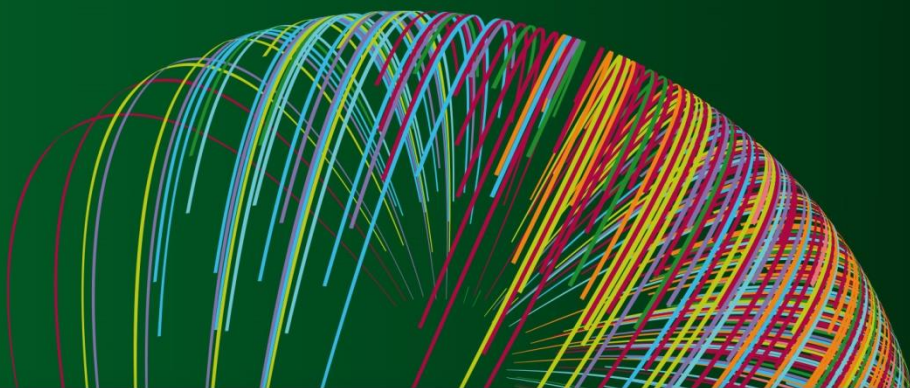


Osservatorio di Politica internazionale



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

Focus Euroatlantico

aprile-settembre 2019

n. XII

Focus

FOCUS EUROATLANTICO

aprile - settembre 2019

a cura dell'Istituto affari internazionali

Sommario

*Il secondo Focus Euro-Atlantico del 2019 si apre come di consueto con **un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche** (corredata da una serie di grafici). Le turbolenze che hanno contraddistinto le relazioni tra America ed Europa sotto la presidenza Trump non accennano ad attenuarsi. Anche se negli ultimi mesi si sono evitati scontri aperti, permangono forti differenze in merito alle relazioni con l'Iran, l'uso di tariffe, la riammissione della Russia nel G7, il clima e la Brexit. Nel frattempo, nel disinteresse generale si è definitivamente estinto uno dei pilastri della sicurezza europea, il Trattato Inf.*

*Il primo approfondimento riguarda un tema caldo nelle relazioni economiche tra Stati Uniti e Unione Europea, e cioè l'aggressivo **uso di tariffe** da parte di Washington. Fabrizio Botti, responsabile di ricerca presso il Programma Economia e Governance globale dello Iai, è scettico che le trattative in corso per conseguire una maggiore apertura dei mercati Usa e Ue siano destinate a un esito felice, e ricorda come i rischi per l'Ue non derivino esclusivamente dalla contrazione dell'export verso gli Usa ma anche dall'indebolimento del sistema commerciale mondiale.*

*Le ambizioni di potenziare il **ruolo internazionale dell'euro** testimoniano della crescente sfiducia degli europei nella volontà degli Stati Uniti di continuare a esercitare la loro leadership globale in linea con i principi di consultazione e cooperazione alla base dell'alleanza transatlantica. Come spiega Nicola Bilotta, ricercatore presso il Programma Economia e Governance globale dello Iai, il processo di internazionalizzazione di una valuta è tutt'altro che semplice. Il dollaro gode di vantaggi accumulati che sembrano strutturali, tanto più in assenza di una decisa spinta in avanti nell'integrazione economico-finanziaria e politico-militare dell'Ue.*

*Nel terzo approfondimento, Ester Sabatino, ricercatrice presso il Programma Difesa dello Iai, ricostruisce i progressi in materia di **cooperazione europea nell'industria della difesa**. Sabatino si concentra in particolare su due importanti iniziative promosse dagli stati membri e la Commissione Juncker, la Cooperazione strutturata permanente (Pesco) e il Fondo europeo per la difesa, e discute la legittimità delle proteste di Washington, che accusa l'Ue di voler chiudere l'accesso delle aziende americane al mercato della difesa europeo.*

Executive summary

*The second issue of the 2019 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in the appendix). The EU-US relationship continues to be fraught with tensions under the Trump Administration. Although no major public rift has emerged in the past few months, America and Europe remain far apart on such issues as how to deal with Iran, whether to re-admit Russia into the G7, climate change and Brexit. In the meantime, a pillar of European security, the INF Treaty, eventually expired this past summer, even though few seem to have noticed.*

*The first essay focuses on the main item in the troubled transatlantic economic relationship, namely the aggressive **use of tariffs** by the Trump Administration. Fabrizio Botti, Senior Fellow with IAI's Economy and Global Governance Programme, is sceptical that the ongoing EU-US negotiation over the reduction of trade barriers can succeed, and warns that the EU would incur costs not only because of a contraction of its exports to the US, but also as a consequence of the weakening of the global trade system.*

*The ambition to strengthen the **international role of the euro** attests to the growing mistrust on the part of the Europeans in the lingering desire by the US to keep exerting its global leadership in line with the consultation and cooperation standards that have underpinned the transatlantic alliance for decades. However, as Nicola Bilotta, Research Fellow at IAI's Economy and Global Governance Programme, explains, turning the euro into a competitor of the dollar is a tall order indeed. The historical primacy of the US dollar rests on structural factors, which the EU cannot hope to change unless it advances to a higher level of economic-financial and political-military integration.*

*In the third essay, Ester Sabatino, Research Fellow with IAI's Defence Programme, analyses recent advancements in **European defence industry cooperation**. Sabatino focuses especially on two important initiatives launched by EU member states and the Commission, the Permanent Structured Cooperation (PESCO) and the European Defence Fund, and assesses whether Washington's protestations that US companies are being unduly excluded from the European defence market are legitimate.*

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche	1
Grafici	8
Le relazioni transatlantiche ai tempi della guerra commerciale globale.....	16
Opzioni e problematiche nel rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro.....	23
Cooperazione transatlantica e difesa europea: la dimensione industriale.....	34
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	45

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Le relazioni transatlantiche continuano a vivere una fase di forti turbolenze. I mesi centrali del 2019 non hanno però fatto registrare un aumento delle tensioni e anzi si è assistito a qualche timido tentativo di ricomporre almeno in minima parte le divisioni sulle questioni più ‘calde’, dall’Iran alla disputa commerciale.

*Le tensioni con l’Iran
continuano a pesare
sulle relazioni Usa-
Ue*

Le differenze in merito alle **relazioni con l’Iran** hanno di certo continuato a pesare durante l’estate. La sicurezza nell’area del Golfo Persico ha subito un brusco deterioramento a partire da maggio, quando l’amministrazione Usa si è rifiutata di prolungare le esenzioni dalle sanzioni sull’acquisto di idrocarburi iraniani che aveva concesso ad alcuni stati, tra cui Cina, India e Turchia (e anche Italia, che però non ne ha mai fatto uso). La misura rientrava nella strategia di ‘massima pressione’ che il presidente Donald Trump ha adottato da quando nel 2018 ha unilateralmente ritirato gli Stati Uniti dall’accordo nucleare del 2015 – nonostante l’Iran fosse adempiente ai suoi obblighi – e reimposto tutte le sanzioni. L’esenzione fatta scadere a maggio era stata accordata per dare ai paesi che più di altri si rifornivano di petrolio dall’Iran tempo sufficiente a trovare alternative. India e Turchia hanno annunciato di aver loro malgrado interrotto le importazioni di petrolio. La Cina invece ha continuato a rifornirsi dall’Iran. Nonostante l’Europa, la Cina e la Russia siano rimaste nell’accordo, la natura extra-territoriale delle sanzioni americane – che colpiscono le attività negli Usa di qualunque azienda o banca che faccia affari con l’Iran – ha avuto quindi l’effetto di creare un blocco commerciale sull’Iran (l’efficacia delle sanzioni Usa dipende in larga parte dall’ubiquità del dollaro nelle transazioni finanziarie, come spiegano Nicola Bilotta e Riccardo Alcaro in questo Focus).

In risposta alla stretta finanziaria, il governo iraniano ha adottato una strategia di rappresaglia che viaggia su un doppio binario. Il primo riguarda la decisione di eccedere i limiti imposti alle attività nucleari dall’accordo del 2015. Il governo iraniano ha spiegato che questa misura si è resa necessaria perché, nonostante le ripetute promesse, l’Europa e gli altri firmatari dell’accordo non sono stati in grado di fornire alcuna compensazione per la perdita degli Stati Uniti. Il presidente iraniano Hassan Rouhani ha specificato che si tratta di misure gradualistiche – da applicare a intervalli di sessanta giorni – e reversibili, qualora le dette compensazioni dovessero materializzarsi. Tuttavia, la decisione di Teheran è stata accolta con grande allarme dai paesi europei, i quali hanno sempre vincolato il continuo sostegno all’accordo nucleare al rispetto integrale di esso da parte iraniana.

Al momento di scrivere, le misure in eccesso decise dall’Iran sono modeste, e pertanto il sostegno europeo all’accordo non è ancora in questione. Gli europei hanno anzi continuato a lavorare per rendere operativo un meccanismo di facilitazione del commercio – noto come Instex – che dovrebbe consentire una ripresa delle esportazioni di beni umanitari (cibo, medicine e apparecchiature mediche) verso l’Iran aggirando le sanzioni Usa. Nonostante queste ultime non si applichino al settore umanitario, infatti, le banche europee sono

* L’autore è coordinatore della ricerca e responsabile del Programma Attori globali dello Iai.

estremamente restie a sostenere qualunque tipo di transazione commerciale con l'Iran, anche solo per i costi di reputazione sui mercati Usa.

Instex è stato creato da Francia, Germania e Regno Unito (gli 'E3') e negli ultimi mesi si è allargato ad altri sette stati membri dell'Ue (Austria, Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Slovenia, Spagna e Svezia), mentre altri paesi – tra cui Russia e Turchia – hanno espresso interesse ad aderirvi. Nelle intenzioni, Instex fornirebbe una minima parte dei benefici economici promessi agli iraniani al tempo della conclusione dell'accordo nucleare. Nonostante il meccanismo sia stato dichiarato operativo da un paio di mesi, non si hanno però dettagli sul completamento di transazioni commerciali. Inoltre, è il caso di chiarire che Instex non può che essere una soluzione di breve termine – e politica più che commerciale –, il cui scopo è di incentivare gli iraniani a restare il più a lungo possibile nell'accordo nucleare. Per una soluzione di medio-lungo periodo è necessario dunque un nuovo negoziato tra Stati Uniti e Iran. Anche se le prospettive di un negoziato del genere al momento non sono molte, nelle ultime settimane ci sono stati segnali di una possibile ripresa dei contatti Usa-Iran.

In parte, questo è il risultato dell'azione degli iraniani sul secondo binario della loro strategia di rappresaglia, ovvero l'innalzamento del livello di scontro nel Golfo Persico, inclusa una serie di misure di disturbo del trasporto marittimo nello Stretto di Hormuz.

Da maggio in poi si è assistito a una serie di attacchi che hanno coinvolto navi cargo in transito nello Stretto che gli Stati Uniti hanno attribuito agli iraniani. L'Iran, che nega di essere dietro i sabotaggi, ha anche condotto operazioni di disturbo della navigazione in maniera aperta. La più clamorosa è stata la requisizione di un bastimento di proprietà britannica dopo che le autorità di Londra hanno arrestato una petroliera iraniana nello Stretto di Gibilterra. Il governo britannico ha giustificato il sequestro della nave sostenendo che stesse portando petrolio in Siria, in violazione delle sanzioni Ue che vietano la vendita di petrolio al governo di Bashar al-Assad. Tuttavia la percezione generale è che Londra abbia agito su richiesta dell'amministrazione Usa, che è impegnata a creare una forza multinazionale di pattugliamento dello Stretto di Hormuz in funzione anti-iraniana. L'iniziativa non ha riscosso consenso tra i paesi Ue, che non vogliono essere associati alla strategia di 'massima pressione' americana. Lo stesso governo britannico ha accettato di assegnare due navi alla missione solo dopo aver fallito nel convincere gli alleati europei a lanciare una missione Ue separata. Londra ha però specificato che questo non implica la sua adesione alla 'massima pressione' e che continua a sostenere l'accordo nucleare. Inoltre, contro il parere americano, le autorità di Gibilterra hanno infine lasciato andare la petroliera iraniana (che per l'occasione ha cambiato nome e bandiera) dopo aver ricevuto assicurazioni che non si sarebbe diretta in Siria. La risoluzione dell'incidente di Gibilterra indica come anche nella tradizionalmente filo-americana Gran Bretagna ci sia scarso appetito per iniziative che possano sfociare in un conflitto armato.

Lo stesso presidente Trump ha manifestato riluttanza al riguardo. Eloquentemente in questo senso è stata la sua decisione di annullare l'ordine di attacco contro postazioni militari iraniane colpevoli di aver abbattuto un drone Usa lo scorso giugno. Nelle intenzioni degli iraniani l'abbattimento del drone e le azioni di sabotaggio nel Golfo Persico servono a mandare un segnale a Washington e al resto del mondo che la strategia di 'massima pressione' ha costi non solo per la Repubblica islamica, ma anche per il resto della regione. Come

*Trump è
riluttante a
impegnarsi in un
conflitto con
l'Iran*

dimostra la decisione di Trump di fermare l'attacco, l'azzardo iraniano ha avuto quanto meno l'effetto di costringere tutte le parti in causa a rivedere i loro calcoli.

Gli Emirati Arabi Uniti, che pure erano stati fra i principali sostenitori della politica di 'massima pressione', hanno ammorbidito la retorica anti-iraniana e inviato a Teheran una missione per parlare di sicurezza marittima nel Golfo. Gli Emirati hanno anche ridotto il loro impegno militare in Yemen, dove negli ultimi quattro anni hanno condotto, assieme all'Arabia Saudita, una campagna militare contro i ribelli Houthi, sostenuti dall'Iran. Il conflitto in Yemen è anche al centro delle 'consultazioni politiche' tra Iran e gli E4/Ue – gli E3 più Italia e Servizio europeo di azione esterna (Seae) –, il cui ultimo round si è tenuto in agosto. Ma è soprattutto sul fronte nucleare che c'è stato fermento diplomatico, in particolare da parte della Francia.

Il presidente Emmanuel Macron è stato spesso in contatto con Rouhani nel tentativo di individuare incentivi sufficienti perché l'Iran inverta la rotta e ritorni nel pieno rispetto dell'accordo nucleare e, nel contempo, riduca le tensioni nel Golfo. Macron ha spinto soprattutto sulla possibilità che Iran e Stati Uniti, spaventati dal rischio di finire in un conflitto che nessuna delle due parti vuole, riallaccino i contatti. L'ambizione di Macron, in questo sostenuto dai suoi partner a Berlino, Londra e Bruxelles, è ottenere da Trump la riattivazione delle esenzioni alle sanzioni Usa contro l'importazione di petrolio dall'Iran, o quantomeno il beneplacito per una linea di credito di circa 15 miliardi di dollari con cui sarebbe possibile alle banche straniere finanziare l'importazione di petrolio iraniano. Questo consentirebbe di tornare alla situazione pre-maggio 2019, quando cioè l'Iran continuava a esportare petrolio verso un certo numero di paesi. In cambio, l'Iran si impegnerebbe a rientrare nei limiti dell'accordo nucleare. Un'intesa del genere allontanerebbe il doppio rischio di un conflitto nel Golfo e di un Iran fuori dall'accordo nucleare, almeno nel breve periodo.

*La Francia sta
tentando il
possibile per
salvare l'accordo
nucleare*

Macron si è spinto a invitare il ministro degli esteri iraniano Javad Zarif a Biarritz, dove si stava tenendo il vertice dei paesi del G7. Nonostante l'invito sia stato presentato come un'iniziativa a sorpresa, il fatto che abbia ottenuto il sostegno dei paesi europei e del Giappone e soprattutto che non abbia destato le proteste degli americani fa pensare che ci sia stato un certo coordinamento. Zarif si è trattenuto poche ore e si è incontrato solo con una delegazione francese. Macron ha successivamente annunciato di aspettarsi un incontro di vertice Usa-Iran nelle prossime settimane (una possibilità è fine settembre, quando sia Trump sia Rouhani saranno a New York per l'annuale sessione dell'Assemblea Generale Onu). Se l'annuncio di Macron sia più una speranza che altro non è dato saperlo. È molto difficile che l'Iran accetti di sedersi al tavolo negoziale senza prima aver ottenuto un alleggerimento delle sanzioni Usa. Se alla Casa Bianca ci sia appetito per una mossa del genere, che testimoniarebbe dell'inefficacia della 'massima pressione', è dubbio.

La reazione moderata di Trump alla visita di Zarif a Biarritz è stata in linea con l'atmosfera relativamente cordiale che si è respirata al **Vertice del G7**. In netto contrasto con quanto era accaduto un anno fa in Canada, quando Trump aveva lasciato il vertice in anticipo e ritirato la firma degli Stati Uniti dal comunicato finale, a Biarritz i leader dei paesi G7 hanno evitato polemiche pubbliche. In parte ciò è stato possibile grazie alla decisione di Macron di rinunciare del tutto a un comunicato finale, accontentandosi di dichiarazioni congiunte su singoli aspetti dell'agenda del vertice. Le divergenze non sono di certo mancate, comunque. Oltre che sull'Iran, Trump ha preso posizioni in contrasto con quelle dei suoi partner

sull'opportunità di riammettere la Russia nel gruppo (gli altri membri sono contrari), alla lotta al cambiamento climatico (che Trump non considera in alcun modo prioritaria), e all'uso di tariffe nei confronti di Unione Europea e Cina.

La questione commerciale è quella su cui c'è maggiore incertezza. A destare preoccupazione in Europa non è solo la possibilità che gli Stati Uniti adottino ulteriori tariffe sulle importazioni dall'Ue, ma anche che la **guerra di dazi tra Stati Uniti e Cina** produca un rallentamento del commercio internazionale, con gravi conseguenze per gli esportatori europei. Il valore dei dazi sulle importazioni dalla Cina adottate dall'amministrazione Trump ammonta a circa 360 miliardi di dollari, a cui la Cina ha risposto con tariffe per circa 110 miliardi di dollari. A paragone la disputa transatlantica è minuscola, e tuttavia il potenziale distruttivo di un'escalation è enorme, data la mole dell'interscambio transatlantico (oltre 660 miliardi di euro nel 2018, con un avanzo commerciale a favore dell'Ue di quasi 100 miliardi).

La **disputa commerciale Usa-Ue** è stata innescata dalla decisione dell'amministrazione Trump di adottare dazi sulle importazioni di acciaio e alluminio per un valore di 5 miliardi di dollari, a cui l'Ue ha risposto con misure per circa 3,5 miliardi. La disputa è stata congelata nel luglio 2018, quando Trump e il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker hanno concordato di avviare un negoziato per la reciproca apertura dei mercati durante il quale l'adozione di ulteriori tariffe sarebbe stata congelata. Le trattative tuttavia non hanno fatto molti progressi. Gli Stati Uniti si sono più volte lamentati della rigidità degli europei a fronte delle loro richieste di aprire ai beni agricoli americani. L'amministrazione Trump ha individuato una serie di prodotti che potrebbero essere colpiti da tariffe, in particolari nel settore automobilistico, per un valore fino a 25 miliardi di dollari. Il commissario europeo al commercio, Cecilia Malmström, ha dichiarato a luglio che l'Ue potrebbe rispondere con contro-tariffe per un valore di circa 20 miliardi di euro. Dato lo stallo nel negoziato, l'ipotesi che l'amministrazione Usa dia seguito alle minacce entro novembre prossimo è tutt'altro che irrealistica.

*Le tariffe Usa
contro Cina e Ue
rischiano di
rallentare la
crescita globale*

Alla luce di quanto sopra, non desta sorpresa che la questione commerciale sia stata una di quelle su cui i leader sono tornati più di frequente durante il vertice G7. Il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk ha ammonito che le guerre commerciali porteranno a una recessione globale. Macron, che è uno dei più strenui oppositori ad aprire il mercato agricolo ai beni americani, ha espresso la speranza che Stati Uniti e Cina trovino presto un'intesa. La cancelliera tedesca Angela Merkel ha ribadito l'impegno della Germania, il cui iper-efficiente settore dell'export sarebbe gravemente danneggiato da una guerra commerciale con gli Usa, a trovare un accordo con Washington. Lo stesso primo ministro britannico Boris Johnson, che pure punta a un accordo commerciale con gli Stati Uniti in tempi brevi per compensare gli effetti della Brexit, si è detto contrario all'uso di tariffe. Per parte sua Trump si è astenuto dal ricorrere alla retorica incendiaria che ha contraddistinto le sue esternazioni sul commercio transatlantico – più di una volta ha definito l'Ue un 'nemico' commerciale degli Stati Uniti – e anzi si è detto sicuro che Washington e Pechino troveranno presto un accordo (per maggiori dettagli, si veda l'approfondimento di Fabrizio Botti in questo Focus).

*L'assenza di
polemiche al G7
nasconde
disaccordi su
clima e Russia*

I toni sono rimasti cordialmente divergenti anche sul **cambiamento climatico**, che pure Macron, sull'onda dell'allarme generale dovuto agli incendi in Amazzonia, aveva posto al centro del dibattito. Trump non ha partecipato alla sessione sull'ambiente, anche se Macron si è detto soddisfatto del grado di coinvolgimento dello staff del presidente americano. Il vertice ha concordato un aiuto al Brasile – per la verità risibile – di 20 milioni di dollari per arginare gli incendi amazzonici. Il presidente brasiliano Jair Bolsonaro, irritato da quello che considera un'ingerenza nella sovranità del suo paese, ha rifiutato gli aiuti. Per aumentare le pressioni sul governo di Brasilia, la Francia avrebbe minacciato di bloccare la ratifica dell'accordo di libero scambio che l'Ue ha concluso, dopo oltre un decennio di trattative, con Mercosur, il mercato comune formato da Argentina, Paraguay, Uruguay e, appunto, Brasile. Al contrario degli altri leader del G7, più o meno apertamente contrariati del fatto che il governo brasiliano non stia adottando misure efficaci di contenimento degli incendi, Trump ha avuto parole di sostegno per Bolsonaro. In un *tweet* si è anzi augurato che Brasile e Stati Uniti stringano presto più stretti rapporti commerciali.

Un tema che ha tenuto banco nelle dichiarazioni pubbliche dei leader G7 è la possibilità di riammettere la **Russia** nel club da cui è stata estromessa in seguito all'aggressione dell'Ucraina e all'annessione della Crimea nel 2014. Trump ha di nuovo detto apertamente di non condividere l'esclusione di Mosca, la cui collaborazione considera necessaria alla governance di sicurezza europea e globale. Dei membri europei del G7 solo l'Italia ha mostrato disponibilità a considerare l'ipotesi, sebbene formalmente Roma continui ad aderire alla posizione dell'Ue, e cioè che la situazione in Ucraina dovrà tornare alla normalità prima che le relazioni dell'Ue con la Russia possano fare altrettanto. Francia, Germania e Regno Unito hanno ribadito come il pieno rispetto dell'accordo di pace di Minsk del 2015 da parte di Mosca sia una condizione necessaria per un rilancio delle relazioni euro-russe. Il presidente del Consiglio europeo Tusk ha ricordato come l'ammissione della Russia nel G7 negli anni 1990 era basata sulla promessa di uno sviluppo in senso liberal-democratico del suo regime politico – una promessa che la natura autoritaria del governo del presidente Vladimir Putin ha infranto. Tusk ha anche auspicato che il governo americano, in qualità di presidente annuale del G7 nel 2020, si astenga dall'invitare la Russia come ospite, o che quantomeno estenda l'invito anche all'Ucraina.

Qualche novità si è avuta proprio sul fronte **Ucraina**. Macron ha annunciato che questo mese Ucraina e Russia torneranno a incontrarsi con la mediazione franco-tedesca nel cosiddetto 'formato Normadia', lo stesso che ha prodotto l'accordo di Minsk nel settembre 2015 e che era dormiente da anni. Il presidente francese ha dichiarato che l'insediamento del nuovo presidente ucraino, Volodymyr Zelenskiy (eletto lo scorso maggio), è un'opportunità per riavviare il processo diplomatico. Anche se resta molto scetticismo circa le possibilità di un'intesa di alto livello, Macron non è il solo ad aver auspicato che Europa e Russia tornino a dialogare su una base meno competitiva. Oltre all'Italia, tradizionalmente uno dei paesi più disposti a investire nel dialogo con Mosca, di recente si è espressa in questo senso anche la Finlandia – che occupa un ruolo speciale nelle relazioni dell'Ue con la Russia dato che i due paesi condividono una frontiera di 1400 km e hanno una lunga tradizione di coesistenza che data dai tempi della Guerra fredda.

Un altro fronte che ha visto protagonisti Trump e Macron è quello della cosiddetta **imposta digitale** (*digital tax*). La decisione di Parigi di imporre una tassa del 3 percento sui ricavi dalle vendite di servizi digitali sul territorio francese aveva inizialmente suscitato una reazione furibonda da parte della Casa Bianca. Visto che la tassa colpisce soprattutto le

grandi compagnie *hi-tech* Usa (come Amazon), Trump ha accusato la Francia di concorrenza scorretta e minacciato di aumentare i dazi sulle importazioni di beni francesi in rappresaglia. La disputa è rientrata, almeno per il momento, dopo che Macron e Trump si sono accordati per lavorare insieme alla definizione di un quadro di tassazione digitale complessivo in seno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse). Macron ha promesso che il governo francese abolirà l'imposta una volta che un'intesa internazionale sia raggiunta. È il caso di ricordare che la Francia si è decisa ad adottare la tassa dopo che il tentativo di definire un quadro legislativo comune a livello Ue è fallito.

Il vertice del G7 ha anche offerto l'occasione ai leader presenti di esprimersi sulla **Brexit**, l'annunciata uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea in linea con i risultati del referendum popolare di giugno 2016. Il neo-primo ministro britannico Johnson – che a luglio ha preso il posto di Theresa May, dimessasi dopo aver ripetutamente fallito di ottenere una maggioranza parlamentare a favore dell'accordo di ritiro dal negoziato con l'Ue – si è detto fiducioso che le due parti troveranno infine un accordo.

Il nodo della questione è il cosiddetto *backstop* (letteralmente, 'rete di protezione'), e cioè un dispositivo giuridico che manterrebbe automaticamente l'intero Regno Unito nell'unione doganale con l'Ue fino a quando le due parti non trovino una nuova generale intesa che regoli i loro rapporti politici, economici e di sicurezza. Londra e Bruxelles si erano originariamente accordati sul *backstop* in modo da garantire che il confine tra la Repubblica di Irlanda e l'Irlanda del Nord – l'unica parte del Regno Unito ad avere un confine terrestre con un paese Ue – resti aperto al libero transito di merci e persone. La misura è stata decisa per salvaguardare la tenuta dell'Accordo del Venerdì Santo, che nel 1998 ha posto termine alle violenze tra separatisti e unionisti in Irlanda del Nord. Il *backstop* è però invisito a parte dei sostenitori della Brexit, compreso lo stesso Johnson, perché inibirebbe la capacità del Regno Unito di negoziare accordi commerciali separati (i paesi in unione doganale con l'Ue, come la Turchia, devono per forza di cose attenersi alle norme stabilite dall'Ue stessa nei suoi trattati commerciali). Al momento tuttavia Johnson non ha prodotto soluzioni alternative che garantiscano un confine nord-irlandese aperto e allo stesso tempo la piena sovranità commerciale di Londra. Il rischio che ci si avvii verso una *no-deal Brexit*, ovvero un'uscita del Regno Unito senza un accordo con l'Ue, è pertanto aumentato. Di recente il parlamento britannico ha preso una serie di decisioni che dovrebbero scongiurare questa ipotesi, precipitando una crisi di governo. Se le nuove elezioni dovessero tenersi dopo il 31 ottobre, la data entro la quale la Brexit dovrebbe diventare realtà, è del tutto plausibile che Londra richieda di nuovo a Bruxelles di posticipare la data (sarebbe la terza volta).

La prospettiva di una *no-deal Brexit* è stata spesso evocata dallo stesso Trump come la naturale conseguenza del risultato sulla Brexit. Trump ha anche più volte promesso che gli Stati Uniti sono pronti a negoziare un accordo commerciale con il Regno Unito in tempi brevi nel momento in cui Londra si liberasse della *membership* Ue, che Trump ha paragonato a un'ancora legata alla caviglia del Regno Unito. Alle dichiarazioni di Trump fanno da contraltare quelle della presidente della Camera dei rappresentanti Usa, la democratica Nancy Pelosi, che ha escluso che il Congresso possa ratificare un trattato commerciale con il Regno Unito se ha motivo di pensare che l'Accordo del Venerdì Santo.

*Pelosi contraria a un
accordo Usa-Gb che
non garantisca la pace
in Nord Irlanda*

*Trump attacca
Draghi*

L'estate non è stata comunque priva di polemiche transatlantiche. In due occasioni il presidente Trump ha nuovamente manifestato la sua perdurante ostilità nei confronti dell'**Unione Europea**, che più di una volta in passato ha descritto come un rivale, o addirittura un 'avversario', degli Stati Uniti in campo economico. In una prima occasione Trump si è scagliato contro il commissario alla concorrenza, la danese Margrethe Vestegard, accusandola di 'odiare gli Usa' per aver messo sotto inchiesta i giganti dell'*high tech* Usa Facebook e Google per pratiche contrarie alla libera concorrenza. In una seconda, potenzialmente più grave occasione, il presidente americano si è scagliato contro la Banca centrale europea (Bce), colpevole a suo dire di 'manipolare' il tasso di cambio euro-dollaro per rendere più competitive le aziende europee. Il presidente della Bce Mario Draghi si è limitato a ribadire che l'azione della banca centrale è in linea col mandato di mantenere la stabilità dei prezzi e assicurare un tasso di inflazione vicino al 2 per cento (obiettivo che la Bce ha però faticato a centrare negli ultimi anni).

Infine, l'estate ha visto ulteriori segnali di un possibile slittamento del quadro di sicurezza in Europa. A inizio agosto si è formalmente estinto il **Trattato sulle forze nucleari a medio raggio** (*Intermediate-range Nuclear Forces treaty*, Inf), che Stati Uniti e Russia avevano sospeso a inizio 2019. Concluso nel 1987 dal presidente americano Ronald Reagan e dal leader sovietico Mikhail Gorbaciov, il Trattato Inf aveva decretato lo smantellamento di tutti i missili con gittata superiore ai 500km e inferiore ai 5500km. Il trattato era uno dei pilastri della sicurezza europea – dal momento che l'Atlantico è più vasto di 5000km, i missili eliminati dal trattato minacciavano le capitali europee, non le città Usa – e uno degli ultimi lasciti della nobile diplomazia russo-americana di controllo degli armamenti. Washington ha giustificato il ritiro dal trattato con la motivazione – fondata – che la Russia abbia sviluppato un missile da crociera in violazione dei limiti dell'Inf. Mosca è ora libera di schierare i missili, mentre gli Stati Uniti – che al momento non hanno in cantiere lo sviluppo di missili a raggio intermedio – dovrebbero per forza di cose trovare un'intesa con paesi europei disposti a ospitare batterie di missili nucleari. Un'alternativa è che gli Stati Uniti schierino forze missilistiche su forze navali, le quali tuttavia non erano coperte dal trattato, che era limitato a missili basati a terra. Per questo stesso motivo gli Usa non potrebbero rispondere allo sviluppo di missili a medio raggio da parte della Cina se non trovando un accordo con gli alleati asiatici. Il fatto che la Cina non sia parte del trattato è infatti l'altra ragione addotta da Washington per motivare il ritiro. Storicamente lo schieramento di batterie missilistiche nucleari in territorio straniero è una questione estremamente delicata sul piano politico, date le forti resistenze dell'opinione pubblica dei paesi interessati.

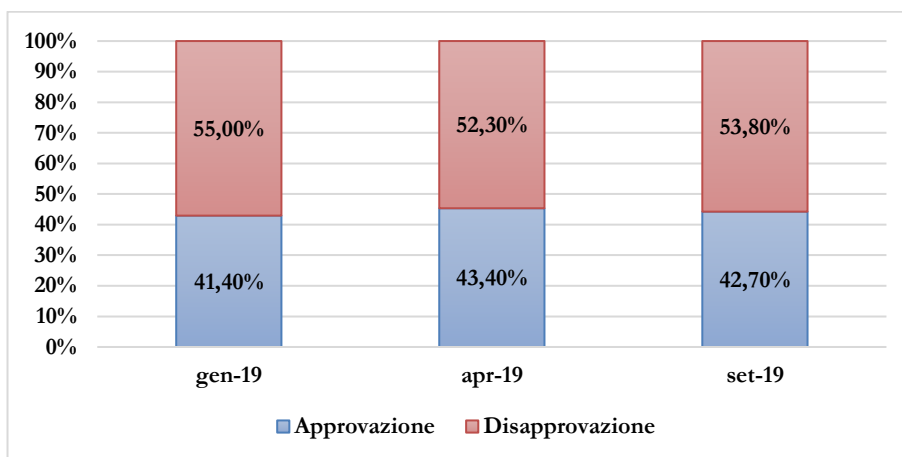
In Europa, uno dei paesi che potrebbero essere disposti a una mossa del genere è la Polonia, dove alcuni membri dell'amministrazione vorrebbero spostare parte delle forze militari Usa schierate in Germania. Il quadro di sicurezza e difesa in Europa resta quindi in evoluzione (per un'analisi delle iniziative europee in materia di cooperazione nel campo della difesa, e delle relative reazioni americane, cfr. l'approfondimento di Ester Sabatino in questo Focus). Anche se non direttamente attinente al sistema di sicurezza europeo, il recente impasse nel negoziato tra Stati Uniti e Talebani in merito al ritiro ordinato delle forze Usa dall'**Afghanistan** è destinato a influenzare in maniera decisiva la missione di training e sostegno che la Nato ancora schiera in quel paese. Non si può fare a meno di notare come gli alleati europei siano esclusi dal quadro delle trattative.

*Si estingue
definitivamente il
Trattato Inf, e si
arena il negoziato
Usa-Talebani*

Grafici

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

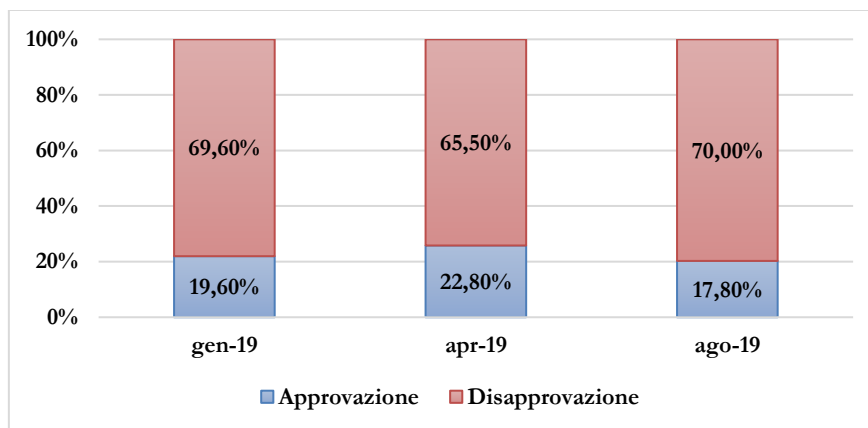
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a settembre 2019

https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

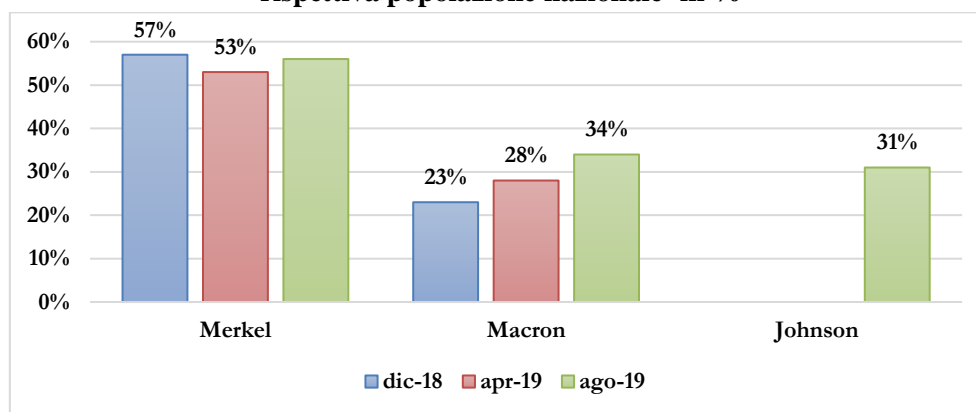
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati ad agosto 2019

https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

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

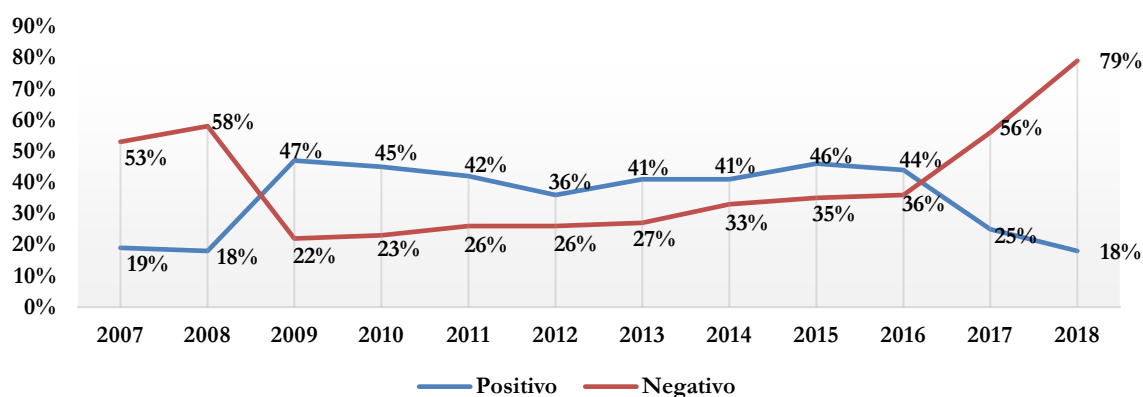


Fonti: DW, settembre 2019, <https://www.dw.com/en/majority-of-germans-support-angela-merkel-want-her-to-finish-term/a-50320202>

Bloomberg, agosto 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-25/macron-s-approval-rating-continues-rising-to-34-in-ifop-poll>

The Independent, Agosto 2019, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-prime-minister-brexit-administration-government-conservatives-a9034701.html>

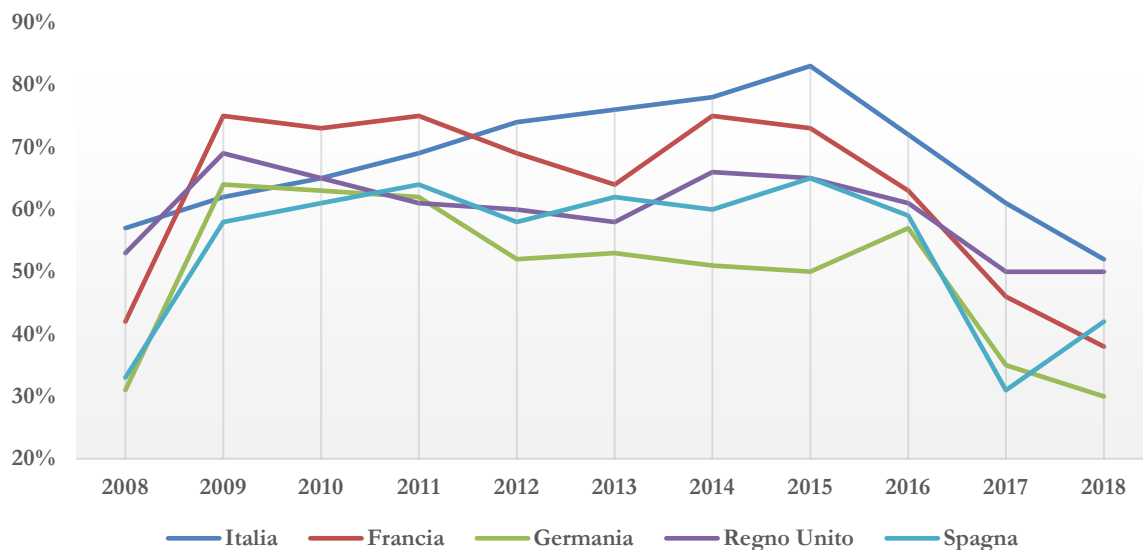
1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



Fonte: Gallup, giugno 2018

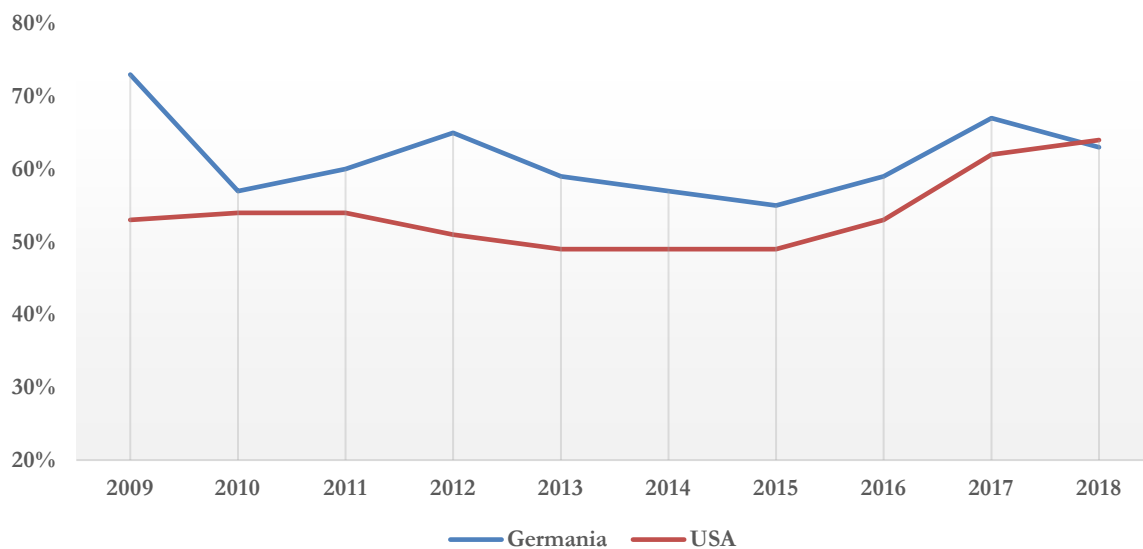
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018
http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/

1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti



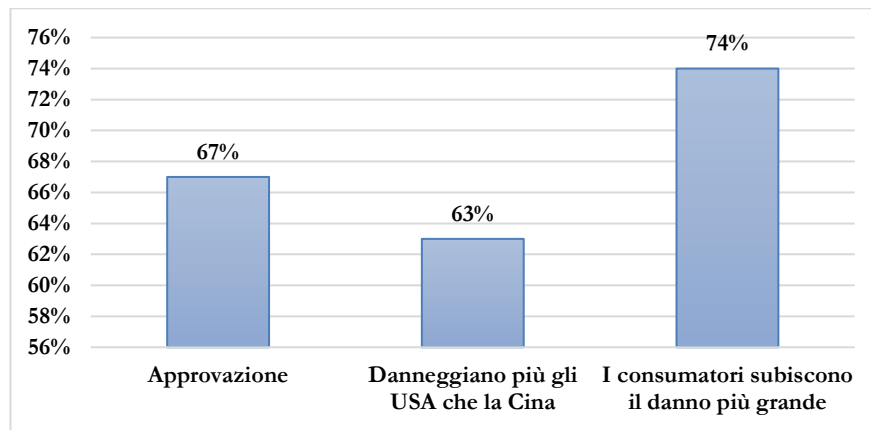
Fonte: PewResearch, dicembre 2018, <http://www.pewglobal.org/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/>

1.6 Indice di gradimento nei confronti della Nato in Germania e Usa



Fonte: Pew Research Center, marzo 2019, https://www.pewresearch.org/global/2019/03/04/americans-and-germans-disagree-on-the-state-of-bilateral-relations-but-largely-align-on-key-international-issues/pg_2019-03-04_u-s-german-relations_0-10/

1.7 Indice di approvazione dei cittadini Usa sui dazi commerciali sulla Cina



Fonte: Harvard CPAS/Harris Pool, marzo 2019, <https://thehill.com/policy/finance/459746-poll-voters-want-us-to-confront-china-over-trade>

2. Spesa per la difesa

2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di \$)

Anno	Nato	Nato Europa	Usa	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$314.221	\$729.544	\$41.423
2009	\$ 1.058.802	\$282.240	\$757.466	\$43.458
2010	\$1.013.705	\$274.592	\$720.423	\$44.338
2011	\$1.044.470	\$281.686	\$740.744	\$47.321
2012	\$996.595	\$263.571	\$712.947	\$54.832
2013	\$968.487	\$269.434	\$680.825	\$57.501
2014	\$942.820	\$270.430	\$654.264	\$61.622
2015	\$895.059	\$235.336	\$641.253	\$66.622
2016	\$911.692	\$237.326	\$656.059	\$66.419
2017	\$917.075	\$250.862	\$642.936	\$55.327
2018	\$987.508	\$281.665	\$684.360	\$61.388
2019*	\$1.036.077	\$284.043	\$730.149	nd

Fonte: Nato, giugno 2019, https://www.nato.int/nato-static-fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf; Sipri Trading economics, settembre 2019, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932018%20in%20constant%20%282017%29%20USD%20%28pdf%29.pdf>

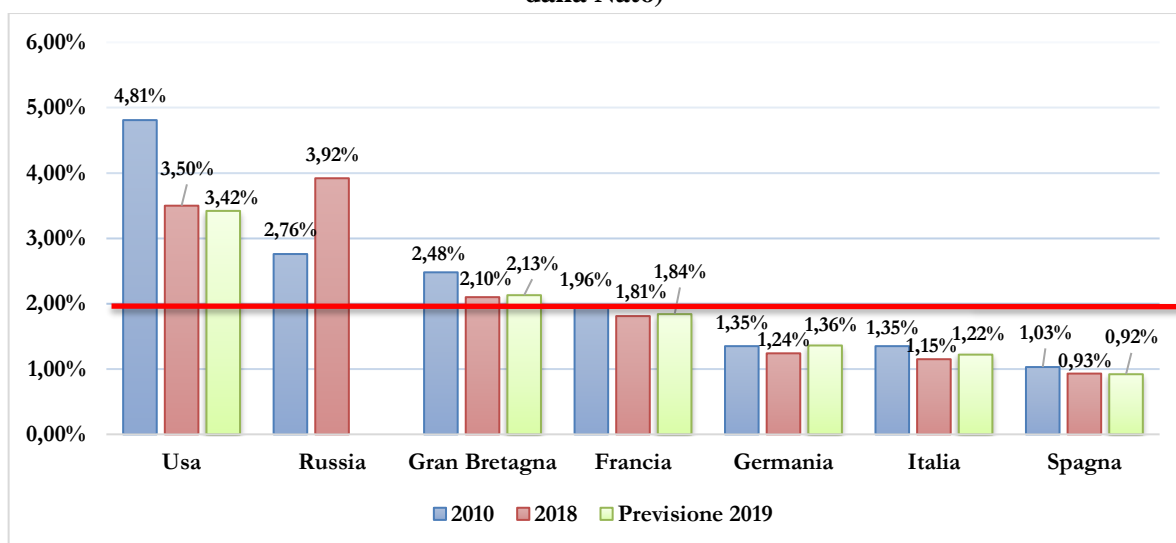
* Previsioni

2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil: confronto tra Nato, Stati Uniti e Russia



Fonte: Nato, giugno 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf; Banca Mondiale, “Military Expenditure (% of GDP)”, <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs>

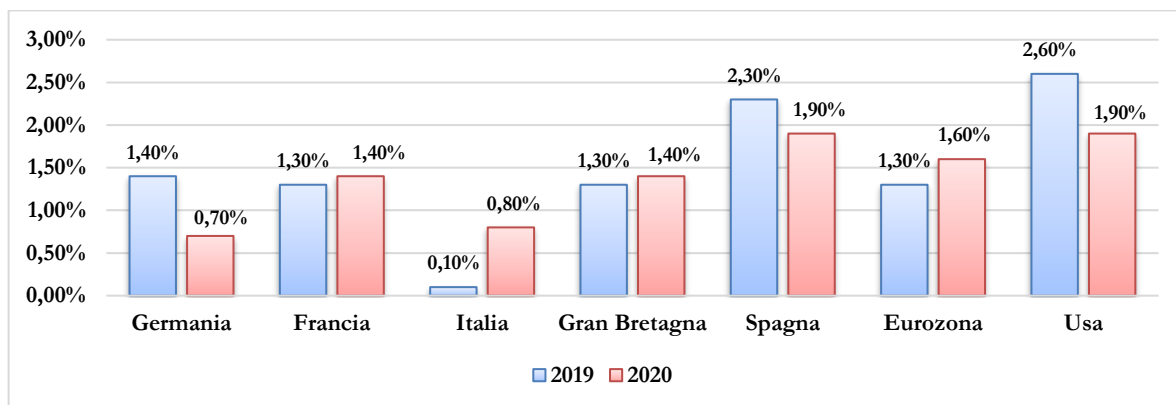
2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla Nato)



Fonte: Nato, giugno 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf; Banca Mondiale, “Military Expenditure (% of GDP)”, <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs>

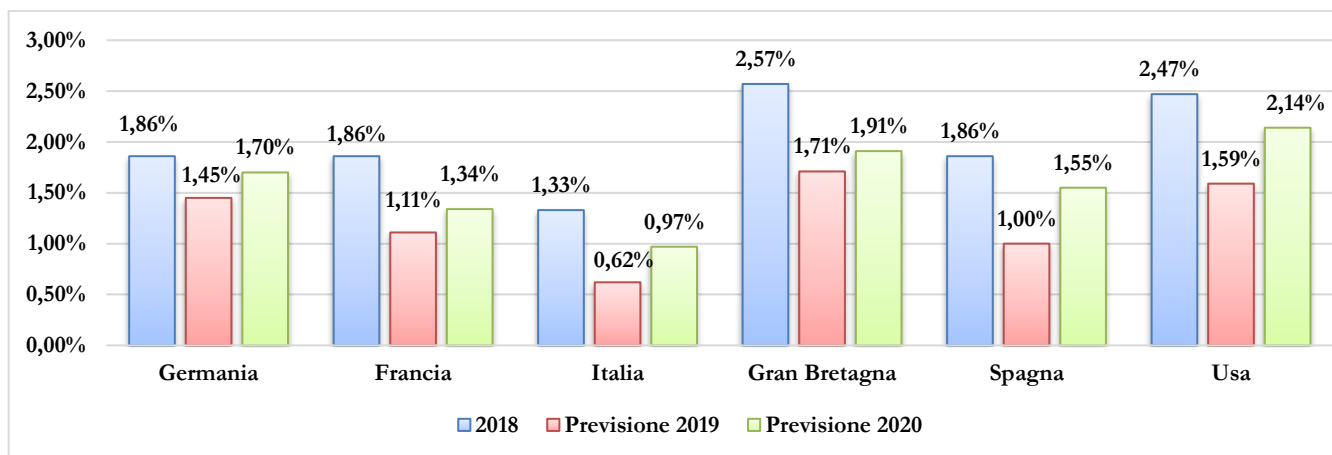
3. L'economia in cifre

3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



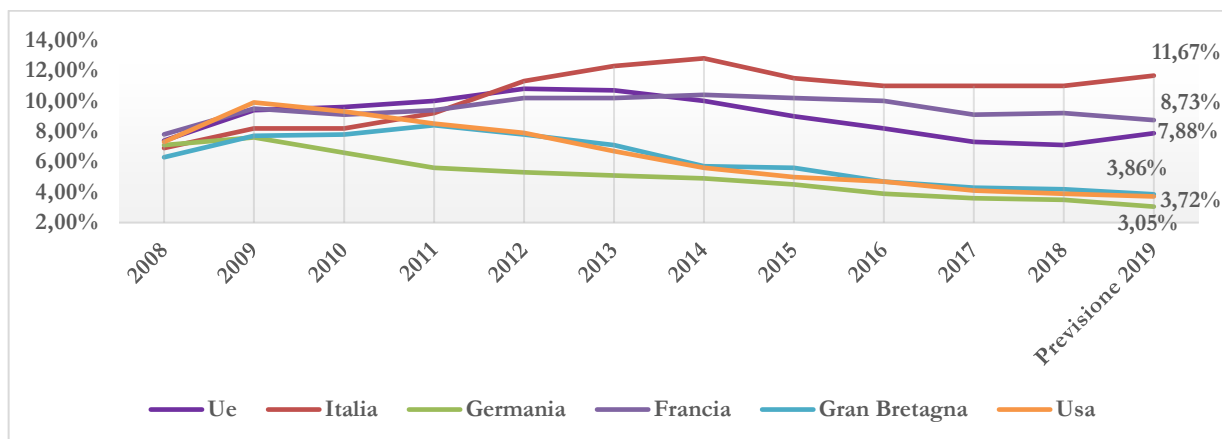
Fonte: Dati Fondo Monetario Internazionale, luglio 2019,
https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD

3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse, settembre 2019, <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %



Fonte: Pew Research Center, settembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/18/eu-unemployment-rate-nears-pre-recession-low/#interactive>; Us Bureau of Labor Statistics, settembre 2018, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>; OSCE, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>

Le relazioni transatlantiche ai tempi della guerra commerciale globale

di Fabrizio Botti*

Le tensioni nelle relazioni commerciali tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti si sono progressivamente intensificate a partire dal 2018 sullo sfondo di una guerra commerciale su scala globale, che ha coinvolto primariamente la Cina, attraverso un progressivo inasprirsi di misure protezionistiche imposte dagli Usa. Dal momento che le relazioni transatlantiche in materia di scambi commerciali e investimenti influenzano significativamente l'economia globale, la politica commerciale adottata dall'amministrazione di Donald Trump, basata sull'uso intensivo di dazi protezionistici, rischia di mettere in discussione lo stesso sistema multilaterale mondiale.

Nel presente contributo è presentato in primo luogo un quadro aggiornato degli scambi transatlantici che documenta il grado di integrazione e apertura esistente tra i mercati di Usa e Ue e i conseguenti rischi impliciti di fratture nella più importante relazione economica globale. In secondo luogo è ricostruita la recente sequenza temporale degli episodi di guerra commerciale bilaterale e dei tentativi di negoziato tra Ue e Usa, mettendo in evidenza l'impatto potenziale delle diverse azioni, sia quelle poste in essere, sia quelle soltanto (per ora) minacciate. Infine è discusso il ruolo che l'Ue potrebbe assumere nel contesto dell'attuale sistema globale degli scambi al fine di contenere i costi di una guerra commerciale globale e a salvaguardia del multilateralismo.

1. Il commercio Ue-Usa: un quadro aggiornato

L'Ue e gli Usa rappresentano congiuntamente quasi la metà del Pil mondiale (44,8 per cento nel 2018)¹ e approssimativamente un terzo dei flussi di commercio totali (rispettivamente il 32,2 per cento e 26,7 per cento delle importazioni ed esportazioni mondiali)², oltre che il 58 per cento dello stock globale di investimenti diretti esteri (Ide).³

L'andamento del commercio e degli investimenti Ue-Usa è andato crescendo anche negli anni successivi alla crisi finanziaria globale (Fig. 1). Il totale del commercio bilaterale Ue-Usa ha anzi presentato picchi storici nel 2017 e nel 2018, raggiungendo l'ammontare annuo rispettivamente di €633 e €675 miliardi. Nell'intervallo temporale 2009-2018 il surplus della bilancia commerciale con gli Usa è sempre positivo (e anzi crescente) per i 28 stati membri Ue. Tuttavia, uno sguardo più ampio alle relazioni economiche transatlantiche, che tenga conto non solo dello scambio di beni e servizi ma anche degli investimenti e dei profitti da essi generati, mostra come il *saldo complessivo Ue-Usa* sia alquanto equilibrato e anzi di poco favorevole a questi ultimi (€12 miliardi nel 2017).⁴ L'interscambio commerciale è molto significativo per quel che riguarda i beni industriali, con l'economia americana che assorbe un quinto di quelli prodotti nell'Ue (€338 miliardi nel 2017), la quale importa il 15 per cento di tale categoria di beni dagli Usa (€242 miliardi, seconde per valore solo alle importazioni dalla Cina).

* Fabrizio Botti è Responsabile di ricerca nel Programma Economia e Governance globale dello Iai.

¹ GDP (valori costanti, US\$ 2010), World Bank Open Data.

² Eurostat, *Share of the EU in world trade*, [ext_lt_introle]:

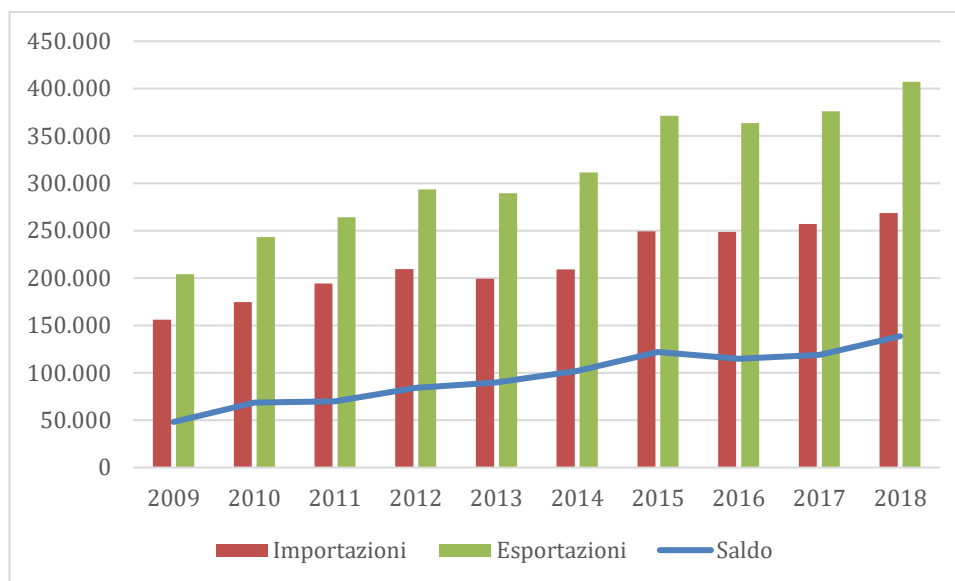
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext_lt_introle&lang=en

³ UNCTAD (2019), *World Investment Report 2019*, United Nations Publications: New York.

https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf

⁴ US Bureau of Economic Analysis.

Figura 1. Commercio dell'Ue28 con gli Usa (€ mln., totale prodotti)



Fonte: Eurostat, Extra-EU trade by partner, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext_lt_maineu&lang=en

Le due economie risultano tra le più integrate e aperte, presentando una quota significativa di imprese profondamente interconnesse attraverso le catene globali del valore e un basso livello medio dei dazi doganali, comunque coerenti con gli impegni presi nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc).

Il fenomeno della globalizzazione delle catene di produzione coinvolge in maniera significativa imprese europee e americane, sia all'interno di gruppi multinazionali sia attraverso piccole e medie imprese (Pmi) specializzate nella realizzazione di specifiche fasi della produzione industriale. Tale frammentazione geografica della produzione in reti internazionali ha determinato la trasformazione di manifatture locali in aziende globali con strutture produttive in Ue e Usa, specialmente in settori cruciali nell'interscambio transatlantico come il settore chimico e quello della produzione di automobili. Questa interconnessione proprietaria e produttiva tra imprese europee e americane comporta che più della metà degli scambi Usa-Ue avvengano all'interno della stessa impresa nel settore chimico e che il commercio di auto tra le due sponde dell'Atlantico rappresenti un sesto del commercio totale in beni industriali, considerata la reciproca apertura di poli produttivi esteri

(come ad esempio la produzione europea di *pick-up* e Suv destinati ai mercati locali in impianti americani).

Le barriere non-tariffarie sono più d'ostacolo dei dazi, in particolare per le Pmi europee

Il grado di apertura degli scambi commerciali Ue-Usa è elevato, con dazi medi inferiori al 3 per cento (per i beni industriali i dazi sulle importazioni europee sono al 4,3 per cento, mentre quelli americani sono al 3,8 per cento). Tuttavia, anche se contenute, le tariffe impongono un costo effettivo rilevante se si considera la dimensione dei flussi commerciali transatlantici. Inoltre, tra i beni industriali esistono numerose categorie di beni protetti con dazi pari o superiori al 15 per cento, soglia oltre la quale si parla di picco tariffario, imposta per 244 categorie di prodotti

industriali importati dagli Usa e per 151 dall'Ue.⁵ In particolare, le esportazioni Usa di autoveicoli nell'Ue sono soggette a un dazio del 10 per cento, mentre per quelle europee la percentuale delle tariffe si attesta al 2,5 per cento, sebbene per alcune categorie di auto (*pick-up* e *furgoni*) raggiunge anche il 25 per cento.

Ancora più vincolanti per le relazioni commerciali transatlantiche sono le *barriere non-tariffarie*, come le procedure doganali o le differenze sui regolamenti tecnici che essenzialmente si riflettono in norme e iter di omologazione, standard applicati ai prodotti, regole sanitarie e fitosanitarie e altre barriere tecniche al commercio.

Sebbene prevalentemente ridotte, le barriere al commercio, tariffarie o meno, generano un impatto significativo su una quota predominante delle imprese esportatrici, particolarmente europee: le *piccole e medie imprese*. Le Pmi dispongono di risorse finanziarie limitate e di competenze inferiori rispetto alle grandi imprese nella gestione di sistemi regolamentari differenziati, specialmente in mercati competitivi come quello americano, dominato da imprese consolidate e di grandi dimensioni. Le Pmi rappresentano l'88 per cento del totale delle imprese europee che servono il mercato Usa e il 28 per cento del valore totale delle relative esportazioni (€77 miliardi). Le quote di Pmi esportatrici variano tra i diversi stati membri e raggiungono livelli estremamente elevati particolarmente in Italia (98 per cento del totale delle imprese e il 44 per cento del valore dei prodotti esportati negli Usa), Spagna (rispettivamente 93 e 35 per cento) e Paesi Bassi (94 e 59 per cento).⁶

2. La disputa commerciale transatlantica

Dopo il fallimento dei negoziati per il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Ttip) consumatosi nel 2016, i conflitti in ambito commerciale tra l'Ue e gli Usa si sono intensificati. A partire dal 2018 si è assistito, in serie, all'imposizione da parte degli Usa di dazi sulle importazioni di acciaio e alluminio, alle minacce sempre da parte americana di alzare le barriere commerciali nel settore automobilistico e al blocco sistematico da parte dell'amministrazione Trump della nomina dei giudici del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'Omc.⁷

*I dazi sono centrali
per la politica
commerciale
di Trump*

Nel febbraio del 2018, in seguito alle indagini sull'impatto delle importazioni di acciaio e alluminio avviate su impulso del presidente Trump nell'anno precedente, il Dipartimento del commercio degli Stati Uniti ha stabilito che esse rappresentavano una minaccia alla sicurezza nazionale. Ha pertanto raccomandato un innalzamento dei dazi al fine di sostenere la produzione interna. La decisione di Trump di imporre dazi pari al 25 per cento sulle importazioni di acciaio e al 10 per cento su quelle di alluminio ha superato le raccomandazioni del Dipartimento del commercio, andando a coprire un valore stimato di \$48 miliardi di importazioni prevalentemente da Unione Europea, Messico, Canada e Corea del Sud, vale a dire i principali partner commerciali e alleati degli Stati Uniti. Alla fine di un periodo di proroga, l'amministrazione Trump ha dato avvio all'applicazione delle nuove aliquote, che

⁵ DG TRADE (2019), *Liberalization of tariffs on industrial goods between the United States of America and the EU: an economic analysis*”:

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157704.pdf

⁶ *Ibid.*

⁷ Per un approfondimento si veda Giuliani C. (2019), “Multilateral Trade in Crisis: The WTO's Appellate Body and the Risk of Paralysis”, *LAI Commentaries*, Istituto Affari Internazionali (di prossima uscita).

si stima comportino una perdita per l'Ue in termini di esportazioni verso gli Usa di \$2,6 miliardi (seconda solo a quelle previste per il Canada – \$3,2 miliardi – ma quasi quattro volte superiori a quelle cinesi, già nel 2016 interessate da provvedimenti di limitazione degli acquisti Usa, in particolare misure antidumping e dazi compensativi)⁸.

La risposta europea nel giugno dello stesso anno si è tradotta in un riequilibrio compensativo degli scambi attraverso l'imposizione di dazi del 25 per cento su \$3,4 miliardi di prodotti importati dagli Usa, principalmente acciaio e alluminio (34 per cento), prodotti agricoli e alimentari e beni di consumo come barche a motore, motociclette, blue jeans, mais e burro di arachidi (la Commissione ha spesso individuato i 'bersagli' sulla base di quanto politicamente sensibile fosse la loro difesa da parte di importanti membri del Congresso, nella speranza di spingere questi ultimi a opporsi all'uso di tariffe da parte dell'amministrazione). Il rappresentante al commercio Usa Robert Lighthizer ha presentato un'istanza di contenzioso presso l'Omc nei confronti di tutti i paesi membri che hanno applicato ritorsioni commerciali in risposta ai dazi americani sull'acciaio e l'alluminio (per un totale di \$24 miliardi di esportazioni Usa del 2017), lamentando come questi ultimi fossero giustificati dalle minacce alla sicurezza nazionale portate da un eccesso di capacità produttiva globale. La contro-risposta di Washington alle ritorsioni dei principali partner commerciali ha previsto anche l'erogazione di sussidi per un valore di \$27 miliardi ai comparti agricoli più colpiti, in particolare le produzioni esportatrici di fagioli di soia, mais, nocciole, frutta e carne bovina.

Nel 2018 il Dipartimento del commercio ha avviato un'ulteriore indagine sulla sicurezza nazionale riguardante *l'importazione di automobili e relativi componenti*. Trump ha affermato di voler applicare un dazio del 25 per cento sulle importazioni del settore nel suo complesso. Secondo uno studio del Peterson Institute for International Economics (Piie)⁹, un think tank di Washington, questa misura comporterebbe una contrazione dell'1,5 per cento della produzione e una perdita di 195.000 posti di lavoro nel settore auto Usa (1,5 per cento della forza lavoro dell'industria automobilistica) in considerazione della dipendenza dei produttori americani dall'importazione di parti e input intermedi e con conseguente incremento dei prezzi per i consumatori interni e contrazione della domanda.¹⁰

⁸ Bown C. (2018), "Trump's Steel and Aluminum Tariffs: How WTO Retaliation Typically Works", Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-steel-and-aluminum-tariffs-how-wto-retaliation-typically>

⁹ Robinson S., Thierfelder K., Schott J., Jung E., e Lu Z. (2018), "Trump's Proposed Auto Tariffs Would Throw US Automakers and Workers Under the Bus", Peterson Institute for International Economics, Trade and Investment Policy Watch: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-proposed-auto-tariffs-would-throw-us-automakers-and>

¹⁰ L'impatto sul settore automobilistico potrebbe essere superiore (-4 per cento in termini di produzione e la perdita di 624,000 posti di lavoro) nell'ipotesi di ritorsioni sulle esportazioni Usa degli stessi prodotti da parte delle economie colpite dalle misure protezionistiche dell'amministrazione Trump.

*I dazi sull'import di
auto dall'Ue possono
recare gravi danni
all'economia dei
paesi europei,
Germania in testa*

L'eventuale aumento dei dazi sulle automobili importate dagli Usa avrebbe ripercussioni significative sull'industria europea, che nel 2017 rappresentava quasi un quarto dei \$210,2 miliardi di importazioni americane complessive nel settore *automotive* (di cui \$46,6 miliardi di esportazioni Ue28 di auto, Suv e minivan e \$1,2 miliardi di furgoni). Nello specifico, la metà delle esportazioni europee negli Usa di auto, Suv e minivan provengono dalla Germania (\$23,3 miliardi), mentre non è trascurabile il contributo del settore auto italiano con \$4,9 miliardi di esportazioni nel 2017. Lo scorso maggio l'amministrazione Trump ha formalmente rinviato al prossimo autunno la decisione se aumentare o meno dei dazi sulle auto, in ottemperanza all'impegno preso con l'Ue di sospendere temporaneamente l'uso di tariffe (vedi sotto) e in attesa che il

Dipartimento del commercio concluda le sue valutazioni circa la rilevanza del settore per la sicurezza nazionale.

Tentativi di avvio di un negoziato in tema di politiche commerciali hanno in accompagnato questa fase di inasprimento della guerra commerciale bilaterale Ue-Usa. Nel luglio 2018 Trump e il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker hanno raggiunto un primo accordo politico teso a interrompere il progressivo acuirsi delle tensioni commerciali. Trump e Juncker si sono accordati in linea di principio (e in maniera non vincolante) sui seguenti obiettivi: i) annullamento dei dazi, delle barriere non-tariffarie e dei sussidi nei settori industriali (con l'eccezione di quello automobilistico) e aumento del commercio nei settori dei servizi, chimico, farmaceutico e dei fagioli di soia; ii) incremento delle importazioni Ue di gas naturale liquefatto dagli Usa; iii) avvio di un negoziato per il superamento delle barriere al commercio rappresentate dagli standard tecnici differenziati; iv) protezione congiunta delle imprese europee e americane contro le pratiche commerciali sleali; e v) riforma dell'Omc.

Sul tema dell'eliminazione dei dazi tuttavia sono emerse divergenze marcate, principalmente riguardo ai settori agricolo e auto. Gli Usa perseguono l'obiettivo di raggiungere l'eliminazione delle barriere commerciali non solo nel settore industriale, ma anche agricolo. L'Ue però non intende aprire a trattative che interessino quest'ultimo in considerazione dell'importanza accordata da alcuni stati membri al mantenimento di politiche di sostegno alle produzioni nazionali, nonché alla salvaguardia degli standard Ue in materia di uso di ormoni e organismi geneticamente modificati (ogm) nella produzione agricola, ampiamente utilizzati in America ma fortemente regolamentati in Europa. La Francia in particolare si è opposta alla stessa decisione del Consiglio dell'Ue in aprile di autorizzare la Commissione a negoziare con gli Usa sulla soppressione dei dazi sui beni industriali e sulla valutazione della conformità, nonostante l'esplicita esclusione dei beni agricoli. Tensioni all'interno dell'Unione si sono registrate anche nel Parlamento europeo (Pe), dove una risoluzione non vincolante di indirizzo dei negoziati, che prevedeva che un'eventuale conclusione degli accordi con gli Usa fosse condizionata all'eliminazione dei dazi sull'acciaio e sull'alluminio europeo, è stata respinta di poco, con 223 voti contrari e 198 a favore (37 le astensioni).

*L'insistenza Usa
sull'apertura dei
mercati agricoli Ue
complica il negoziato*

3. La disputa transatlantica e il ruolo dell'Ue nel sistema multilaterale

Le misure intraprese dall'attuale amministrazione Usa in materia di commercio internazionale e il loro impatto sul funzionamento del sistema multilaterale globale stanno mettendo in pericolo il processo di globalizzazione e la tenuta dell'alleanza transatlantica.

Il negoziato commerciale Ue-Usa presenta un elevato rischio di fallimento, non solo per la diversa agenda negoziale delle parti, in particolare riguardo al settore agricolo. Il raggiungimento di un accordo tra due economie di grandi dimensioni in presenza di processi di ratifica complessi è estremamente complicato, come dimostra il caso del Ttip. Basti pensare che in America gli accordi commerciali devono venire approvati da entrambe le camere del Congresso, mentre in Europa la ratifica spetta in teoria ai soli Consiglio e Pe, ma più spesso anche ai 28 parlamenti nazionali (quando cioè un accordo si qualifichi non come puramente commerciale ma 'misto'). Il problema non è solo il coinvolgimento di così tanti attori istituzionali (e dei relativi gruppi di interesse che quegli attori rappresentano più o meno direttamente), ma anche la relativa irrilevanza della posta in palio, dal momento che i guadagni reciproci in termini di welfare e aumento del Pil sarebbero minimi nel caso di un consenso sull'abbattimento dei dazi centrato esclusivamente sui prodotti industriali (per questo il Ttip si concentrava soprattutto su armonizzazione regolamentare, investimenti e commesse pubbliche).¹¹

Le probabilità di successo del negoziato sono ulteriormente messe a rischio dall'obiettivo implicito perseguito dai negoziatori Usa anche nelle trattative con la Cina: la riduzione del deficit bilaterale. Non solo questo esito sarebbe difficilmente accettabile dai negoziatori europei, ma probabilmente sarebbe fuori dalla loro portata in quanto subordinato a un cambiamento strutturale delle politiche macroeconomiche delle principali economie dell'Ue.

*La tenuta del sistema
commerciale
multilaterale è un
interesse strategico
degli europei*

Nel contesto dell'attuale sistema globale degli scambi, caratterizzato dal progressivo inasprirsi di due simultanee dispute commerciali tra i principali attori economici mondiali (Ue-Usa e Usa-Cina) e dal graduale indebolimento dell'Omc, l'Ue è chiamata a fare delle scelte che possano al contempo ridurre i costi di una guerra commerciale globale e salvaguardare il sistema multilaterale esistente. Questi obiettivi possono essere perseguiti congiuntamente, adottando politiche commerciali di risposta alle tariffe Usa coerenti con i regolamenti del Omc in modo da non legittimare la violazione delle regole globali e minimizzare le notevoli perdite che deriverebbero da una guerra aperta sul fronte commerciale. Il commercio non è infatti un gioco a somma zero,¹² in quanto i guadagni di breve termine derivanti dall'applicazione di barriere protezionistiche da parte di un'economia sono più che compensati dalle perdite conseguenti. La letteratura economica ha ormai documentato in maniera rigorosa gli effetti negativi delle guerre commerciali in termini di aumento dei prezzi, riduzione del prodotto e dei volumi di scambio, ed in ultima istanza dei livelli di benessere delle economie coinvolte – per non parlare delle implicazioni politiche.¹³

¹¹ Dadush U. (2019), "What is in store for the EU's trade relationship with the US?", Bruegel Blog Post: https://bruegel.org/2019/05/what-is-in-store-for-the-eus-trade-relationship-with-the-us/#_ftn1

¹² Irwin D. (2016), "Why Trade Is Not a Zero-Sum Game", Columbia Business School: <https://www8.gsb.columbia.edu/articles/chazen-global-insights/why-trade-not-zero-sum-game>

¹³ Per una rassegna sintetica della letteratura economica teoria ed empirica sulle guerre commerciali si rimanda a Demertzis M. e Fredriksson G. (2018), "The EU Response to US Trade Tariffs",

Nonostante le misure protezionistiche non favoriscano la crescita economica globale, una posizione neutrale dell'Ue nella più ampia e duratura guerra commerciale Usa-Cina potrebbe rappresentare un'opportunità per le imprese europee. La struttura settoriale delle esportazioni nelle tre aree economiche mostra la possibilità di penetrare spazi di mercato lasciati aperti dalle reciproche barriere commerciali, specialmente in Cina, in considerazione della potenziale sostituibilità tra prodotti europei e americani (sono identici i primi dieci settori esportatori in Cina di Ue e Usa).¹⁴

Il deterioramento delle relazioni transatlantiche chiama inoltre l'Ue all'apertura di relazioni economiche più profonde con altri partner commerciali. I recenti accordi con Canada e Giappone sono animati anche dall'intento di alimentare la cooperazione internazionale in materia commerciale. Un rafforzamento della cooperazione economica, se non addirittura un riequilibrio della partnership commerciale dagli Usa verso la Cina è un'opzione di politica commerciale che nel medio termine i leader Ue non potranno trascurare, se si considera la dimensione del mercato di sbocco cinese per le imprese europee. Tuttavia ciò può avvenire solo a condizione che sia garantito un miglioramento nell'accesso effettivo al mercato cinese e la parità di trattamento per le imprese estere.¹⁵

Infine, l'Ue è chiamata a promuovere una riforma dell'Omc che renda credibile la promessa di un equo accesso al libero commercio per tutte le economie coinvolte. La questione di maggiore urgenza è quella della nomina dei nuovi giudici dell'organismo di appello per la risoluzione delle controversie e più in generale la riforma delle funzioni deliberative e di monitoraggio dell'organizzazione, oltre agli altri nodi irrisolti, peraltro condivisi con gli Usa, come la revisione dello status di paese in via di sviluppo riconosciuto alla Cina e il conseguente "trattamento speciale e differenziato" a essa riservato nel mantenimento di barriere commerciali nei confronti dei paesi membri sviluppati.

Intereconomics, Vol. 53, N. 5, pp. 260-268:

<https://archive.intereconomics.eu/downloads/getfile.php?id=1169>

¹⁴ Garcia-Herrero A. (2019), "Europe in the midst of China-US strategic competition: What are the European Union's options?", Bruegel Working Paper, Issue 3, 8 aprile: https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/04/US_China_strategic_competition_EU_080419.pdf

¹⁵ L'esplicita richiesta di una più equilibrata e reciproca relazione in ambito commerciale e negli investimenti è stata avanzata recentemente dalla stessa Commissione europea: *EU-China – A strategic outlook*, JOIN(2019) 5 final, European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_en

Opzioni e problematiche nel rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro

di Nicola Bilotta (con Riccardo Alcaro) *

*Great powers have great currencies*¹⁶ [le grandi potenze hanno grandi valute]

L'euro è senz'altro una delle iniziative più ambiziose, se non la più ambiziosa, promossa in seno all'Unione Europea. Nei vent'anni passati dalla sua introduzione nei mercati finanziari, la moneta unica ha attraversato diverse fasi di sviluppo, alcune apparentemente positive – come nei primi anni 2000 – e altre decisamente più problematiche – la crisi del debito sovrano della prima metà degli anni 2010. Quest'ultima è stata abbastanza seria da spingere analisti, osservatori e anche funzionari e politici a evocare con una certa regolarità lo spettro della 'fine dell'euro'. Quanto effettivamente questo rischio sia stato reale non è dato saperlo con precisione. Di certo la moneta unica si è dimostrata molto più solida di quanto avevano creduto i suoi detrattori. La stessa opinione pubblica è tornata a sostenerla. Stando ai dati di Eurobarometro, il 76 per cento degli intervistati nell'Ue28 (non solo quindi dei 19 membri dell'eurozona) si è espressa a favore dell'euro, sebbene con variazioni a seconda del paese.¹⁷

*Crisi del debito
sovrano e sanzioni
Usa alimentano il
dibattito sul ruolo
dell'euro*

Questa ritrovata fiducia fa da sfondo al tentativo della Commissione europea di rilanciare con forza il dibattito su come rafforzare l'euro sul piano globale. Si tratta di un obiettivo ambizioso, ma con motivazioni precise. Una maggiore internazionalizzazione dell'euro avrebbe una serie di benefici, tra cui una minore vulnerabilità dell'eurozona agli shock, una più ampia disponibilità di liquidità per le aziende europee e, infine, una maggiore autonomia dell'Ue e dei suoi stati membri in politica estera.

Paradossalmente, è proprio da questa dimensione non economica che è nata con forza l'esigenza di rafforzare il ruolo internazionale della moneta unica. L'uso sempre più spregiudicato di sanzioni 'secondarie' – che cioè colpiscono aziende straniere – da parte degli Stati Uniti ha mostrato quanto limitate siano le possibilità delle aziende e soprattutto delle banche Ue di sottrarsi alla legislazione americana, anche quando essa si applica in un'altra giurisdizione (con effetto quindi extra-territoriale). Tra le ragioni dell'efficacia delle sanzioni secondarie Usa sono l'ubiquità del dollaro – principale moneta di scambio e riserva internazionale – e il primato strutturale degli Stati Uniti nei mercati finanziari globali (che è strettamente legato alla supremazia del dollaro)¹⁸.

* Nicola Bilotta è Ricercatore nel Programma Economia, politica internazionale e global governance dell'Istituto affari internazionali; e Riccardo Alcaro è Coordinatore delle Ricerche e Responsabile del Programma Attori globali dello Iai.

¹⁶ Mundell, Robert, 1993, "EMU and the International Monetary System: A Transatlantic Perspective" Austrian National Bank Working Paper 13 Vienna.

¹⁷ Eurobarometro, *Spring 2019 Standard Eurobarometer: Europeans upbeat about the state of the European Union – best results in 5 years*, Bruxelles, 5 agosto 2019, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4969_en.htm.

¹⁸ Un'azienda europea che volesse, per esempio, importare petrolio dall'Iran in maniera del tutto legale in base alla legislazione nazionale ed europea preferisce oggi astenersi per evitare il rischio di incorrere in pesanti sanzioni da parte del Tesoro Usa. Uno dei motivi per cui questo rischio è piuttosto alto –

Il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro non eliminerebbe del tutto le debolezze strutturali dell'eurozona come potenza finanziaria e dell'Ue come attore geopolitico, ma aumenterebbe le opzioni a disposizione degli europei, ne garantirebbe l'autonomia e proteggerebbe gli interessi economici e commerciali in misura maggiore. Se e quanto l'internazionalizzazione dell'euro sia possibile resta una domanda aperta.

Il ruolo internazionale di una valuta

Fin dalla sua introduzione nel 1999 (come valuta nei mercati finanziari) e 2002 (come moneta in circolazione), l'euro si è imposto come la seconda valuta più importante nei mercati internazionali senza però riuscire a scalfire il ruolo dominante del dollaro americano.

Una valuta ha tre funzioni principali. Essa è a) un mezzo di scambio; b) un'unità di conto; e c) una riserva di valore. Quando una valuta assume un ruolo internazionale, queste funzioni possono essere ulteriormente analizzate in base al settore che ne fa uso: pubblico o privato. Una valuta assume un ruolo internazionale nelle *funzioni pubbliche* se è utilizzata come valuta di intervento (mezzo di scambio); come *currency peg* di una valuta extranazionale – se cioè il tasso di cambio della valuta extranazionale in questione viene fissato in base a un'altra valuta, che appunto diventa 'internazionale' (unità di conto); come riserva di valore da parte delle banche centrali di altre paesi (riserva di valore). Per quanto riguarda le sue *funzioni private*, una valuta è internazionale se diviene una moneta di fatturazione (per esempio nell'acquisto di petrolio), se *assets* finanziari esteri vengono emanati in questa moneta e se le banche private la scelgono come riserva di valore (cfr. Tabella 1).

anzi certo – è che il petrolio viene acquistato in dollari. Similmente, una banca europea che volesse sostenere lo sviluppo delle infrastrutture per l'esportazione di idrocarburi in Russia – un altro dei paesi colpiti dalle sanzioni secondarie Usa – si troverebbe egualmente nei guai, dal momento che quella banca opera di continuo sui mercati americani per raccogliere capitali.

Tabella 1. Le tre funzioni di una valuta internazionale

Funzione	Privata	Pubblica
Mezzo di scambio	Commercio di beni e servizi	Interventi in valuta estera
Unità di conto	Valutazione di beni (per esempio il petrolio) e di debito sovrano	<i>Peg</i> di una valuta nazionale
Riserva di valore	Industria bancaria	Banche centrali

Fonte: Paul Krugman, “*The International Role Of The Dollar: Theory and Prospect*”, in ed. John F.O Bilson and Richard C. Marston, “*Exchange Rate Theory and Practice*”, University of Chicago Press, 1984, pp.261- 278.

La disparità internazionale tra euro e dollaro si nota chiaramente in tutte le funzioni di una valuta globale. Nel giugno 2019, lo scarto tra dollaro americano ed euro sia nella composizione delle riserve di valuta estera mondiale che nell’emissione di titoli di debito internazionale è stato di più del 40 per cento. Al contrario, l’euro è riuscito a rafforzarsi come strumento nei pagamenti globali dove la differenza tra l’uso delle due valute è stata del 10 per cento (cfr. Tabella 2).¹⁹

¹⁹ “*The international role of the euro – Interim Report*”, Banca Centrale Europea, giugno 2019, <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>

Tabella 2. Confronto dollaro/euro/yen/renminbi

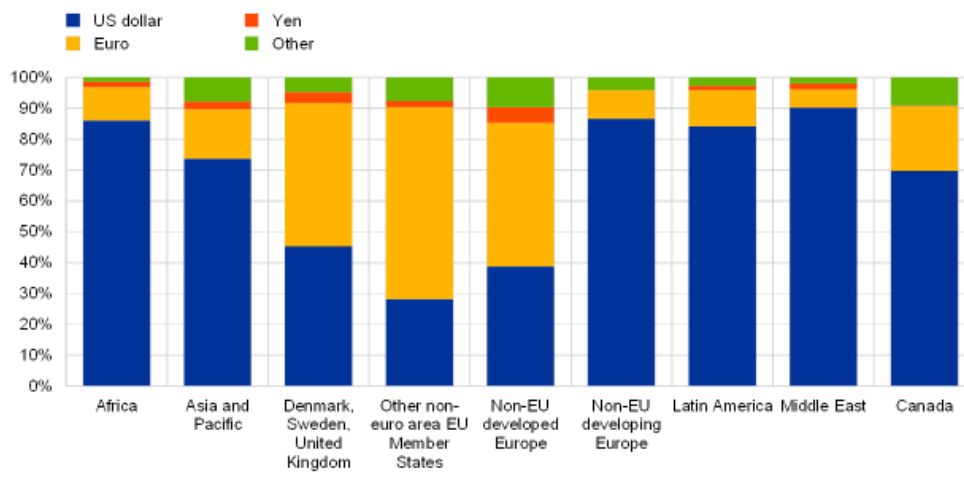
Funzione	Dollaro/Usa	Euro	Yen	Renminbi
Mezzo di scambio				
Volume totale delle transazioni avvenute nel mercato delle valute estere	45%	19%	9%	2%
Unità di conto				
Peg di valuta di paesi terzi ²⁰	38%	25%	N/D	N/D
Fatturazione di export da paesi dell'eurozona verso paesi extra-euro	N/D	61,6%	N/D	N/D
Fatturazione di import per paesi dell'eurozona da paesi extra-euro	N/D	51,4%	N/D	N/D
Riserva di valore				
Riserve ufficiali	61%	20%	5%	2%
Titoli internazionali di debito	62%	21%	2%	N/D
Prestiti internazionali	59%	20%	1%	N/D

²⁰ “*Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2018*”, Fondo Monetario Internazionale, 16 aprile 2019, pp. 6-8.

Fonte: “*The international role of the euro – Interim Report*”, Banca Centrale Europea, giugno 2018, p. 5, <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201806.en.html#toc2>

L’euro è però riuscito a conquistare una posizione di assoluto rilievo a livello regionale. Considerando le obbligazioni internazionali esistenti, l’euro è stato utilizzato nell’area dei paesi europei sviluppati non appartenenti all’eurozona e dai membri Ue non-euro più di altre valute. Nelle altre regioni del mondo invece il dollaro sovrasta in maniera evidente l’euro – in Africa più dell’85 percento delle obbligazioni è in dollari, in Asia e nel Pacifico più del 70 percento e quasi il 90 percento in Medio Oriente (cfr. Figura 1).

Figura 1. Distribuzione riserve valutarie



Fonte: “*The international role of the euro – Interim Report*”, Banca Centrale Europea, giugno 2019, p. 18, <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>.

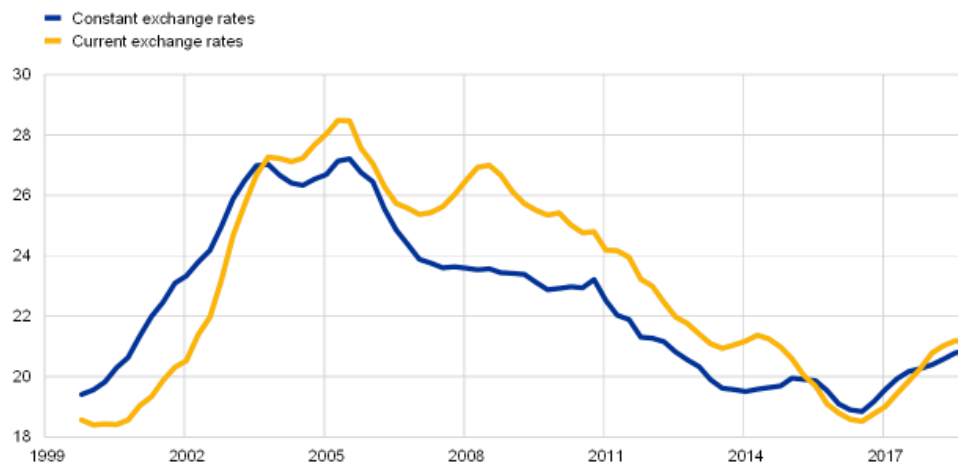
Il crescente peso delle economie emergenti, a discapito dell’Ue e degli Stati Uniti, potrebbe giocare in favore del dollaro rispetto all’euro. Secondo alcuni studi, la percentuale del Pil globale prodotto dall’Ue (a parità di potere d’acquisto) dovrebbe ridursi dal 15 percento nel 2016 al 9 percento nel 2050, mentre quella degli Stati Uniti dal 16 al 12 percento. Nello stesso periodo di tempo, il peso della Cina sull’economia globale dovrebbe aumentare dal 18 al 20 percento e quello indiano dal 7 al 15 percento.²¹ L’inerzia del dollaro rientra nei vantaggi delle esternalità di rete e dell’economia di scala che caratterizzano la sua diffusione internazionale.

Ciò nonostante, contestualizzando storicamente il confronto tra l’euro e il dollaro si può osservare che dal 1999, quando la moneta unica europea fu introdotta come unità di conto virtuale, al 2006 l’euro riuscì a diminuire velocemente il differenziale internazionale con il dollaro. Per esempio, il volume del debito estero denominato in euro ha raggiunto il suo massimo prima del 2007 (40 percento del totale internazionale) per poi cadere al 20 percento nel periodo successivo alla Grande Recessione del 2008-9 e alla crisi del debito sovrano nell’eurozona a partire dal 2010 (cfr. Figure 2 e 3).²²

²¹ “*The Long View. How will the global economic order change by 2050?*”, PWC Insights, febbraio 2017, p. 4, <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>

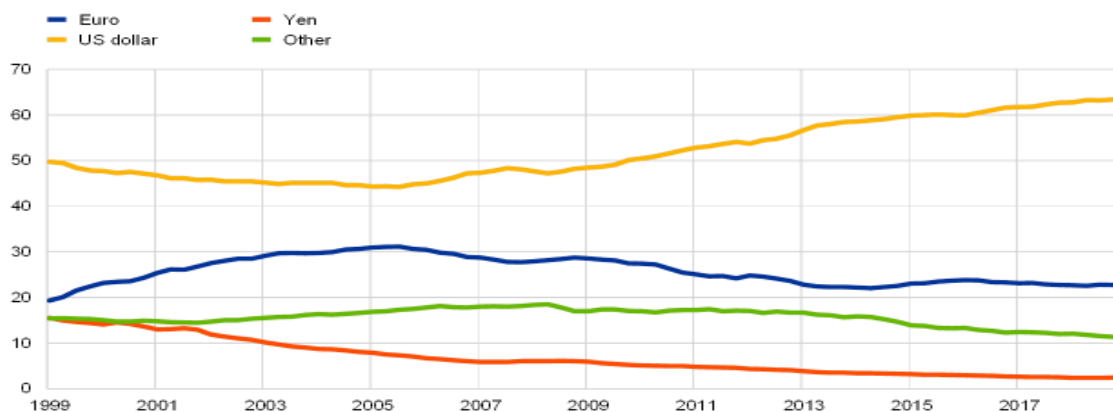
²² “*The international role of the euro – Interim Report*”, Banca Centrale Europea, giugno 2008,

Figura 2. Indice composto del ruolo internazionale dell'euro²³



Fonte: “*The international role of the euro – Interim Report*”, Banca Centrale Europea, giugno 2019, p. 4, <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>

Figura 3. Percentuale di titoli di debito internazionale emessi nelle valute principali



Fonte: *The international role of the euro – Interim Report*, Banca Centrale Europea, giugno 2019, p. 16, <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>.

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ire/eurointernationalrole200807en.pdf?3e8003e55963e0bd97feb8f525eeb9a>

²³ L'indice è calcolato considerando in proporzione l'utilizzo dell'euro nei titoli di debito internazionali, nei prestiti concessi da banche non dell'eurozona a clienti non appartenenti all'eurozona, depositi di clienti al di fuori dall'eurozona in banche non appartenenti all'eurozona, nelle operazioni in valuta estera e nelle riserve globali di valuta estera.

Per comprendere l'inversione del trend dopo il 2006 bisogna capire quali siano i fattori dietro alla crescita o alla decrescita del ruolo internazionale di una valuta. Tra questi fattori, quattro fanno riferimento a delle caratteristiche consolidate che vedono in vantaggio il dollaro – e che non sono mutati sostanzialmente tra il 2002 e il 2018: dimensione del paese o dell'area monetaria (anche se per dimensioni l'economia degli Ue28 è pari o poco inferiore, quella Usa è più dinamica e integrata); sviluppo del mercato finanziario (la centralità strutturale dei mercati finanziari Usa a livello globale è indiscussa); libera circolazione di capitale (il mercato dei capitali negli Usa è integrato, in Europa no); e infine potere politico e militare dello stato/stati che emettono la moneta (non ci sono discussioni circa la superiorità geopolitica dell'America).

Per il momento la superiorità del dollaro è inattaccabile

Altri due fattori chiave potrebbero invece dare indicazioni sui motivi della crescente divergenza internazionale tra due monete post-2007: stabilità finanziaria del paese/area valutaria in relazione alle altre economie mondiali; e politiche che stimolino o frenino la diffusione internazionale di una moneta. Ebbene, il dollaro è in una posizione di vantaggio sull'euro in entrambi i casi.

Non è un caso che la contrazione nell'uso internazionale dell'euro rispetto al dollaro sia iniziata nel 2007, quando l'eurozona ha cominciato a scivolare nella peggiore crisi economica mai registrata dopo la Seconda guerra mondiale. I paesi dell'euro area hanno iniziato timidamente a uscire dalla crisi solo nel 2015, al contrario degli Stati Uniti, che dopo due anni di contrazione del Pil nel 2008 e nel 2009, hanno ripreso a crescere con una media annuale superiore al 2 per cento.

Inoltre, anche se teoricamente la finanza dell'eurozona avrebbe le dimensioni per competere a livello globale, le segmentazioni nazionali tra i sistemi finanziari e i mercati di titoli impediscono di sfruttare a pieno le potenzialità della moneta unica. Nonostante siano stati fatti passi avanti per cercare di integrare maggiormente le economie dell'eurozona, la struttura di governance dell'euro rimane ancora maggiormente decentralizzata sia da un punto di vista economico sia da uno politico rispetto agli Stati Uniti.

Al momento quindi tutti sei i fattori presi in considerazione sembrano premiare il dollaro americano rispetto all'euro come moneta internazionale.

Il piano europeo: limiti e benefici

Per riportare nel dibattito politico e istituzionale europeo priorità e strategie per rafforzare il ruolo internazionale dell'euro, la Commissione europea ha pubblicato nel dicembre 2018 un documento intitolato *Towards a stronger international role of the Euro* ("Verso un più forte ruolo internazionale dell'euro")²⁴, che, oltre ad analizzare i potenziali benefici di un euro più internazionalizzato, suggerisce una serie di azioni che potrebbero aiutare l'eurozona a raggiungere l'obiettivo.

²⁴ "Towards a stronger international role of the Euro", European Commission, 5 dicembre 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/communication_-_towards_a_stronger_international_role_of_the_euro.pdf

*Privilegio
'esorbitante' e
signoraggio sono i
benefici di una
valuta
internazionale*

Secondo la maggioranza delle teorie economiche, i benefici economici prodotti da una valuta internazionale fanno riferimento, in primo luogo, al “*privilegio esorbitante*”²⁵ legato alla domanda estera di *assets* stabili e liquidi che caratterizzano le valute internazionali. In secondo luogo, questi benefici dipendono dal “signoraggio” che deriva dagli interessi pagati dagli attori extra-nazionali che posseggono la moneta estera. Secondo uno studio del 2008, gli Stati Uniti avrebbero ottenuto da questo tipo di signoraggio un guadagno tra lo 0,1 e lo 0,2 per cento del loro Pil su base annuale.²⁶

In aggiunta, i paesi che emettono una valuta internazionale hanno dei benefici dovuti a un minore premio di liquidità, potendo pagare tassi di interesse reali più bassi perché hanno una maggiore domanda della loro moneta. Un ulteriore vantaggio è la riduzione dei costi nelle transazioni internazionali e dei rischi di volatilità, avvenendo gli scambi al riparo dalle variazioni nel tasso di cambio.

Nel caso dell'euro, questi vantaggi economici si potrebbero applicare solo parzialmente. Sicuramente con un euro più internazionalizzato si abbasserebbero i costi di transazione e i rischi, nonostante le banche europee abbiano diminuito drasticamente le loro operazioni internazionali fin dalla crisi del 2008, e si renderebbero i mercati europei meno sensibili agli shock esterni.²⁷ Tuttavia, il volume degli euro detenuti fuori dall'eurozona ammonta solo al 20-25 per cento della moneta in circolazione²⁸ (mentre la percentuale dei dollari in circolazione al fuori dei confini americani oscilla tra il 50 e il 70 per cento, secondo uno studio della Federal Reserve, la banca centrale americana)²⁹. I benefici derivanti dal signoraggio sono quindi già di per sé limitati e, data la scarsa diffusione dell'euro, per avere un ritorno economico rilevante l'eurozona dovrebbe moltiplicare esponenzialmente la sua diffusione internazionale.

Inoltre, al contrario degli Stati Uniti, l'eurozona non emette titoli di stato federale e a livello nazionale solo alcuni paesi vendono titoli di stato considerati liquidi e sicuri (su tutti la Germania e i paesi nordici), lasciando numerosi dubbi sulla possibile diminuzione effettiva dei premi di liquidità.

Quelli economici non sono tuttavia i soli benefici inerenti a una valuta internazionale. In assenza di una moneta globale, gli investimenti e il commercio internazionale devono necessariamente essere intermediati da alcune valute nazionali. Una valuta internazionale ha

²⁵ L'espressione è stata attribuita a Valéry Giscard d'Estaing, allora ministro delle finanze del governo francese sotto la presidenza di Charles de Gaulle (1959-1969).

²⁶ Elias Papaioannou e Richard Portes, “*Costs and benefits of running an international currency*”, *Economic Papers* 348, *European Economy*, November 2008, p.95, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13486_en.pdf

²⁷ Kostantinos Efsthathiou e Francesco Papadia, “*The euro as an international currency*”, *Bruegel Blog Post*, 18 dicembre 2018, <https://bruegel.org/2018/12/the-euro-as-an-international-currency/>

²⁸ “*Issuance and circulation of euro banknotes*”, website Commissione Europea, <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/issuance/html/index.en.html>

²⁹ Richard Porter e Ruth A. Judson, “*The Location of U.S. Currency: How Much is Abroad?*”, *Federal Reserve Bulletin*, ottobre 1996, <https://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/1996/1096lead.pdf>

quindi anche delle implicazioni politiche che sono una manifestazione dell'*hard power* di chi la emette.

Il documento della Commissione sottolinea che l'internazionalizzazione dell'euro avrebbe importanti ripercussioni sul consolidamento dell'indipendenza politica ed economica europea. Ad esempio, in un sistema a più alta diffusione globale dell'euro, l'esposizione delle industrie europee alle sanzioni extra-territoriali americane verrebbe riducendosi. Dal momento che gli operatori di mercato avrebbero un canale alternativo al pagamento in dollari, il Tesoro Usa non avrebbe l'appiglio legale che di fatto oggi gli consente di imporre la legislazione americana su banche e aziende straniere (incluse naturalmente quelle europee).

*Il rafforzamento dell'euro
darebbe maggiore
indipendenza geopolitica
all'Ue*

*Maggiore integrazione
economico-finanziaria e
politico-militare sono una
condizione per rafforzare
l'euro*

Esiste quindi una discrasia tra la giurisdizione nazionale di chi produce e controlla la moneta e il dominio del mercato in cui essa opera.³⁰ Quando un paese fa affidamento sulla moneta di una nazione estera per emettere debito o per comporre le proprie riserve, si espone implicitamente all'influenza di chi decide le politiche monetaria della valuta. Le decisioni della Federal Reserve americana hanno ripercussioni globali – *spillover effects* – che vengono trasmesse attraverso il canale commerciale, dei tassi di cambio e dell'aumento degli *assets* e delle *liabilities* detenuti dai paesi esteri. Un deprezzamento del dollaro, per esempio, ha conseguenze drammatiche sui paesi esportatori di materie prime dato che esse sono scambiate principalmente in dollari.

Il documento della Commissione riconosce che il fattore chiave per rafforzare il ruolo internazionale dell'euro sia la creazione di un'architettura economico-finanziaria dell'eurozona più efficiente, visto che la diffusione internazionale dell'euro sembra essere legata direttamente alla stabilità economica. Il primo passo sarebbe quello di completare l'Unione economica e monetaria mediante un'Unione bancaria e un'Unione dei mercati dei capitali. L'Unione bancaria europea manca ancora di un sistema comune di protezione dei depositi che mitigherebbe i rischi di instabilità causati dall'eventuale crisi di una 'banca sistemica' nazionale – quelle, in sostanza, il cui fallimento porterebbe a una crisi generalizzata a causa delle loro dimensioni (*too big to fail*, come dicono gli americani). Invece, l'Unione dei mercati di capitale aumenterebbe la diversificazione delle fonti di finanziamento delle imprese europee, stimolandone la crescita e, al contempo, stabilizzando maggiormente il sistema finanziario europeo.

La Commissione propone ulteriori strumenti ed iniziative, come la Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, che dovrebbe stabilizzare gli investimenti pubblici in caso di crisi economico-finanziarie in un paese membro, garantendo una maggiore capacità di assorbire shock asimmetrici nell'eurozona (quelli che interessano un membro dell'area

³⁰ Benjamin J. Cohen, "The Future of Reserve Currencies", Finance and Development, settembre 2009, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/09/pdf/cohen.pdf>

monetaria, pur avendo effetti di *spillover* sul resto) e incrementando di conseguenza la fiducia da parte degli investitori nell'economia europea.

L'integrazione non è un fatto semplicemente economico, ma anche politico. Non a caso un punto enfatizzato dal documento è la necessità di migliorare il coordinamento politico tra i diversi membri Ue per presentarsi più coesi di fronte alle sfide globali.

Il piano della Commissione sembra però ignorare che il peso diplomatico e militare dello stato che emette la valuta è un nodo essenziale dietro al consolidamento internazionale di una valuta.

Analizzando la fluttuazione delle riserve in valuta estera nel periodo precedente alla Prima guerra mondiale, un gruppo di economisti ha dimostrato come dietro alla composizione delle riserve ci sia un intreccio di motivazioni economiche – stabilità, liquidità etc. – e politiche – rilievo militare e diplomatico del paese che emette la valuta usata come riserva.³¹ Secondo questo studio, negli anni 2000 la differenza nella composizione delle riserve in dollari delle nazioni che dipendono dagli Stati Uniti per la loro sicurezza e di quelle i paesi la cui sicurezza è in ultimo affidata ad arsenali nucleari è del 35 per cento.

Nonostante gli sforzi con cui si è cercato di stimolare una maggiore integrazione militare e diplomatica a livello europeo, le priorità relative alla difesa e alla politica estera rimangono ancora fortemente ancorate agli interessi nazionali dei singoli stati. A titolo d'esempio, nel 2017 è stata lanciata la Cooperazione strutturata permanente (cfr. l'approfondimento di Ester Sabatino in questo Focus), ma la strada per una vera e propria integrazione militare europea è ancora molto, molto lunga. Oltre a ciò, negli ultimi anni l'Ue ha dimostrato ripetutamente significativi limiti in politica estera, come dimostra – per fare gli esempi più eclatanti – il fallimento nell'elaborare una strategia d'azione comune questioni prioritarie per l'Europa come la stabilizzazione della Libia o la pacificazione della Siria.

Nel documento non si espongono chiaramente quali potrebbero essere i costi economici di una moneta internazionale. Gli argomenti più classici fanno riferimento alla possibile perdita dell'indipendenza monetaria causata dall'accumulazione di valuta in mano ad operatori fuori dai confini nazionali e dal cosiddetto *paradosso di Triffin*, che ritiene esista una correlazione inversa tra liquidità e fiducia in una valuta internazionale. Il paradosso è generato dal conflitto che un paese che emette una valuta internazionale deve affrontare: se dovesse decidere di frenare la diffusione della sua moneta causerebbe una stagnazione del commercio internazionale, se invece dovesse garantire un'illimitata liquidità, la fiducia internazionale nella moneta stessa diminuirebbe.³² È il caso di ricordare tuttavia che è in corso un ricco dibattito intellettuale sulla veridicità della teoria di Triffin. Bordo e McCauley, tra gli altri, ritengono che la teoria di Triffin sia basata su un'analisi anacronistica dei fattori che riducono la fiducia dei mercati in una valuta internazionale. Più che la liquidità contano le dimensioni e il dinamismo dell'economia del paese che emette la valuta internazionale, lo sviluppo e flessibilità del suo mercato finanziario, e l'alta liquidità dello stesso. Questo

³¹ Barry Eichengreen, Arnaud Mehl e Livia Chifu, *"Mars or Mercury? The geopolitics of international currency choice"*, Vox, 2 gennaio 2018, <https://voxeu.org/article/geopolitics-international-currency-choice>

³² Il paradosso di Triffin sostiene che una moneta internazionale soffra di un conflitto tra gli obiettivi nazionali e globali. Se il paese che emetta la valuta dominante restringe la liquidità monetaria, il commercio internazionale ne soffrirà; se invece aumenta la liquidità, ci sarà un'aspettativa internazionale che il suo valore diminuirà.

spiega perché, nonostante l'elevato livello di internazionalizzazione del dollaro e un disavanzo pubblico costantemente sopra quelli che sarebbero considerati livelli di guardia in un altro paese, i mercati hanno continuato a dare piena fiducia alla stabilità finanziaria degli Stati Uniti anche e soprattutto dopo la Grande Recessione.³³ Inoltre, il sistema monetario internazionale è cambiato, contando sempre maggiormente su altre valute rispetto al dollaro, come l'euro, lo yen e il renminbi, mutando di conseguenza le modalità in cui il dilemma di Triffin si manifesterebbe, e cioè una situazione in cui esiste una sola moneta di riferimento.³⁴

In realtà, la politica monetaria è principalmente concentrata sul controllo dei tassi di interesse nel breve termine, che influiscono direttamente sui trend di depositi e investimenti. Come notato in un recente articolo, un incremento della domanda estera di *assets* denominati in euro renderebbe più complessa la gestione della politica monetaria da parte della Banca centrale europea (Bce) e degli stimoli a livello di aggregati monetari. Tuttavia lo stesso studio sostiene che la Bce ha maturato capacità e strumenti per valutare l'efficacia degli interventi anche in caso l'euro fosse più diffuso a livello globale.³⁵

In definitiva, il ruolo internazionale dell'euro sarebbe sicuramente una sfida economica e politica, ma i benefici sembrano essere superiori ai costi soprattutto da un punto di vista di indipendenza sul piano internazionale.

Conclusioni

Durante il primo ventennio dall'introduzione dell'euro, la Bce e la Commissione hanno avuto un atteggiamento passivo riguardo al consolidamento internazionale della moneta unica, né ostacolando né promuovendo l'obiettivo. Di recente, però, è emersa la doppia necessità di attrezzarsi per meglio rispondere agli shock – una necessità resa palese dalla crisi del debito sovrano del 2010-15 – nonché di creare un più ampio spazio di autonomia di politica estera dell'Ue – gravemente condizionata dalle sanzioni extra-territoriali Usa. La Commissione (e non solo) ha individuato nel rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro una delle soluzioni più efficaci a rispondere a questa doppia necessità. Per raggiungere l'obiettivo, per forza di cose di lungo termine, è imperativo che gli stati membri dell'Ue promuovano l'ulteriore consolidamento dell'Unione economica e monetaria (per esempio completando l'Unione bancaria e quella dei capitali) e riformino la governance dell'eurozona in modo da darle più opzioni (per esempio attraverso l'introduzione di *safe assets* europei). È impensabile pensare che l'euro possa internazionalizzarsi d'inerzia.

³³ Michael D. Bordo e Robert N. McCauley, “Triffin: dilemma or myth?”, BIS Working Papers, dicembre 2017, p.22, <https://www.bis.org/publ/work684.pdf>

³⁴ Marco Buti, “The New Global Economic Governance: Can Europe Help Win the Peace”, in “Reform of the International Monetary System and new global economic governance: how the EU may contribute”, International Monetary Issues n°3, Robert Triffin International Association, 2017, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/marco-buti-the-new-global-economic-governance.pdf>

³⁵ Lourdes Acedo Montoya e Marco Buti, “The euro: From monetary independence to monetary sovereignty”, VOX, 1 febbraio 2019, <https://voxeu.org/article/euro-monetary-independence-monetary-sovereignty>

Cooperazione transatlantica e difesa europea: la dimensione industriale

di Ester Sabatino*

Nel quadro del contesto di sicurezza euro-atlantica, la difesa europea ha sperimentato un re-in vigorito interesse, portando per la prima volta al lancio di iniziative comunitarie in questo settore. La Strategia Globale dell'Unione Europea (*EU Global Strategy*, Eugs) del 2016 ha tra le altre cose indicato obiettivi di 'autonomia strategica', cioè di capacità d'azione autonoma da parte dell'Ue in politica estera e di difesa. Da allora si è avviato un nuovo processo di investimenti, ricerca e sviluppo in capacità militari, in particolare col varo di strumenti come la Cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la difesa. Da parte americana, tuttavia, queste iniziative sono state considerate come limitazioni agli interessi industriali e tecnologici di Washington, nonostante rappresentino chiari impegni nel raggiungimento di maggiori livelli di spesa nella difesa da tempo richiesti in ambito Nato. In particolare l'amministrazione Trump si è lamentata del Fondo europeo per la difesa, che ritiene, fondatamente o no, un sostegno alle industrie europee che competono con quelle Usa nel campo dell'aerospazio, sicurezza e difesa.

L'integrazione europea e l'industria della difesa

La Pesco e la Card

La Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation*, Pesco) è stata creata nel dicembre 2017 dal Consiglio europeo per sviluppare congiuntamente nuovi equipaggiamenti, modernizzare quelli esistenti e incrementare le attività di addestramento congiunte e la condivisione di infrastrutture e basi militari.³⁶

Le decisioni Pesco necessitano dell'unanimità dei 25³⁷ stati membri che hanno deciso di vincolarsi legalmente agli impegni da loro stessi definiti. Tra i requisiti di partecipazione alla Pesco, ogni stato partecipante si impegna a dedicare il 2 per cento del Pil alla difesa, di cui il 20 per cento in equipaggiamenti e il 2 per cento in attività di ricerca tecnologica. Con la Pesco, il Consiglio dell'Ue ha quindi voluto promuovere la cooperazione su progetti di sviluppo di nuove capacità militari tra gli stati europei e al contempo stimolare il raggiungimento degli obiettivi di spesa concordati in ambito Nato – quali ad esempio la soglia del 2 per cento definita dai capi di stato e di governo alleati nel vertice del 2014.³⁸

* Ester Sabatino è ricercatrice del Programma Difesa dell'Istituto Affari Internazionali.

³⁶ Permanent Structured Cooperation – PESCO. Deepening defence cooperation among EU Member States, Consilium, maggio 2019,

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_may_2019.pdf

³⁷ Danimarca, Malta e Regno Unito hanno deciso di non partecipare alla Pesco.

³⁸ Una panoramica dei 34 progetti lanciati finora può essere consultata al seguente link:

<https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf>

*Con Pesco ed Edf,
l'Ue promuove
maggiore
cooperazione nel
campo della difesa*

I progressi della Pesco vengono valutati annualmente da un segretariato apposito composto dal Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), dall'Agenzia europea di difesa (*European Defence Agency*, Eda) e dal Comitato militare dell'Ue, mentre l'eventuale supporto operativo e gestionale ai progetti è affidato all'Eda. Tramite quest'ultima, l'Ue si impegna ad assicurare sinergia e complementarietà con i progetti Nato. Anche per poter svolgere questo ruolo, l'Eda si avvale della Revisione coordinata annuale di difesa

(*Coordinated Annual Review on Defence*, Card), un meccanismo annuale, su base volontaria, di condivisione delle informazioni sulla pianificazione nazionale delle capacità militari degli stati membri, inclusi gli investimenti in nuovi programmi. La Card offre così una panoramica dettagliata dello stato delle forze armate dei paesi europei. Lo scopo è evidenziare le manchevolezze e gli scostamenti dei piani nazionali dalle Priorità di sviluppo capacitivo definite in ambito Ue, a loro volta formulate in stretta cooperazione con la pianificazione Nato, e individuare opportunità di cooperazione.

I risultati della prima edizione di prova della Card³⁹ evidenziano la necessità di aumentare gli investimenti in ricerca e tecnologia (R&T) e di maggiore allineamento delle pianificazioni di spesa nazionali con gli obiettivi europei. Il deficit in R&T è fortemente influenzato dagli alti costi dei successivi programmi di sviluppo e produzione degli equipaggiamenti. Infatti, le industrie del settore spesso svolgono queste attività di ricerca tecnologica solo quando hanno la certezza che lo stato potenzialmente acquirente proceda poi con il programma di acquisizione (*procurement*). In altre parole, senza una produzione in vista è difficile investire in nuove tecnologie, ma senza un investimento in nuove tecnologie non è possibile produrre gli equipaggiamenti che serviranno nel prossimo futuro alle forze armate europee. Anche con l'obiettivo di superare questo problema, il Parlamento europeo (Pe) ha approvato lo scorso aprile l'Edf proposto dalla Commissione uscente guidata da Jean-Claude Junker.

1.1. Lo European Defence Fund (Edf)

La creazione dell'Edf è stata accompagnata da grande attenzione internazionale, in particolare transatlantica, da parte degli addetti ai lavori. Il Fondo rappresenta infatti la prima allocazione di bilancio comunitario per lo sviluppo di nuove capacità militari nella storia dell'Ue, ed è anche la prima azione a guida comunitaria su tematiche storicamente di competenza degli stati membri. Data la rilevanza dell'Edf, dal 2017 la Commissione ha avviato due azioni preliminari che si concluderanno nel 2020 in modo da testare meccanismi per l'Edf vero e proprio: la *Preparatory action on defence research* (Padr) e lo *European defence industrial development programme* (Edidp). Insieme, essi supportano le industrie nell'intero ciclo produttivo, dalle attività di ricerca finanziate dalla Padr a quelle di produzione sostenute dal Edidp.

³⁹ European Defence Agency, Coordinated annual Review on defence (CARD), Factsheet, novembre 2018, https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-11-26-factsheet_card

La Padr, che costituisce il primo test dei futuri finanziamenti Edf alla ricerca, punta ad accertare i vantaggi derivanti da programmi congiunti di ricerca e sviluppo tecnologico in ambito di difesa. I 90 milioni di euro messi a disposizione sostengono progetti intrapresi da più paesi Ue e rientranti tra le priorità identificate dalla Commissione in stretta collaborazione con gli stati membri.⁴⁰ L'Edidp, primo embrione dei finanziamenti Edf allo sviluppo capacitivo,⁴¹ co-finanzia progetti congiunti per lo sviluppo di nuove capacità portati avanti da almeno tre aziende, piccole o grandi che siano, che operano in almeno due stati membri. Con una dotazione complessiva di 500 milioni di euro, l'Edidp intende sostenere la competitività dell'industria europea di difesa e stimolarne l'innovazione tramite il varo di nuovi programmi congiunti.⁴²

L'Edf punta a sviluppare la base industriale della difesa europea

Con l'Edf si prevedono a bilancio 13 miliardi di euro nel Quadro finanziario pluriennale Ue 2021-2027, suddivisi in 4,1 miliardi di euro per la ricerca e 8,9 miliardi di euro per lo sviluppo capacitivo. L'allocazione del Fondo sarà subordinata, oltre al rispetto di determinati requisiti da parte delle aziende, anche all'impegno degli stati membri a co-finanziare e portare a termine programmi di acquisizione congiunti per attivare la produzione degli equipaggiamenti sviluppati grazie all'Edf. Se questi programmi costituiscono anche progetti PESCO, beneficeranno di un ulteriore 10 per cento di finanziamento dal fondo.

Molti restano ancora i dettagli da definire, come le modalità di gestione e controllo del Fondo, nonché le aree sulle quali concentrare gli investimenti. Infatti, dal carattere comunitario dell'Edf scaturiscono questioni rilevanti come il grado di partecipazione del Parlamento europeo, il cui ruolo è ancora incerto. Da un punto di vista legale, l'esclusione del PE dalla vigilanza sulla gestione dell'Edf potrebbe creare un precedente per la sua esclusione da altre attività simili sul bilancio comunitario.⁴³

Nonostante le incertezze, l'importanza dell'Edf è indubbia. Qualora il bilancio previsto venisse confermato, l'Ue diventerebbe il quarto maggiore investitore europeo nel settore dopo Francia, Germania e Regno Unito,⁴⁴ aprendo la possibilità di finanziamento completo per le fasi iniziali di ricerca e progettazione e fino all'80 per cento per quelle finali di

⁴⁰ Preparatory Action on Defence Research: Description of the 2019 topics, European Commission, Marzo 2019, https://ec.europa.eu/growth/content/preparatory-action-defence-research-description-2019-topics_en

⁴¹ 2019 calls for proposals: European defence industrial development programme (EDIDP), European Commission, Marzo 2019, https://ec.europa.eu/growth/content/2019-calls-proposals-european-defence-industrial-development-programme-edidp_en; P. Sartori, "Leonardo e gli altri. Cosa prevede il programma europeo di sviluppo dell'industria della difesa", *Airpress*, febbraio 2019, <https://www.airpressonline.it/30843/programma-industria-difesa-europa-sartori/>

⁴² European Commission, 2019 calls for proposals: European defence industrial development programme (EDIDP), marzo 2019, https://ec.europa.eu/growth/content/2019-calls-proposals-european-defence-industrial-development-programme-edidp_en; P. Sartori, "Leonardo e gli altri. Cosa prevede il programma europeo di sviluppo dell'industria della difesa", *Airpress*, febbraio 2019, <https://www.airpressonline.it/30843/programma-industria-difesa-europa-sartori/>

⁴³ F. Santopinto, La gouvernance du Fonds européen de la défense: Enjeux de souveraineté et d'intégration, Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, giugno 2019;

⁴⁴ European Parliament, Fostering defence innovation through the European Defence Fund, Press Release, aprile 2019, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190418IPR42364/fostering-defence-innovation-through-the-european-defence-fund>

collaudo, qualificazione e certificazione. Per quanto concerne la fase di sviluppo di prototipi, l'investimento statale dovrà essere preponderante, potendo arrivare la copertura Ue solamente fino al 20 per cento del costo totale.⁴⁵ In questo modo l'Edf incentiva gli stati membri a spendere in un settore strategico nel quale in Europa non si è investito sufficientemente, al netto di poche eccezioni, alimentando così negli anni scorsi le critiche Usa per la mancata condivisione degli oneri per la sicurezza collettiva.

2. L'ambivalenza Usa verso l'integrazione della difesa in l'Europa

2.1. Richiesta di maggiore burden-sharing in ambito Nato

Come noto, il limitato impegno economico dei paesi europei nella difesa è fonte di frustrazione da anni per gli Stati Uniti. Richieste di maggiore impegno possono essere facilmente trovate nelle dichiarazioni di varie amministrazioni americane, tra cui il discorso dell'allora segretario della difesa sotto Obama, Robert Gates, a Bruxelles nel 2011⁴⁶, con cui chiese l'osservanza della decisione presa dal vertice Nato di Praga del 2002 di dedicare il 2 per cento del PIL alla difesa. Pertanto, le richieste di Trump nei confronti dei 21 Paesi dell'alleanza che non raggiungono il livello di spesa concordato sono da intendersi come il mantenimento della posizione americana sulla necessità di riequilibrare le spese all'interno dell'alleanza. Non a caso, le previsioni di spesa per il 2019 vedono gli USA dedicare il 3.42 per cento del proprio PIL alla difesa, a fronte di una spesa media in Europa (e Canada) pari al 1.55 per cento.⁴⁷

2.1.1. Aumento degli investimenti in difesa

A fronte dell'evidente sbilanciamento nella distribuzione delle spese militari (il bilancio militare americano corrisponde circa al 70 per cento del totale Nato), gli alleati del Vecchio Continente hanno innescato un trend generale di crescita dei rispettivi bilanci della difesa a partire dal 2014, in risposta al quadro di persistente instabilità internazionale. Certo, ad oggi solamente 6 paesi europei hanno raggiunto la soglia prevista, ma i restanti hanno più volte dichiarato di volerla raggiungere entro i prossimi cinque anni.

Per l'Ue, Pesco ed Edf rispondono alle richieste Usa di maggiore burden-sharing

In questo contesto, Pesco ed Edf devono essere considerati come strumenti atti a stimolare maggiori investimenti nella difesa. Il raggiungimento della soglia del 2 per cento entro il 2024 è infatti tra i requisiti per la partecipazione degli stati membri alla Pesco. Dopo solamente un anno dal varo della Pesco, i paesi partecipanti hanno incrementato del 3,3 per cento l'aggregato dei bilanci nazionali per la difesa.⁴⁸ I risvolti economici dell'Edf saranno da valutare, ma è presumibile che i

⁴⁵ P. Sartori, Edf: decise le regole del gioco della difesa europea, AffarInternazionali, febbraio 2019, <https://www.affarinternazionali.it/2019/02/edf-regole-difesa-europea/>

⁴⁶ U.S. Department of Defence, Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, <https://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>

⁴⁷ Nato, Defence Expenditure of NATO Countries, PR/CP(2019)069, giugno 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf

⁴⁸ Council of the European Union, Defence cooperation: Council assesses progress made in the framework of PESCO after first year of implementation, Press release, maggio 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/14/defence-cooperation-council-assesses-progress-made-in-the-framework-of-pesco-after-first-year-of-implementation/>

13 miliardi del Fondo, grazie all'effetto moltiplicatore, genereranno un livello di spesa maggiore dell'attuale.

Se gli investimenti costituiscono una parte importante della politica di difesa, certo non la esauriscono. Contano le scelte che si compiono prima e durante lo scoppio di crisi e conflitti, incluso l'impiego dello strumento militare in operazioni all'estero. In questo quadro, la risposta europea al contesto di sicurezza internazionale non può essere portata avanti autonomamente, ma deve sfruttare sinergie e potenzialità regionali, in primis la partnership strategica Ue-Nato che non ha caso è stata rilanciata in parallelo al lancio delle recenti iniziative europee in questo campo.

2.1.2. Partnership strategica Ue-Nato

La cooperazione con la Nato è un pilastro essenziale per il raggiungimento di più elevati risultati nei settori della difesa e sicurezza internazionale da parte dell'Unione Europea. Grazie alla Dichiarazione congiunta Nato-Ue⁴⁹ firmata a luglio 2016, a pochi giorni dalla pubblicazione dell'Eugs, le due organizzazioni hanno instaurato una partnership strategica per rinforzarsi vicendevolmente, cooperando in sette aree considerate fondamentali: contrasto alle minacce ibride, sicurezza cibernetica, cooperazione operativa anche nel settore marittimo, esercitazioni congiunte, capacità di difesa, sviluppo di capacità militari, ricerca tecnologica e industria della difesa. La partnership strategica ha portato a lavorare insieme su 74 azioni concrete e a instaurare importanti meccanismi di cooperazione, tanto che nel Vertice Nato di Bruxelles del 2018⁵⁰ è stata firmata un'ulteriore dichiarazione congiunta che evidenzia quanto fatto e nella quale viene sottolineata la necessità di coerenza, complementarità e interoperabilità delle iniziative delle due organizzazioni.

La complementarità tra Ue e Nato si riflette anche a livello di pianificazione capacitiva, ovvero di linee-guida per gli stati membri su come sviluppare il proprio strumento militare in termini quantitativi e qualitativi. Tale complementarità è necessaria non solo per far fronte alle sfide tecnologiche e operative alle quali Nato e Ue devono rispondere, ma anche per sfruttare al meglio gli investimenti dei rispettivi stati membri, tenendo presente l'importanza di avere sistemi d'arma interoperabili, all'avanguardia, ma anche dai costi sostenibili nel tempo.

Non a caso, la pianificazione capacitiva Ue, utilizzata come punto di riferimento per la definizione dei progetti Pesco, è stata rivista nel 2018⁵¹ per assicurare la graduale sincronizzazione dei piani nazionali e per assicurare una maggior corrispondenza con il processo di pianificazione Nato,⁵² proprio per evitare eventuali duplicazioni progettuali.

⁴⁹ Council of the European Union, EU-NATO Joint Declaration, Brussels, luglio 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>;

⁵⁰ Council of the European Union, Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, Brussels, luglio 2018, http://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

⁵¹ European Defence Agency, 2018 CDP Revision. The EU Capability Development Priorities, Brussels, <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-brochure-cdp>

⁵² NATO, NATO Defence Planning Process, Topics, giugno 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm

2.2. *Pesco e Edf: una pillola avvelenata per la relazione transatlantica?*

2.2.1. *Le preoccupazioni americane per la politica di difesa Ue*

Dal punto di vista dell'amministrazione Trump, Pesco ed Edf presentano un rischio di esclusione dallo sviluppo delle capacità militari europee dell'industria della difesa americana. Infatti, grazie allo sviluppo di una maggiore autonomia industriale, gli stati europei acquisterebbero in futuro più equipaggiamenti prodotti *in-house*⁵³ (come a dire, 'fatti in casa') piuttosto che comprare prodotti americani.

L'azione di lobby intrapresa nei mesi scorsi dal governo americano risulta quindi più comprensibile se la si analizza dal punto di vista di Washington. L'amministrazione Trump ha tentato di influenzare il *decision-making* europeo tramite incontri bilaterali tra l'ambasciatore Usa presso l'Ue e le controparti di alcuni dei paesi europei, così come di ritardare la decisione del Consiglio Ue, magari puntando sull'ascesa di forze politiche euroscettiche in occasione delle elezioni per il Pe dello scorso maggio.⁵⁴

Dopo l'approvazione della seconda ondata di progetti Pesco⁵⁵ e in risposta al lancio dell'Edf, il primo maggio 2019, il sottosegretario di stato Andrea L. Thompson e il sottosegretario della difesa Ellen M. Lord hanno indirizzato una lettera all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Federica Mogherini, chiedendo di considerare la partecipazione di stati e industrie extra-Ue all'Edf e alla Pesco, così come di rivedere le regole sui diritti di proprietà intellettuale. Stando alla formulazione attuale, i diritti di proprietà intellettuale rimarrebbero prerogativa europea durante e dopo il completamento del progetto, disincentivando la partecipazione di industrie americane che usano tecnologia *Made in USA*. Ma come ha sottolineato l'alto rappresentante Mogherini, su alcuni punti sollevati dagli americani, e in particolare sul grado di accesso ai progetti Pesco ed Edf da parte di compagnie straniere, non sono state ancora prese decisioni formali da parte dell'Ue.

2.2.2. *L'inclusione di attori extra-Ue in Pesco ed Edf*

La possibilità di inclusione di attori extra-Ue è effettivamente un aspetto ancora parzialmente incerto nell'attuazione di Edf e Pesco e che potrebbe creare problemi nelle relazioni transatlantiche vista l'importanza della cooperazione e competizione industriale tra Usa e Ue nel campo dell'aerospazio, sicurezza e difesa.

Per quanto riguarda la Pesco, la partecipazione di stati terzi è permessa previo consenso dei paesi coinvolti nel progetto, ma sui dettagli ancora non è stata presa alcuna decisione formale. L'orientamento prevalente è di considerare come possibili partner extra-Ue solo stati europei quali Norvegia, Svizzera e – a seconda degli esiti della Brexit – Gran Bretagna

⁵³ Béraud-Sudreau L., Efsthathiou Y.S., Hannigan C., Keeping the momentum in European Defence Collaboration: an early assessment of Pesco implementation, IISS, maggio 2019;

⁵⁴ N. Gros-Verheyde, USA launches lobbying operation to undermine European Defense Fund, Brussels2, marzo 2019, <https://www.bruxelles2.eu/en/2019/03/13/usa-launches-lobbying-operation-to-undermine-european-defense-fund/>

⁵⁵ Consiglio dell'Unione Europea, Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio avvia 17 nuovi progetti PESCO, Comunicati stampa, novembre 2018, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/11/19/defence-cooperation-council-launches-17-new-pesco-projects/>

– non certo gli Stati Uniti, a meno che la loro inclusione apporti un contributo sostanziale al progetto.⁵⁶

Leggermente diverso è invece il caso del coinvolgimento di attori extra-Ue all'Edf, siano essi stati o imprese. La partecipazione di stati terzi ai programmi co-finanziati dal fondo è possibile a determinate condizioni, ma senza ricevere finanziamenti Ue. Ad esempio, un equipaggiamento sviluppato dall'Edf può essere prodotto per conto di tre paesi europei e un paese terzo, sia esso gli Stati Uniti o il Regno Unito in un'Europa a 27, ma la spesa di quest'ultimo non verrà co-finanziata dal bilancio Ue.

*Edf e Pesco
consentono una
limitata
partecipazione di
attori extra-Ue*

Per le aziende che rispondono ai bandi Edf, dopo un lungo negoziato, si è deciso di permettere la partecipazione di tutte le imprese basate nell'Unione comprese quelle che, sebbene di proprietà di entità extra-Ue, rispettino una serie di requisiti su governance interna, non-interferenza di stati terzi, sicurezza nella gestione di informazioni sensibili e rispetto delle leggi europee sul copyright.⁵⁷

Su questo punto l'Italia si è schierata contro la posizione francese molto più chiusa rispetto alle imprese e agli stati terzi in nome dell'autonomia strategica dell'Unione, guidando il fronte di coloro che volevano bilanciare quest'ultima con la cooperazione con Gran Bretagna e Stati Uniti. L'accordo finale trovato dal Trilogo – così si chiama l'esercizio di consultazione tra Pe e Consiglio, mediato dalla Commissione – introduce la possibilità per entità terze di partecipare al fondo se la loro partecipazione consente il raggiungimento degli obiettivi preposti e non inficia la sicurezza e la difesa dell'Unione.⁵⁸

3. L'interscambio economico Usa-Ue nel campo della difesa

In questo contesto, c'è da sottolineare come le iniziative europee, indipendentemente dalla concreta inclusione di attori extra-Ue, non vadano a modificare i rapporti commerciali bilaterali esistenti tra singoli stati Ue e gli Usa, storicamente sbilanciati a favore dell'alleato transatlantico.⁵⁹

3.1. Volumi degli scambi

Se da un lato Washington chiede a Bruxelles di riconsiderare i termini di partecipazione estera al mercato della difesa europeo, dall'altro lato è sufficiente dare uno sguardo ai volumi

⁵⁶ S. Aydın-Düzgüt, A. Marrone, PESCO and Security Cooperation Between the EU and Turkey, Global Turkey In Europe Working Paper 19, settembre 2019, https://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_19.pdf

⁵⁷ P. Sartori, Edf: decise le regole del gioco della difesa europea, AffarInternazionali, febbraio 2019, <https://www.affarinternazionali.it/2019/02/edf-regole-difesa-europea/>

⁵⁸ Parlamento Europeo, Istituzione del Fondo europeo di difesa, Strasburgo, dicembre 2018, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0516_IT.html

⁵⁹ SIPRI, Trends in World Military Expenditure, 2018, SIPRI Fact Sheet, aprile 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs_1904_milex_2018_0.pdf; European Commission, "The Nature and Impacts of Barriers to Trade with the United States for European Defence Industries", Final Report, DG Enterprise and Industry, Aerospace Industries, GMES, Security & Defence, dicembre 2009;

e settori di scambio esistenti per verificare come tali richieste contrastino con le politiche attuate dagli Stati Uniti in questo settore.

Nel 2018 gli Stati Uniti hanno importato prodotti per la difesa per un totale di 11,9 miliardi di dollari,⁶⁰ appena il 3,3 percento della spesa per investimenti del Pentagono. Di questa cifra circa un quarto proviene da acquisti europei. Dal lato europeo invece nel periodo 2011-2015, la percentuale di importazione di prodotti in difesa avvenuta per contratti diretti e indiretti è stata pari a circa il 44 percento dei contratti totali. Di questa percentuale, la stragrande maggioranza, l'80 percento, è provenuta dagli Usa.⁶¹

3.2. Regolamentazione degli scambi

3.2.1. Il *Buy American Act* e l'*Itar*

La bassa percentuale di importazioni militari da parte di Washington, oltre che riflettere gli elevati standard tecnologici e qualitativi dell'industria della difesa degli Stati Uniti, ne sottolinea anche la chiusura del mercato. Il quadro regolamentare è infatti composto da una serie di leggi e misure amministrative che limitano considerevolmente l'accesso da parte di attori esteri. Tra questi, il *Buy American Act* (Baa) e le *International Traffic in Arms Regulations* (Itar) restringono rispettivamente le possibilità di importazione negli Usa di beni per la difesa e l'esportazione di prodotti americani verso paesi non considerati sicuri dal governo federale.

*'Buy American' e
Itar proteggono il
mercato della
difesa Usa*

Il Baa è una legge del 1933 che permette all'amministrazione di preferire negli acquisti governativi prodotti finiti americani rispetto a quelli importati, anche se a un costo maggiore. Grazie all'ultima modifica apportata dalla presidenza Trump,⁶² la percentuale di prodotti primari americani necessari per considerare un prodotto come *made in USA* è stata innalzata al 95 percento per prodotti di ferro e acciaio e al 55 percento per gli altri, di fatto limitando ulteriormente la possibilità di inclusione nel mercato Usa di aziende estere, particolarmente nel settore della difesa. La regolamentazione Itar definisce una lista di

⁶⁰ U.S. D.o.D., Report to Congress on Department of Defense Fiscal Year 2018 Purchases from Foreign Entities, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, luglio 2019, [https://www.acq.osd.mil/dpap/cpic/cp/docs/FY_18_Foreign_Entities_RTC_41_USC_8305_and_sec_8028\(b\)_Approps_Act_2018.pdf](https://www.acq.osd.mil/dpap/cpic/cp/docs/FY_18_Foreign_Entities_RTC_41_USC_8305_and_sec_8028(b)_Approps_Act_2018.pdf)

⁶¹ U.S. Department of State, World Military Expenditures and Arms Transfers, Tables II IV Arms Transfer Deliveries, 2006-2016, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/WMEAT-2018-Tables-II-IV-Arms-Transfer-Deliveries-2006-2016.xlsx>; EEAS, Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council (Defence), Remarks, maggio 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/62387/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-press-conference-following_en; D. Fiott, The Poison Pill. EU defence on US terms?, EUISS Brief 7, giugno 2019, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/7%20US-EU%20defence%20industries.pdf>

⁶² Whitehouse.gov, Executive Order on Maximizing Use of American-Made Goods, Products, and Materials, Executive orders, luglio 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-maximizing-use-american-made-goods-products-materials/>

prodotti la cui tecnologia non può essere trasferita a parti terze⁶³ né direttamente né indirettamente. Ciò complica la penetrazione del mercato Usa da parte delle aziende europee, perché tecnologie e prodotti sviluppati congiuntamente da un consorzio transatlantico devono rispettare le norme Itar per successive esportazioni, limitando la possibilità dei partner europei di massimizzare le vendite vendendo su altri mercati esteri.

Dati gli stringenti limiti di queste regolamentazioni, gli Usa hanno sottoscritto un memorandum di intesa, il *Reciprocal Defence Procurement Memorandum of Understanding* (Rdp MoU),⁶⁴ con alcuni paesi, che sospende l'applicazione del Baa. Tuttavia il quadro non sembra essere cambiato. Infatti, del totale delle importazioni americane nel campo della difesa, nel 2018 solamente lo 0,75 per cento degli acquisti è avvenuto grazie ai Rdp MoU.⁶⁵

3.2.2. L'apertura del mercato europeo

Il mercato della difesa europeo è sostanzialmente diverso rispetto a quello americano in quanto, più che un unico blocco, è il risultato della somma dei mercati dei 28 stati membri. Esso è regolato, oltre che dalle norme nazionali, dalla Direttiva 2009/81/CE.⁶⁶ Nelle intenzioni, la direttiva intende incrementare la trasparenza e l'apertura dei mercati nazionali per la realizzazione di un vero mercato europeo della difesa. Tuttavia, i risultati al momento sono insoddisfacenti.⁶⁷ Oltre all'attuale frammentazione a livello dei singoli stati membri, la sostanziale differenza con la regolamentazione degli scambi in difesa tra Usa e Ue sta nella mancanza di un atto corrispondente al Baa. Gli stati membri dell'Unione possono quindi scegliere di poter invitare attori extra-Ue a partecipare alle gare d'appalto, e qualora lo ritengano opportuno sono liberi di scegliere il fornitore in base a criteri nazionali che non necessariamente premiano una produzione europea: né Pesco, né Edf modificano o inficiano questo aspetto.

Le proteste Usa contro l'esclusione dal mercato della difesa Ue sono ingiustificate

4. Conclusioni

Le preoccupazioni avanzate dall'amministrazione Trump sulle attuali iniziative europee in difesa sono largamente infondate. Pesco ed Edf dovrebbero essere considerate da

⁶³ Il governo americano pubblica periodicamente una lista dettagliata di entità e persone che non possono essere destinatari, né direttamente o indirettamente, di dei suddetti prodotti:

<https://www.export.gov/article?id=Consolidated-Screening-List>

⁶⁴ Defence Pricing and Contracting, Reciprocal Defense Procurement and Acquisition Policy Memoranda of Understanding,

https://www.acq.osd.mil/dpap/cpic/ic/reciprocal_procurement_memoranda_of_understanding.html

⁶⁵ U.S. D.o.D., Report to Congress on Department of Defense Fiscal Year 2018 Purchases from Foreign Entities, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, luglio 2019,

[https://www.acq.osd.mil/dpap/cpic/cp/docs/FY_18_Foreign_Entities_RTC_41_USC_8305_and_sec_8028\(b\)_Approps_Act_2018.pdf](https://www.acq.osd.mil/dpap/cpic/cp/docs/FY_18_Foreign_Entities_RTC_41_USC_8305_and_sec_8028(b)_Approps_Act_2018.pdf)

⁶⁶ Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, Direttiva 2009/81/CE, agosto 2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=IT>

⁶⁷ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Directive 2009/81/EC on Public Procurement in the fields of Defence and Security, to comply with Article 73(2) of that Directive, COM(2016)762 final;

Washington come iniziative che stimolano un maggiore attivismo europeo nell'ambito della difesa, tra l'altro cercando di colmare le storiche carenze di investimenti militari da parte dei paesi europei. Inoltre, la possibile, ma non certa, esclusione delle industrie Usa dai progetti finanziati dall'Edf non esclude gli Stati Uniti dal mercato della difesa Ue. Tramite un suo sviluppo e consolidamento supportato da Edf e Pesco, l'industria europea della difesa potrebbe sì diventare un più valido concorrente per le industrie americane, ma ciò andrebbe a bilanciare la situazione attuale nella quale le imprese europee accedono ben poco alle commesse del Pentagono per lo sviluppo di tecnologie e prodotti militari. Soprattutto, al di là dei risvolti economici, l'attenzione transatlantica dovrebbe concentrarsi sulle maggiori capacità militari che gli stati europei saranno in grado di fornire per la sicurezza e difesa collettiva in ambito Nato, e non solo, proprio grazie a iniziative europee quali Edf e Pesco.

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Settembre

6	Bruxelles	Coreper I
10	New York	Nazioni Unite, Consiglio di sicurezza
11	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
9-13	San Pietroburgo	Omc, Assemblea generale
13	Helsinki	Riunione Eurogruppo
16	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
16-19	Strasburgo	Sessione plenaria Parlamento europeo
17-30	New York	Assemblea generale Nazioni Unite, 74 ^a sessione
18	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
20	Bruxelles	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni e energia
24	Bruxelles	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni e energia
25	Bruxelles	Coreper I
26-27	Bruxelles	Ue, Consiglio competitività
30-4	Ginevra	Onu, Unctad Consiglio commercio e sviluppo

Ottobre

2	Bruxelles	Coreper II
4	Lussemburgo	Ue, Consiglio ambiente
7-8	Lussemburgo	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
9	Lussemburgo	Riunione Eurogruppo
9	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
10	Lussemburgo	Ue, Consiglio economia e finanza
14-15	Lussemburgo	Ue, Consiglio affari esteri
14-15	Lussemburgo	Ue, Consiglio agricoltura e pesca

15	Lussemburgo	Ue, Consiglio affari generali
15-16	Ginevra	Omc, Consiglio Generale
16	Bruxelles	Tripartite Social Summit
17-18	Bruxelles	Consiglio Europeo
18-20	Washington	Riunione annuale della Banca Mondiale e del FMI
23	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
24	Lussemburgo	Ue, Consiglio occupazione, politica sociale, salute e Consumatori

Novembre

7	Bruxelles	Riunione Eurogruppo
8	Bruxelles	Ue, Consiglio istruzione, gioventù, cultura e sport
8	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanza
11	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
12	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (difesa)
12-27	Parigi	Unesco, conferenza generale, 40 ^a sessione
15	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanza (budget)
18	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
19	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
21	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (commercio)
21-22	Bruxelles	Ue, Consiglio istruzione, gioventù, cultura e sport
25	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (sviluppo)
28-29	Bruxelles	Ue, Consiglio competitività

Dicembre

2-3	Bruxelles	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
2-4	Bruxelles	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni e energia
2-6	Roma	Fao, Consiglio, 163 ^a sessione

2-13	Cile	COP25, Nazione Unite, 25 ^a sessione
4	Bruxelles	Riunione Eurogruppo
5	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanza
9	Bruxelles	Ue, Consiglio occupazione, politica sociale, salute e consumatori (salute)
10	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
12-13	Bruxelles	Consiglio Europeo
16-17	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
19	Bruxelles	Ue, Consiglio ambiente

Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06 6706 3666
Email: segreteriaAAll@senato.it

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