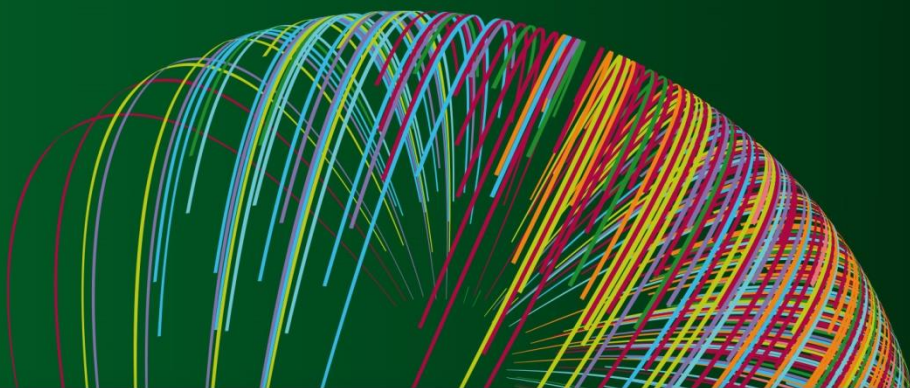


# Osservatorio di Politica internazionale



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

## Focus Euroatlantico

ottobre 2019-gennaio 2020

n. XIII

Focus



# **DOCUMENTI**

## **IAI**

### **FOCUS EUROATLANTICO**

**ottobre 2019 - gennaio 2020**

*a cura dell'Istituto Affari Internazionali*

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, Funzionari del Mae e rete diplomatico consolare (gennaio 2020)



# Focus Euro-Atlantico

ottobre 2019 - gennaio 2020

## Sommario

*Il primo Focus Euro-Atlantico del 2020 si apre come di consueto con **un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche** (corredata da una serie di grafici). Gli ultimi mesi del 2019 hanno visto la situazione politica interna agli Stati Uniti entrare in una fase di tumulto in seguito all'impeachment del presidente Trump. Ma è soprattutto la crisi tra Usa e Iran ad aver generato allarme. L'Europa teme che la situazione in Medio Oriente diventi incontrollabile e contribuisca al generale deterioramento della situazione di sicurezza nel vicinato europeo, afflitto dalle guerre civili in Siria e Libia, le incomprensioni con la Turchia e le tensioni con la Russia. Nel frattempo, la crescente influenza economica e tecnologica della Cina non ha ancora prodotto una risposta coordinata da parte di America ed Europa.*

*Nel primo approfondimento Karolina Muti, ricercatrice del Programma Difesa dello Iai, illustra le ultime novità relative al lancio definitivo del **Fondo europeo per la difesa** (European Defence Fund, Edf). Muti ricorda in primo luogo le attività preparatorie svolte negli ultimi tre anni e spiega poi quali siano le potenzialità dell'Edf per consolidare l'industria militare europea e rafforzare le capacità di difesa degli stati membri dell'Ue. Muti anticipa un negoziato molto difficile per la definizione dell'ammontare finale del bilancio dell'Edf, per cui la Presidenza finlandese del Consiglio ha proposto sei miliardi di euro a fronte della richiesta iniziale di 13 miliardi da parte della Commissione. Secondo Muti, dietro la proposta di taglio stanno le preoccupazioni di alcuni governi che la difesa europea possa danneggiare le relazioni con gli Usa, che si sono espressi criticamente in merito all'Edf e altre iniziative collegate. Per l'Italia però l'Edf rappresenta un'occasione irripetibile per il potenziamento delle attività di ricerca militare e per l'indotto economico di cui beneficerebbe il comparto Pmi.*

*Il secondo approfondimento è dedicato alla **diplomazia transatlantica in materia di riscaldamento climatico**. Margherita Bianchi e Nicolò Sartori, rispettivamente ricercatrice e responsabile del Programma Energia, Clima e Risorse dello Iai, riepilogano le sfide alla cooperazione tra Europa e America nel contrasto al riscaldamento climatico dovute, in particolar modo, alla mancanza di interesse per il tema della presidenza Trump. Bianchi e Sartori ricordano che la relativamente bassa incidenza dell'Ue nell'emissione globale di gas serra (circa il 10 per cento) rende obbligatorio per i leader europei perseguire una diplomazia 'climatica' efficace nei confronti dei grandi emettitori come gli Usa e la Cina. Mentre con quest'ultima esiste una certa convergenza di vedute, con i primi gli europei hanno dovuto e dovranno in futuro sempre più impegnarsi in forme di collaborazione con attori pubblici al di sotto del livello federale — come stati e financo municipalità (oltre ad attori privati). Sebbene la cooperazione subnazionale sia di grande importanza, non può però sostituire del tutto quella a livello nazionale. L'ostilità di Trump ai temi ambientali presenta quindi problemi mitigabili ma non risolvibili del tutto.*

*Nel terzo approfondimento Ettore Greco, vice-presidente esecutivo e responsabile del Programma Multilateralismo e Governance globale dello Iai, si sofferma sulla **dimensione transatlantica della Brexit**. Greco ricorda in primo luogo le enormi difficoltà che attendono i negoziatori Ue e britannici durante il periodo di transizione post-Brexit, che si concluderà a dicembre 2020. Concludere entro quella data un trattato di libero scambio è un'impresa quasi proibitiva, date le priorità incompatibili delle due parti in causa — l'integrità del mercato unico per l'Ue e la piena sovranità regolamentare per il Regno Unito. A complicare le cose sarà la pressione degli Usa perché Londra riduca l'allineamento normativo con l'Ue.*

## Executive summary

*The first issue of the 2020 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). US domestic politics has been in turmoil following the impeachment of President Trump. The European countries have been horrified by the possibility that tensions between the US and Iran reach a point of no return and trigger an uncontrollable escalation. A conflict with Iran would plunge Europe's troubled neighbourhood, already beset by the civil wars in Libya and Syria, increasing divergences with Turkey and tensions with Russia, into further instability. Meanwhile, Europe and America have yet to formulate a coordinate strategy to deal with China's growing economic and technological clout.*

*In the first essay of this Focus, Karolina Muti, Research Fellow with LAI's Defence Programme, carries out an analysis of the latest developments concerning the **European Defence Fund** (EDF), which is expected to be formally launched in 2021. Muti looks first at the preparatory actions taken by the EU in the last three years and then illustrates the EDF's potential for consolidating the European defence industry and strengthening the military capabilities of EU member states. Muti expects a tough negotiation over the final amount of the EDF's budget, for which the Finnish Presidency of the Council has proposed to cut the 13 billion euros requested by the Commission to just six. According to Muti, some EU governments fear that European defence integration could harm their military partnership with the US, which has often criticised the EDF as an attempt at restricting the access to the European market of US defence companies. For Italy, the EDF represents an opportunity to strengthen its military research capacity and generate economic benefits for small and medium enterprises.*

*The second essay focuses on **transatlantic climate diplomacy**. Margherita Bianchi and Nicolò Sartori, Research Fellow and Head of LAI's Energy, Climate and Resources Programme, respectively, illustrate the challenges to US-European cooperation in the fight against global warming, due in particular to US President Trump's lack of interest in the issue. Bianchi and Sartori argue that the EU's relatively low contribution to global emissions (around 10 percent) makes it mandatory for European leaders to engage in climate diplomacy with the great emitters, China and the US. While the EU and China have managed to bring their positions closer to one another, things with the US are more complicated. Recently the EU has increasingly relied on cooperation with sub-federal public authorities – states and even municipalities (as well as private actors). However, while subnational cooperation is of great importance, it cannot entirely replace the national level. Trump's hostility towards the climate issue presents the Europeans with problems that can be mitigated but not fully solved.*

*In the third essay, Ettore Greco, LAI's Executive Vice-President and Head of the Multilateralism and Global Governance Programme, delves into the **transatlantic dimension of Brexit**. Greco warns that EU and UK negotiators will soon face the almost impossible task of striking a new free trade agreement before the post-Brexit transition period ends in December 2020, not least given the incompatibility of the two parties' main priorities: the integrity of the single market for the EU and full regulatory sovereignty for the UK. The pressure from the US for the UK to ease regulations will make things even more complicated, as US demands are incompatible with EU rules.*

## Sommario

Lo stato delle relazioni transatlantiche .....	2
Grafici.....	9
Il Fondo europeo per la difesa. Stato di evoluzione, prospettive e implicazioni transatlantiche.....	17
Diplomazia climatica transatlantica: sfide e opportunità.....	26
Il Regno Unito post-Brexit tra Ue e Usa .....	35
Agenda dei prossimi eventi internazionali .....	43





## Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro\*

Gli ultimi mesi del 2019 hanno visto la situazione politica interna agli Stati Uniti entrare in una fase di grande tumulto dopo il voto con cui la Camera dei rappresentanti, la camera bassa del Congresso controllata dal Partito democratico, ha votato la messa sotto accusa – cioè l'*impeachment* – del presidente Donald Trump per abuso dei poteri presidenziali e ostruzione al Congresso. Anche se è primariamente una questione interna, l'*impeachment* origina da una questione di politica estera, e di relazione transatlantica in particolare, dal momento che Trump è sotto accusa per aver fatto pressioni sul presidente ucraino Volodymyr Zelensky, perché aprisse un'indagine su presunti illeciti (di cui però non esistono prove) che avrebbero coinvolto Hunter Biden, figlio dell'ex vice-presidente Joe Biden, il quale è in testa nei sondaggi nella competizione per la nomina del candidato democratico a sfidante di Trump alle presidenziali di novembre 2020. L'accusa, nello specifico, è che Trump avrebbe condizionato una visita di stato di Zelensky alla Casa Bianca nonché l'esborso di circa 400 milioni di dollari in aiuti militari, all'apertura dell'indagine. Trump, che nega ogni accusa, può contare sul sostegno per ora quasi unanime del Partito repubblicano, che ha la maggioranza in Senato, la camera alta del Congresso. Dal momento che, in base alla Costituzione americana, spetta proprio al Senato il compito di svolgere il processo al presidente ed eventualmente rimuoverlo dalla carica con voto di due terzi dei suoi membri, le prospettive di un'interruzione anticipata della presidenza Trump sono pressoché nulle. Trump è comunque solo il terzo presidente a subire l'onta dell'*impeachment* dopo Andrew Johnson nel 1868 e Bill Clinton nel 1998 (in entrambi i casi il Senato assolse i presidenti; diverso il caso di Richard Nixon, che si dimise nel 1974 per evitare di essere destituito a causa dello scandalo Watergate). I leader europei si sono naturalmente astenuti dall'esprimersi in alcun modo su una questione di politica interna americana. Tuttavia dietro le quinte è presente un certo sconcerto circa l'attitudine del presidente verso la questione ucraina, di cui Trump non sembra interessarsi se non a fini elettorali. Ciò nonostante, non è l'Ucraina bensì l'Iran la questione di politica estera che ha generato maggiori preoccupazioni in Europa.

*Trump è il terzo  
presidente a subire  
l'impeachment*

Lo **scontro tra Usa e Iran** alimenta fortissime inquietudini in Europa. Le relazioni tra Washington e Teheran, in caduta libera dopo la decisione del presidente Trump di ritirare unilateralmente gli Usa dall'accordo nucleare del 2015 e adottare una politica di massima pressione economica, sono ulteriormente precipitate dopo l'assassinio da parte americana del generale Qassem Soleimani e il conseguente attacco missilistico iraniano contro basi Usa in Iraq. Comandante delle forze al-Quds, le forze speciali del paramilitare Corpo delle guardie rivoluzionarie islamiche (note anche come *pasdaran*), Soleimani è stato il principale stratega e artefice della politica regionale dell'Iran, basata sul sostegno finanziario e militare a milizie non-governative in Iraq, Libano e Yemen e sulla difesa a oltranza del regime di Bashar al-Assad in Siria. Considerato un terrorista da Usa e alleati, Soleimani era invece una figura molto popolare, se non addirittura leggendaria, in Iran. La sua morte è dunque un duro colpo per il regime, ma è anche un fattore con un grande potenziale di destabilizzazione. L'amministrazione Trump ha annunciato che la risposta americana all'attacco missilistico iraniano non andrà oltre l'adozione di ulteriori sanzioni, e ha lasciato aperta la porta a una ripresa del dialogo. Il fatto che non si siano apparentemente registrate vittime ha spinto alcuni a ritenere che l'Iran abbia voluto vendicare Soleimani senza invitare un'ulteriore rappresaglia americana. Tuttavia, la guida

---

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

suprema Ali Khamenei e alti esponenti delle Guardie rivoluzionarie hanno insistito che l'attacco missilistico è soltanto una prima mossa e che l'obiettivo finale della Repubblica islamica resta il ritiro delle forze Usa dalla regione, in primo luogo dall'Iraq.

*Trump non si è  
consultato con gli  
europei prima di  
ordinare l'uccisione di  
Soleimani*

L'amministrazione Trump ha inizialmente sostenuto che Soleimani stesse preparando un attacco imminente contro forze americane, ma non ha fornito prove al riguardo. L'impressione è che Trump abbia preso una decisione d'impulso dopo che una milizia irachena pro-iraniana aveva dato l'assalto (poi rientrato) all'ambasciata Usa a Baghdad (a sua volta, l'assalto era seguito a un bombardamento che aveva ucciso una trentina di membri della milizia pro-iraniana, esso stesso una rappresaglia contro la morte di un *contractor* – cioè un funzionario di sicurezza privato – americano in Iraq). In ogni caso, è degno di nota che Trump non ha ritenuto opportuno consultare gli alleati europei, alcuni dei quali sono stati informati solo ad atto avvenuto. L'assenza di coordinamento transatlantico sull'Iran non è una novità sotto la presidenza Trump, ma va ricordato che alcuni paesi europei – tra cui l'Italia – schierano tuttora truppe in Iraq nell'ambito della coalizione anti-Isis, la cui sicurezza verrebbe messa a repentaglio se l'Iraq diventasse il teatro di una guerra irano-americana. Nessuno dei paesi europei coinvolti nella coalizione ha comunque protestato, né espresso preoccupazioni riguardo all'opportunità di una mossa tanto azzardata o riserve circa la legittimità di un assassinio di un alto funzionario di uno stato sovrano, per quanto nemico (l'ultima volta che gli Usa avevano deliberatamente colpito un ufficiale di stato era stata durante la Seconda guerra mondiale). I leader di Francia, Germania e Gran Bretagna (Ue3), che sono stati tra gli artefici dell'accordo nucleare con l'Iran, hanno rilasciato una dichiarazione in cui si stigmatizza l'azione destabilizzante dell'Iran senza menzionare l'assassinio di Soleimani. Tuttavia gli Ue3, così come la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e l'alto rappresentante per la politica estera Ue Josep Borrell, hanno richiamato tutte le parti a esercitare prudenza e ad astenersi da azioni di rappresaglia in modo da fermare l'escalation sul nascere. Il segretario di stato Usa Mike Pompeo ha espresso irritazione, sostenendo pubblicamente come gli europei “francamente, non siano stati molto d'aiuto”.

I leader europei hanno anche espresso grave preoccupazione circa la decisione da parte dell'Iran di porre fine al rispetto dei limiti imposti al suo programma nucleare civile dall'**accordo del 2015**, ormai in stato comatoso. Va comunque sottolineato come l'Iran non si sia ufficialmente ritirato, il che ha permesso ai ministri degli esteri Ue riuniti in un Consiglio straordinario di respingere la richiesta americana di lasciare l'accordo. Tuttavia gli Ue3 hanno ritenuto necessario rispondere alla mossa iraniana con l'attivazione della procedura di risoluzione di dispute – prevista dall'accordo. Le parti – Ue3, Russia, Cina e Iran – hanno ora circa un mese di tempo (estendibile però su base consensuale) per arrivare a qualche forma di accordo, altrimenti la questione potrebbe passare al Consiglio di sicurezza Onu dove l'amministrazione Usa potrebbe forzare la re-imposizione delle sanzioni Onu. Il governo iraniano ha continuato a insistere che la decisione di non rispettare i limiti – l'ultima di una serie di violazioni che l'Iran ha messo in atto su base bimestrale dopo che gli Usa, nel maggio 2019, hanno ulteriormente stretto la morsa finanziaria – è reversibile. La posizione dell'Iran resta pertanto quella di un'apertura a mantenere l'accordo in piedi se gli Usa dovessero revocare le sanzioni o se gli altri firmatari – Ue3, Ue, Russia e Cina – dovessero fornire un'adeguata compensazione economica. Nello scorso anno gli Ue3 hanno creato un meccanismo di facilitazione del commercio in beni umanitari con l'Iran, detto Instex, che tuttavia non ha avuto molto successo. Gli europei in sostanza non sono riusciti a trovare un modo per aggirare le sanzioni extraterritoriali Usa, che minacciando multe o altre restrizioni alle compagnie straniere

*L'accordo  
nucleare è ormai  
appeso a un filo*

che fanno affari con l'Iran hanno di fatto forzato un blocco commerciale contro Teheran. Oggi pertanto l'unica parte dell'accordo nucleare ancora funzionante resta il regime di ispezioni da parte dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea). Anche se non tutto sembra perduto, l'aumento esponenziale delle tensioni e la continua mancanza dei benefici economici promessi probabilmente porteranno l'Iran ad aumentare le sue dotazioni di materiale e tecnologie nucleari, fino a raggiungere e magari oltrepassare i livelli precedenti all'accordo. Lo scenario peggiore tuttavia è che la decisione, clamorosa per certi versi, degli Ue3 di attivare la procedura di risoluzione di disputa potrebbe spingere gli iraniani ad abbandonare non solo l'accordo ma anche il Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp), di cui l'Iran è parte come stato non-nucleare. In assenza di canali diplomatici – che tra l'altro l'assassinio di Soleimani rende oltremodo complicato ricreare – ci si potrebbe trovare nei prossimi mesi in una situazione in cui gli Usa – e di conseguenza gli alleati europei – avranno esaurito le opzioni diplomatiche per contenere i progressi dell'Iran sul fronte nucleare e dovranno pertanto valutare la strada militare (le cui probabilità di successo sono tutt'altro che scontate).

*La crisi con  
l'Iran mette a  
rischio l'Iraq e la  
lotta a Isis*

La crisi con l'Iran rischia di **destabilizzare l'Iraq**, dove – come ricordato in precedenza – diversi paesi europei hanno personale impiegato nella coalizione anti-Isis sia su base nazionale che in ambito Nato. Successivamente all'uccisione di Soleimani il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg, ha annunciato la sospensione della missione di addestramento delle forze di sicurezza irachene. Il governo tedesco ha deciso di ridurre il contingente (peraltro già modesto) e di confinare il personale rimasto in basi militari. L'Italia non ha annunciato ritiri ma ha anch'essa preso misure per salvaguardare la sicurezza delle truppe. La Gran Bretagna si è espressa contro l'intenzione del parlamento iracheno – che ha adottato una risoluzione non vincolante al riguardo – di espellere tutte le forze straniere sul territorio. Il timore è che, se gli iracheni dovessero richiedere l'uscita delle truppe Usa e alleate, si creerebbero condizioni più favorevoli a una ripresa delle attività da parte di Isis o altri gruppi sunniti estremisti, allarmati tra l'altro dall'eccessiva influenza in Iraq dell'Iran sciita.

Quello mediorientale non è l'unico fronte caldo che circonda l'Europa. Negli ultimi mesi si è assistito a un aggravarsi della situazione in **Libia**, dove le forze del generale Khalifa Haftar, l'uomo forte della Cirenaica sostenuto da Egitto, Emirati Arabi Uniti e Russia, ha portato un attacco contro le forze del governo internazionalmente riconosciuto di Fayeze al-Serraj, residente a Tripoli. A complicare ulteriormente le cose è stato il voto con cui il parlamento turco ha autorizzato l'invio di forze armate a difesa del governo Serraj. L'offensiva di Haftar e l'intervento turco a difesa di Serraj sembrano aver vanificato gli sforzi diplomatici che, grazie alla mediazione della Germania, alcuni paesi europei avevano profuso nel tentativo di ridurre le violenze. L'alto rappresentante Borrell e i ministri degli esteri di Germania, Italia, Regno Unito e Francia (la quale mantiene una relazione ambigua, di sostegno pratico anche se non ufficiale, ad Haftar) hanno criticato il voto del parlamento turco. Anche gli Usa hanno espresso contrarietà. Dopo che i presidenti di Russia e Turchia, Vladimir Putin e Recep Tayyip Erdogan, hanno annunciato un prossimo cessate il fuoco in Libia senza consultarsi con le capitali europee, l'impressione è che gli europei – e in particolar modo Francia e Italia, i paesi più esposti verso la Libia – stiano scivolando verso una situazione di irrilevanza.

*In Libia  
l'influenza  
europea è in  
netto declino*

La missione in Iraq è lungi dall'essere l'unico problema che affligge la **Nato**. Nei mesi scorsi si è assistito a polemiche piuttosto aspre tra alcuni membri dell'Alleanza, ma anche a un vertice che è risultato in alcune decisioni concrete.

*Per Macron la mancata consultazione sulla Siria ha ridotto la Nato a uno stato di “morte cerebrale”*

A originare le polemiche è stata una controversa intervista che il presidente francese Emmanuel Macron ha concesso al settimanale britannico *The Economist* in cui la Nato veniva definita in stato di “morte cerebrale”. Macron si lamentava soprattutto della mancanza non solo di coordinamento ma anche di consultazione tra gli alleati, indicando come esempi la decisione del presidente Trump di ordinare il ritiro delle forze Usa dal nord della Siria, e la conseguente azione armata da parte di milizie alleate della Turchia contro i curdi che controllano l'area. Macron si è anche spinto a mettere in dubbio la tenuta della clausola di mutua difesa contenuta

nell'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico. Trump, che pure in campagna elettorale aveva liquidato la Nato come “obsoleta”, ha definito le dichiarazioni di Macron come “insultanti” (nel frattempo, ha trattenuto una parte di truppe in Siria a difesa dei pozzi petroliferi e dell'avamposto di frontiera tra Siria e Iraq di Tanf per evitare che sia usato da forze pro-iraniane alleate del presidente Assad). Pur senza criticare apertamente Macron, la cancelliera tedesca Angela Merkel, così come il segretario generale Stoltenberg, hanno respinto con forza l'idea che la Nato sia irrilevante, ribadendone invece la centralità per le politiche di difesa dei suoi membri.

La **Turchia** ha invece protestato fortemente contro la riluttanza degli alleati Nato di dichiarare le Unità di protezione popolare (Ypg), la milizia armata dei curdi di Siria, un gruppo terroristico a causa dei forti legami con il Pkk, l'organizzazione armata autonomista dei curdi di Turchia. La decisione di Trump di abbandonare l'area controllata dai curdi ha creato enorme sconcerto anche perché l'Ypg è stato in prima linea nella lotta contro Isis. Francia e Regno Unito, che hanno forze speciali schierate nella regione, sono state particolarmente irritate. Trump ha tentato di rimediare minacciando sanzioni contro la Turchia qualora avesse portato avanti il piano di occupazione di una striscia di territorio lungo la frontiera con la Siria. Infine la situazione ha raggiunto una parvenza di stabilità dopo che i curdi di Siria hanno trovato un'intesa col governo di Assad mediata dalla Russia, diventata ormai l'attore esterno con maggiore influenza nel paese. Le crescenti interazioni tra Russia e Turchia – che pur sostenendo fronti opposti in Siria e Libia sono state spesso in grado di trovare intese – sono peraltro fonte di contrasti tra Ankara e gli altri membri Nato. La decisione di Erdogan di acquistare le formidabili batterie anti-aeree russe S400 ha generato proteste a Washington e in altri capitali europee, preoccupate che la Russia possa entrare in possesso di informazioni sensibili riguardo a sistemi d'arma in uso da parte dei membri Nato. Il Dipartimento di Stato Usa ha escluso la Turchia dal programma di sviluppo del *Joint Strike Fighter* o F35, motivandolo col rischio che l'acquisizione degli S400 avrebbe messo i russi nelle condizioni di carpire informazioni sensibili riguardo al più sofisticato dei velivoli aerei multi-ruolo sviluppato da Usa e alleati.

*Turchia e Nato ai ferri corti su Ypg e S400*

*La Nato designa la Cina come “sfida”*

Nonostante le divergenze, il **vertice Nato di Londra** di inizio dicembre si è concluso senza incidenti. Su pressione dell'amministrazione Trump, la Nato ha annunciato un aumento delle spese militari degli alleati europei (in realtà avviato fin dal 2014, e comunque distribuito in maniera molto irregolare tra i vari membri Nato; si veda anche l'approfondimento di Karolina Muti in questo Focus), uno sforzo ulteriore per far fronte alle minacce cibernetiche, nonché – per la prima volta – ha esplicitamente menzionato la Cina come una “sfida”. I

leader Nato hanno anche riconosciuto nello spazio extra-atmosferico una nuova area operativa per l'Alleanza, in linea con i desiderata dell'amministrazione Trump, che di recente ha istituito in seno alle forze armate Usa un comando separato per lo spazio. Su richiesta francese, l'Alleanza ha ribadito il proprio impegno in attività antiterrorismo. Infine, la Germania e altri paesi hanno

accettato di compensare la riduzione del contributo americano al bilancio comune Nato decisa dall'amministrazione Trump (va però ricordato che il bilancio comune copre soprattutto spese di personale e manutenzione delle strutture Nato, e che pertanto non ha nulla a che fare con l'aumento delle capacità di difesa degli alleati).

Lasciando ora le questioni di sicurezza, gli europei hanno accolto con favore la tregua e il potenziale accordo che dovrebbe porre fine alla guerra di dazi tra Usa e Cina. Tuttavia il **fronte commerciale transatlantico** resta aperto. A conferma di ciò, il rappresentante per il commercio Usa Robert Lighthizer ha pubblicamente affermato che il governo federale considera problematico il deficit commerciale con l'Ue – pari a circa 180 miliardi di dollari nel 2018 – e che intende trovare il modo di accrescere le esportazioni verso l'Europa. Non sembra quindi che l'amministrazione Trump sia disponibile a rivedere la sua aggressiva politica tariffaria. Un aiuto indiretto agli americani è venuto dall'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) – paradossalmente, un'organizzazione a cui Trump è apertamente ostile. La corte d'appello dell'Omc lo scorso ottobre ha infatti autorizzato gli Usa a rifarsi con tariffe fino al 100 per cento su alcuni prodotti europei (per un valore di 7,5 miliardi di dollari) delle perdite che la Boeing avrebbe sofferto a causa di illegittimi aiuti di stato forniti ad Airbus, la compagnia aerospaziale di proprietà francese, tedesca, britannica e spagnola. La Commissione europea, che ha competenze esclusive sul commercio, ha invitato gli americani ad astenersi dall'adottare tariffe, se non altro perché a gennaio è attesa un'altra sentenza dell'Omc, questa volta contro Boeing, che ci si aspetta darà ragione ad Airbus. L'obiettivo degli europei è quello di convincere gli americani dell'opportunità di un accordo.

*L'Omc autorizza  
tariffe Usa per  
\$7,5mld per aiuti  
ad Airbus*

*Qualche spiraglio per  
un'intesa sulla digital  
tax*

La disputa Airbus-Boeing è solo uno dei problemi nelle relazioni economiche transatlantiche. Dopo l'adozione di tariffe Usa sulle importazioni di acciaio e alluminio europeo – e la minaccia sempre incombente di dazi sulle automobili – l'attenzione si è più di recente spostata sulla possibilità che gli Usa adottino pesanti tariffe in rappresaglia contro la cosiddetta **digital tax** adottata dalla Francia. La *digital tax* è una tassa (generalmente bassa) sui proventi delle compagnie *high tech* come Google, Facebook o Amazon che, secondo i governi di Francia e altri paesi, riescono con troppa facilità a evitare di versare le imposte nei paesi in cui pure fanno proventi. L'amministrazione Trump sostiene che l'imposta discrimini le compagnie americane e che pertanto gli Usa hanno diritto a rispondere con tariffe. Il governo francese sostiene che i dazi minacciati dagli Usa siano illegittimi e che Parigi è disposta a cancellare l'imposta una volta che si trovi un accordo internazionale in seno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), che raggruppa paesi economicamente avanzati. La Francia ha ricevuto il sostegno della Commissione europea per bocca del neo commissario al commercio Phil Hogan. È opportuno ricordare che la Francia è finita nel mirino dell'amministrazione Usa perché è stato il primo paese europeo a introdurre l'imposta digitale (dopo che un tentativo di adottarne una a livello europeo è naufragato), ma che il suo non è un esempio isolato. A partire da gennaio 2020 un'imposta digitale del 3 per cento (lo stesso che in Francia) è attiva anche in Italia e una del 5 per cento in Austria, mentre il Regno Unito dovrebbe introdurre una del 2 per cento. Washington e Parigi si sono dati fino alla seconda metà di gennaio per risolvere la questione consensualmente.

La questione dell'imposta digitale si lega più in generale a quella della “**sovranità digitale**” **europea**, l'idea cioè che i cittadini e i governi Ue trovino alternative all'uso di tecnologie o piattaforme digitali interamente dominate dai giganti Usa dell'*high tech* come Amazon, Microsoft, Apple, Google o Facebook. La Germania e la Francia si sono distinte per l'aver caldeggiato la creazione di un network europeo – di nome Gaia-X – per la fornitura di servizi di *cloud computing*. La “sovranità digitale” va ben oltre la dipendenza dei consumatori europei dalle grandi aziende Usa. Sempre più la digitalizzazione dell'economia tocca anche interessi strategici e di sicurezza nazionali, in particolare grazie all'introduzione di tecnologie che potrebbero dare a governi di paesi terzi accesso indebito a informazioni personali o di interesse di stato. La questione è stata posta con forza in testa all'agenda transatlantica dall'amministrazione Trump, nettamente contraria a che i paesi europei introducano la **tecnologia 5G** (l'ultima evoluzione del sistema di connessione di cellulari e altri dispositivi a internet) sviluppata dal gigante cinese **Huawei**. La preoccupazione degli americani è che il governo cinese, che direttamente o indirettamente controlla o influenza tutti i grandi gruppi economici del paese, usi o costringa Huawei a dargli accesso a informazioni sensibili. Gli americani sono così preoccupati da minacciare l'interruzione della cooperazione di intelligence coi paesi che non dovessero prendere adeguate misure cautelative. Dopo vari tentennamenti, i leader Ue hanno deciso lo scorso 3 dicembre che l'introduzione di tecnologie 5G deve essere accompagnata da una meticolosa valutazione se i legami dei fornitori di 5G – come Huawei – con governi terzi non presentino problemi di sicurezza. Non hanno tuttavia raggiunto una posizione comune. Nonostante ciò, il Dipartimento di Stato Usa ha salutato le conclusioni del Consiglio del 3 dicembre in materia di 5G con grande favore.

*L'Ue si avvicina  
agli Usa su  
Huawei e 5G*

*Dopo l'Iran, gli Usa  
adottano sanzioni  
extraterritoriali anche  
sulla Russia*

Così come la tecnologia digitale, anche l'**energia** – che dai tardi anni 2000 è tornata a essere un aspetto centrale nelle rivalità geopolitiche globali – è un fronte su cui non mancano i contrasti transatlantici (ma anche intra-europei). Lo scorso dicembre il Congresso americano è andato più vicino ad adottare una legge che riduce la discrezionalità del presidente nell'adottare sanzioni extraterritoriali contro compagnie che facciano affari nel settore dell'export di idrocarburi russi. La

legge è apertamente diretta a ostacolare lo sviluppo di **Nord Stream 2**, e cioè il raddoppiamento del gasdotto offshore Nord Stream che collega la Russia alla Germania attraverso il Mar Baltico. Il progetto è particolarmente controverso in Europa per due ragioni. La prima è che riduce l'importanza dell'Ucraina come paese di transito per il gas russo diretto ai paesi Ue, il che aumenterebbe la vulnerabilità di Kiev rispetto a Mosca (e la priverebbe di circa 3 miliardi di euro in tasse di transito). La seconda è che Nord Stream 2 trasformerà la Germania nel principale *hub* energetico europeo, di fatto forzando gli altri paesi Ue ad approvvigionarsi dalle centrali di smistamento tedesche. La combinazione di queste due ragioni ha visto paesi con orientamenti diversi rispetto alla Russia come Polonia (decisamente ostile) e Italia (favorevole a una ripresa dei rapporti) unirsi nel criticare la Germania. Ma le critiche più aspre a Berlino sono venute dall'amministrazione Trump, che sostiene che Nord Stream 2 aumenterà la dipendenza europea dalla Russia (anche se di fatto Nord Stream 2 non porterà tanto a un aumento delle importazioni di gas quanto a un ri-orientamento delle rotte di transito del gas russo dall'Ucraina al Mar Baltico). Il governo tedesco ha protestato con veemenza contro il piano di adozione di sanzioni extraterritoriali, accusando tra l'altro gli Usa di malafede perché in realtà l'obiettivo di Washington sarebbe quello di spingere gli europei ad acquistare gas naturale liquefatto americano. Pur condividendo le critiche a Nord Stream 2, i paesi Ue continuano a mal sopportare la noncuranza con cui l'alleato d'oltreoceano adotta sanzioni contro banche e

compagnie europee anche al di fuori della giurisdizione americana (si tratta delle cosiddette “sanzioni secondarie”, le stesse che hanno impedito agli europei di fare affari con l’Iran anche se perfettamente legali in base alla legislazione europea).

La Germania ha lavorato a lenire le preoccupazioni dell’Ucraina facilitando, insieme ai suoi partner europei, un accordo tra Russia e Ucraina per la ripresa di forniture dirette di gas russo a Kiev (che erano state interrotte dopo l’aggressione russa all’Ucraina del 2014; da allora gli ucraini hanno acquistato gas dagli europei). Insieme alla Francia, la Germania ha anche partecipato al primo vertice da anni del cosiddetto “**formato Normandia**”, il quadro negoziale tra Russia e Ucraina che francesi e tedeschi hanno creato nel 2015. Il vertice non ha prodotto alcuna svolta di rilievo ma ha comunque portato a un accordo per un nuovo cessate il fuoco e uno scambio di prigionieri. Gli Usa, pur sostenendo gli sforzi franco-tedeschi, non sono però parte del formato negoziale.

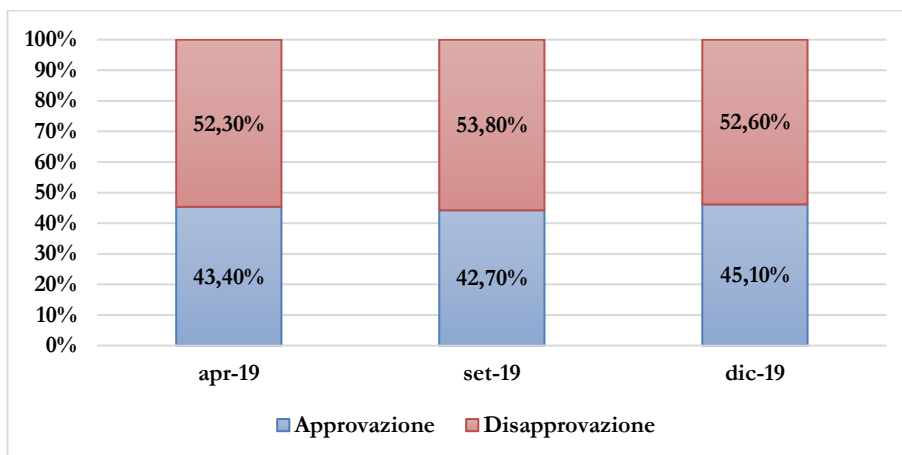
Altre questioni di interesse transatlantico su cui si sono registrati sviluppi importanti negli ultimi mesi del 2019 e inizio 2020 riguardano il cambiamento climatico, il processo di allargamento dell’Ue e la Brexit. A novembre 2019 gli Usa hanno ufficializzato la loro uscita dall’**Accordo di Parigi sul clima** (deciso da Trump nel 2017) nonostante gli inviti degli europei a ripensarci. Gli Usa sono l’unico grande paese fuori dall’accordo, nonostante a fine 2018 e 2019 un panel di scienziati ambientali istituito dall’Onu abbia prodotto rapporti allarmanti sulla rapidità con cui il riscaldamento globale sta avanzando, con effetti che senza misure drastiche di riduzione delle emissioni di gas serra diventeranno irreversibili nello spazio di due decenni appena (sull’argomento si veda l’approfondimento di Margherita Bianchi e Nicolò Sartori su questo Focus). Sull’**allargamento Ue ai Balcani** l’amministrazione Usa, così come diversi altri paesi Ue, ha criticato il veto della Francia ad aprire i negoziati d’adesione con Albania e Macedonia del Nord. Infine, il governo americano sta spingendo perché il **Regno Unito**, dopo l’uscita formale dall’Ue il 31 gennaio prossimo, negozi un rilassamento delle regolamentazioni sanitarie e fitosanitarie in modo da aprire i mercati britannici ai prodotti agricoli americani (come il pollo lavato col cloro). Ciò sarebbe incompatibile con le regolamentazioni dell’Ue, che sono molto stringenti e che per questo sono invise agli agricoltori Usa (sulla Brexit si veda l’approfondimento di Ettore Greco in questo Focus).

*Divergenze  
transatlantiche restano  
su clima, allargamento  
Ue e Brexit*

## Grafici

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

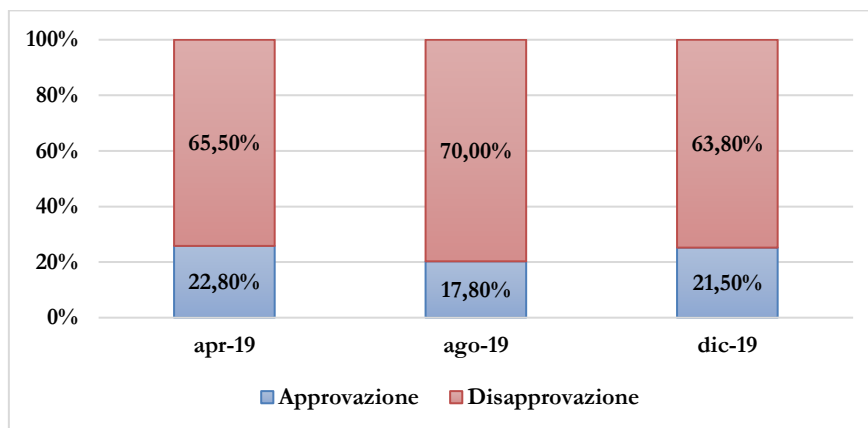
#### 1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



*Fonte:* RealClear Politics, dati aggiornati a gennaio 2020

[https://realclearpolitics.com/epolls/other/president\\_trump\\_job\\_approval-6179.html](https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html)

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

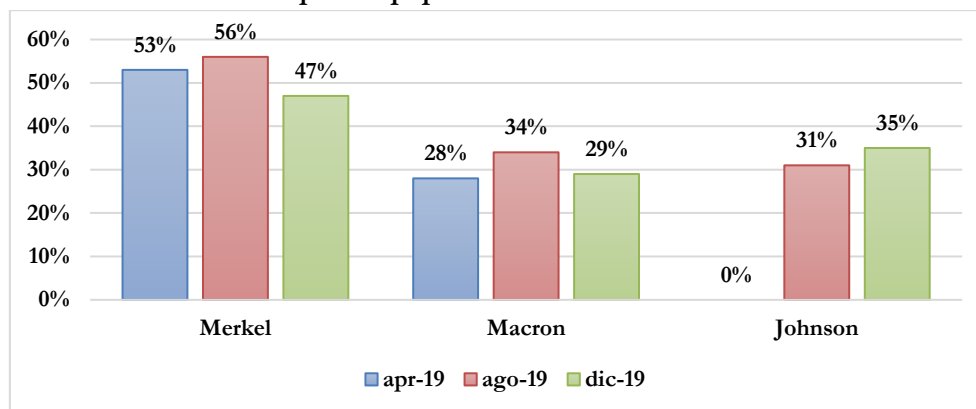


*Fonte:* RealClear Politics, dati aggiornati a gennaio 2020

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

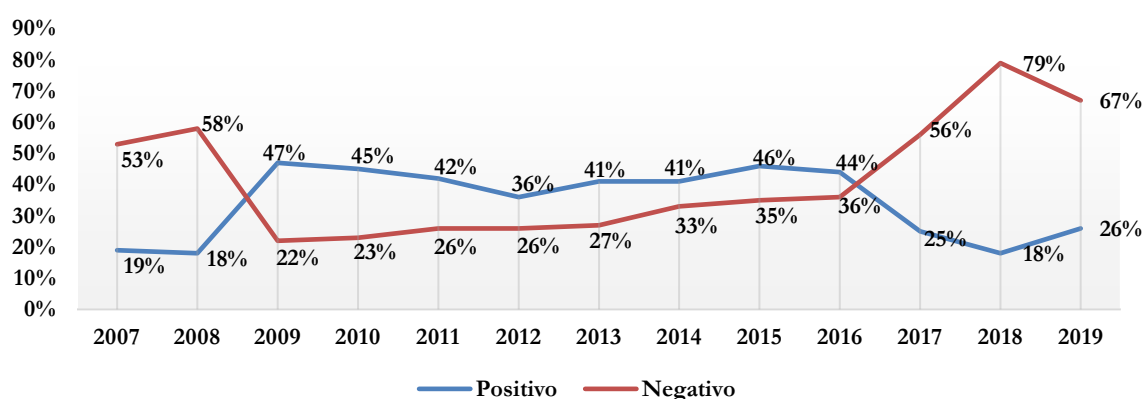


### 1.3 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della rispettiva popolazione nazionale in %



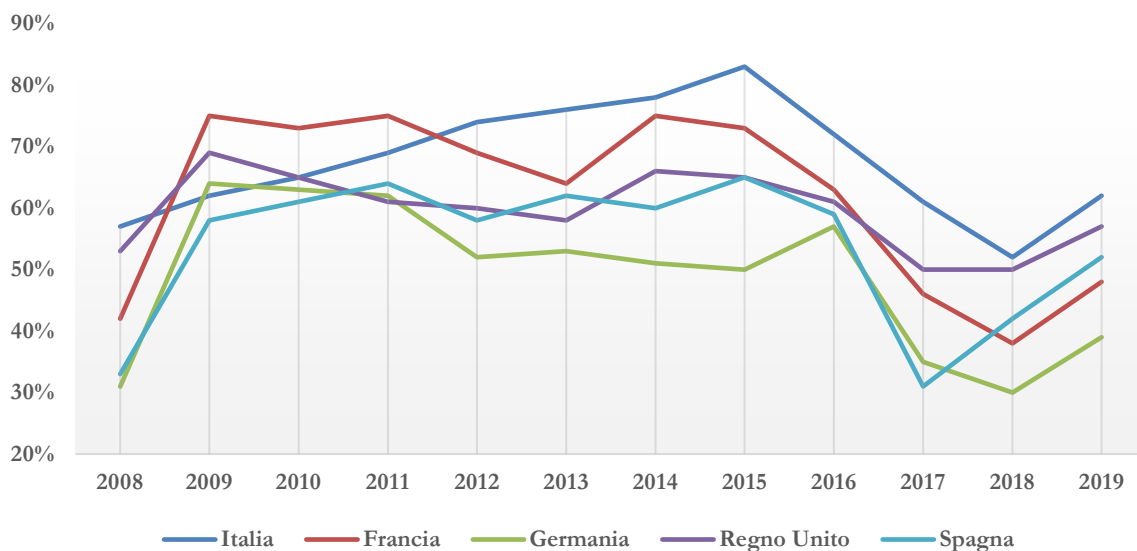
**Fonti:** DW, settembre 2019, <https://www.dw.com/en/majority-of-germans-support-angela-merkel-want-her-to-finish-term/a-50320202> e Tagesschau, dicembre 2019, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/index.html>  
 Ipsos, dicembre 2019, [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-12/rapport\\_complet\\_barometre\\_politique\\_ipsos\\_le\\_point\\_decembre\\_2019.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-12/rapport_complet_barometre_politique_ipsos_le_point_decembre_2019.pdf)  
 The Independent, Agosto 2019, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-prime-minister-brexit-administration-government-conservatives-a9034701.html> e YouGov, dicembre 2019, [https://yougov.co.uk/topics/politics/explore/public\\_figure/Boris\\_Johnson](https://yougov.co.uk/topics/politics/explore/public_figure/Boris_Johnson)

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



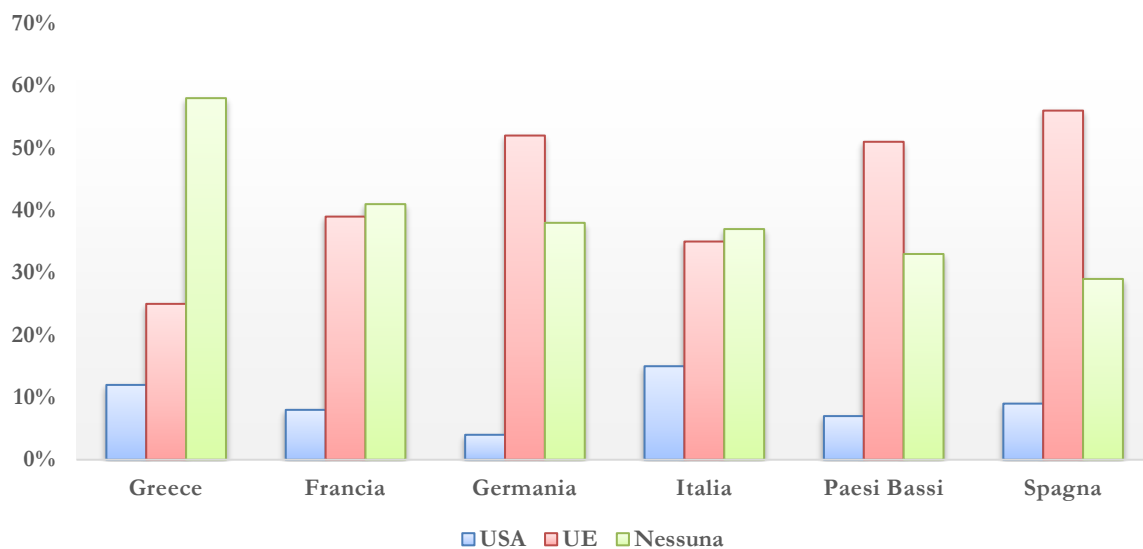
**Fonte:** Gallup, giugno 2018  
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018  
[http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg\\_2017-06-26-us\\_image-02-0/](http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/) e Pew Research, gennaio 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/little-trust-in-trumps-handling-of-international-affairs/>

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



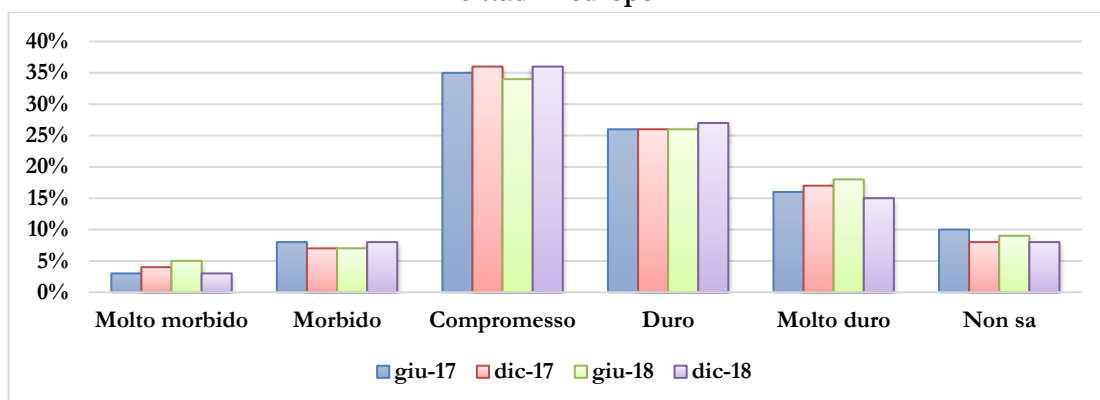
**Fonte:** PewResearch, dicembre 2018, <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/1/country/it> e Pew Research, gennaio 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/>

### 1.6 In quale potenza hanno più fiducia i cittadini europei per difendere i propri interessi contro altre potenze globali?



**Fonte:** European Council for Foreign Relations, settembre 2019, [https://www.ecfr.eu/page/-/popular\\_demand\\_for\\_strong\\_european\\_foreign\\_policy\\_what\\_people\\_want.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf)

### 1.7 Preferenze di atteggiamento nei negoziati sulla Brexit che dovrebbe avere l'Ue secondo i cittadini europei



Fonte: Dalia Research, <https://ukandeu.ac.uk/brexit-and-public-opinion-the-eu-27/>

## 2. Spesa per la difesa

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

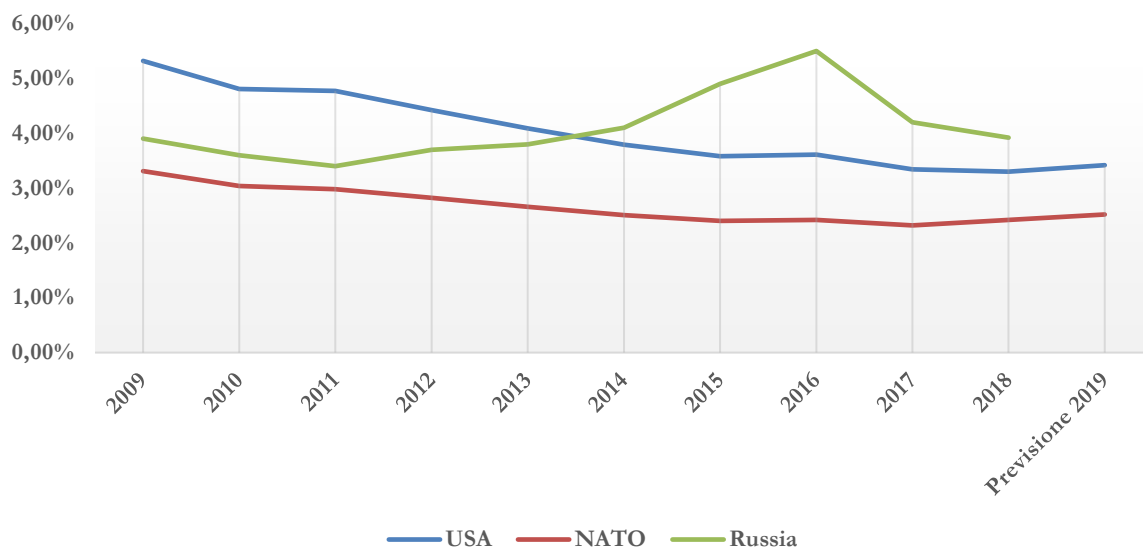
Anno	Nato	Nato Europa	Usa	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$314.221	\$729.544	\$41.423
2009	\$ 1.058.802	\$282.240	\$757.466	\$43.458
2010	\$1.013.705	\$274.592	\$720.423	\$44.338
2011	\$1.044.470	\$281.686	\$740.744	\$47.321
2012	\$996.595	\$263.571	\$712.947	\$54.832
2013	\$968.487	\$269.434	\$680.825	\$57.501
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*	\$1.039.628	\$286.994	\$730.149	nd

Fonte: Nato, novembre 2019, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-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>

---

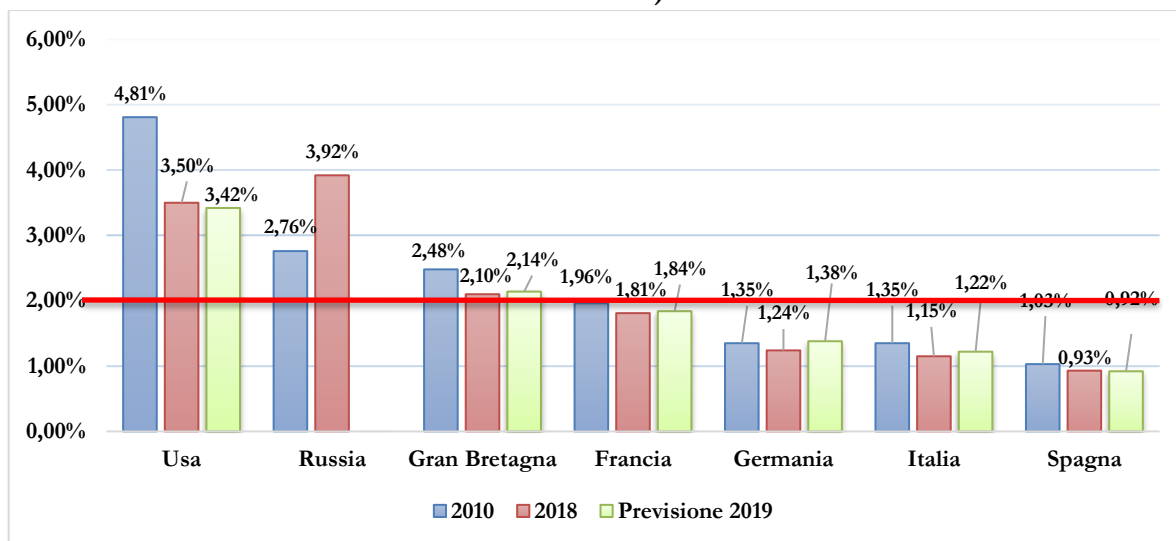
\* Previsioni

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



Fonte: Nato, novembre 2019, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf); Banca Mondiale, "Military Expenditure (% of GDP)", <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs>

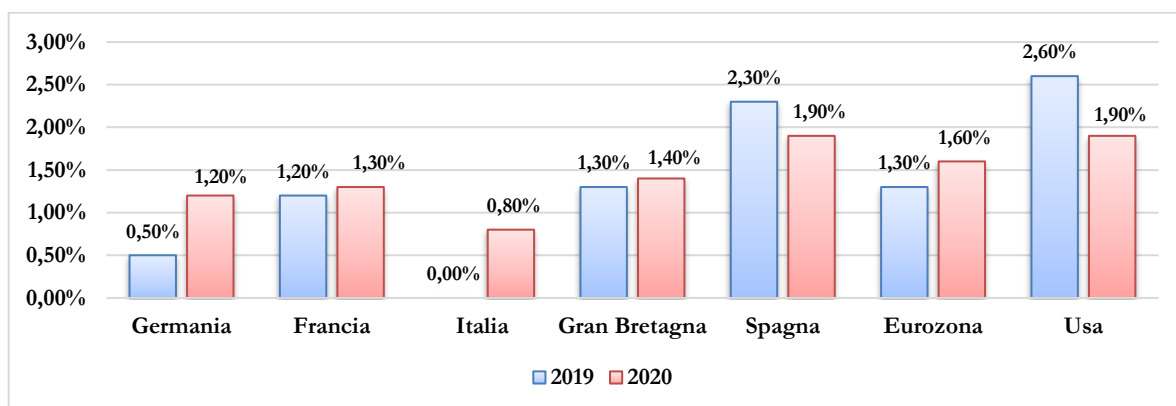
## 2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla Nato)



Fonte: Nato, novembre 2019, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf); Banca Mondiale, "Military Expenditure (% of GDP)", <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs>

### 3. L'economia in cifre

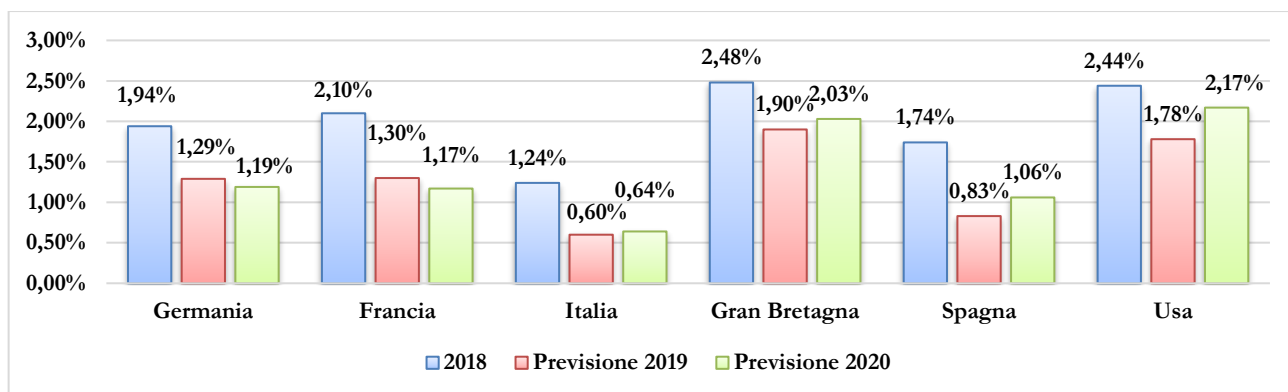
#### 3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



Fonte: Dati Fondo Monetario Internazionale, ottobre 2019,

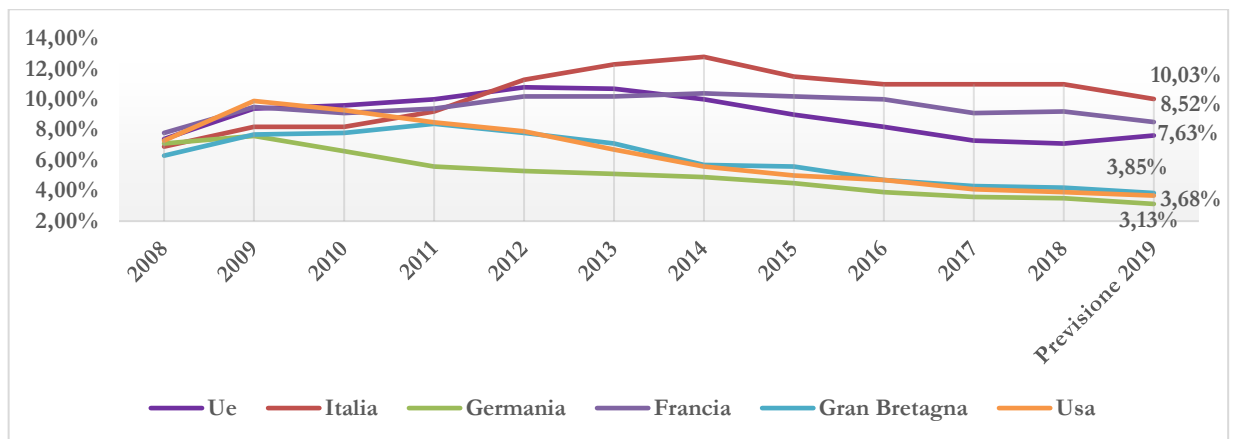
[https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD)

#### 3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse, gennaio 2020, <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, gennaio 2019, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>

# Il Fondo europeo per la difesa. Stato di evoluzione, prospettive e implicazioni transatlantiche

di Karolina Muti\*

## 1. Il Fondo europeo per la difesa

### 1.1. Contesto e funzionamento

Il Fondo europeo di difesa (*European Defence Fund*, Edf) è uno strumento finanziario che rientra nel quadro più ampio del “Piano d’Azione europeo” in materia di difesa (*European Defence Action Plan*, Edap) presentato dalla Commissione europea nel 2016,<sup>1</sup> che ha come scopo quello di finanziare o co-finanziare attività nel campo della ricerca tecnologica e sviluppo nel settore difesa. Nel complesso, l’obiettivo principale del Piano è quello di rafforzare la competitività e la capacità d’innovazione della base industriale e tecnologica europea nel settore difesa, in particolare sostenendo e agevolando gli stati membri dell’Ue nello sviluppo congiunto di equipaggiamenti e prodotti per le forze armate. Il Piano inoltre è pensato per ridurre le duplicazioni e promuovere un efficiente utilizzo delle risorse disponibili.

Per raggiungere questi obiettivi, il Piano predispone tre misure centrali: l’istituzione del Fondo europeo di difesa; la promozione degli investimenti nell’industria; e il rafforzamento del mercato unico della difesa. Il Fondo sarà inserito nel Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell’Ue, e originariamente avrebbe dovuto ammontare a 13 miliardi di euro, cifra rivista poi a ribasso lo scorso dicembre, in chiusura della presidenza finlandese del Consiglio europeo.

Il Fondo, che verrà attivato a partire dal 2021, è stato preceduto da un programma pilota, composto da due parti – l’azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (*Preparatory Action for Defence Research*, Padr), attiva fin dal triennio 2017-2019, e il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (*European Defence Industrial Development Programme*, Edidp), lanciato nel 2018. L’azione preparatoria e il programma di sviluppo anticipano la divisione in due voci principali del Fondo e costituiscono un banco di prova in vista della sua attuazione, con stanziamenti rispettivamente di 90 milioni per il triennio 2017-2019 nel caso della ricerca e di 500 milioni nel biennio 2019-2020 per lo sviluppo. L’Italia è riuscita a inserirsi con successo in questa prima fase preparatoria, aggiudicandosi la partecipazione e la leadership di uno dei progetti di ricerca maggiori, Ocean 2020, avviato nel 2018 e dalla durata triennale, coordinato da Leonardo con un bilancio di 35 milioni.<sup>2</sup>

In questo quadro, il Fondo europeo di difesa si struttura in due “finestre”, distinte per struttura giuridica e

*La fase pilota pre-Edf ha sostenuto ricerca e sviluppo di capacità*

---

\* Karolina Muti è ricercatrice junior dei Programmi Sicurezza e Difesa dell’Istituto Affari Internazionali.

<sup>1</sup> Commissione europea, “European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund”, Press release, 30 novembre 2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_4088](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_4088)

<sup>2</sup> Il progetto Ocean 2020 mira all’integrazione di sistemi aerei con pilota a bordo (*manned*) con sistemi pilotati in remoto (*unmanned*) per migliorare la comprensione degli scenari in operazioni navali. Per maggiori informazioni si veda: Ocean 2020 – Open Cooperation for European maritime awareness, <https://ocean2020.eu/>



fonte di bilancio ma complementari.<sup>3</sup> La prima riguarda il finanziamento di attività di ricerca congiunte (*research window*), mentre la seconda si concentra sulle capacità militari (*capability window*). Il Fondo fornisce dunque un sostegno finanziario che copre gran parte del ciclo produttivo, partendo dalle attività di ricerca tecnologica, a quelle finalizzate allo sviluppo di capacità e tecnologie militari, incluse quindi le fasi di studio, certificazione, test e prototipazione. Va sottolineato che le attività che rientrano nella “finestra” di ricerca tecnologica possono essere finanziate dal Fondo fino a coprire il 100 per cento del costo, il che rappresenta un notevole incentivo per gli stati membri a presentare nuove proposte. Per quanto riguarda lo sviluppo delle capacità che segue la fase di ricerca, la Commissione ha previsto invece di coprire con un co-finanziamento del 20 per cento i progetti che rispettano determinati requisiti. Ciò vuol dire che gli stati membri dovranno impegnarsi a coprire il restante 80 per cento dei costi dello sviluppo. I costi di acquisizione rimangono fuori dalle due voci del Fondo.

Per quanto riguarda la governance, l'Edf sarà amministrato e gestito dalla Commissione europea, con un ruolo importante quindi della neo-istituita Direzione generale per l'Industria della difesa e lo spazio (DG Defis), e sotto il mandato del Commissario per il Mercato interno e i servizi, Thierry Breton. Oltre la Commissione, gli altri attori di rilievo che partecipano a vario titolo a questo processo sono l'Alto Rappresentante, gli stati membri, l'Agenzia europea per la difesa e, ove opportuno, gli operatori privati.

## 1.2. Requisiti

Per identificare i progetti eleggibili sono stati definiti dei requisiti. Il Fondo europeo finanzia progetti che rappresentano una priorità per gli stati membri nel quadro della Politica comune di sicurezza e difesa europea (Pesc), ma anche della Nato.<sup>4</sup> I progetti finanziati dovranno coinvolgere almeno tre partecipanti (paesi o entità) da tre stati membri o paesi associati. Sono previsti inoltre incentivi finanziari maggiori per quei progetti che coinvolgeranno le piccole e medie imprese (Pmi). È prevista inoltre la possibilità di beneficiare di un bonus di co-finanziamento del 10 per cento per i progetti che rientrano nel quadro della Cooperazione strutturata permanente (Pesco)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> A. Marrone, P. Sartori, “Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia”, in Osservatorio di Politica Internazionale, Approfondimenti 148, gennaio 2019, (a cura di) Istituto Affari Internazionali, [https://www.iai.it/sites/default/files/pi\\_a\\_0148.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0148.pdf)

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni sul funzionamento del Fondo europeo di difesa si veda: Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 18 aprile 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa*, (COM(2018)0476 – C8-0268/2018 – 2018/0254(COD)), 18 aprile 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0430\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0430_IT.html) e Agenzia di difesa europea (Eda), “EDF: Opening new windows for defence support”, *European Defence Matters*, [https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/european-defence-fund-\(edf\)](https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/european-defence-fund-(edf))

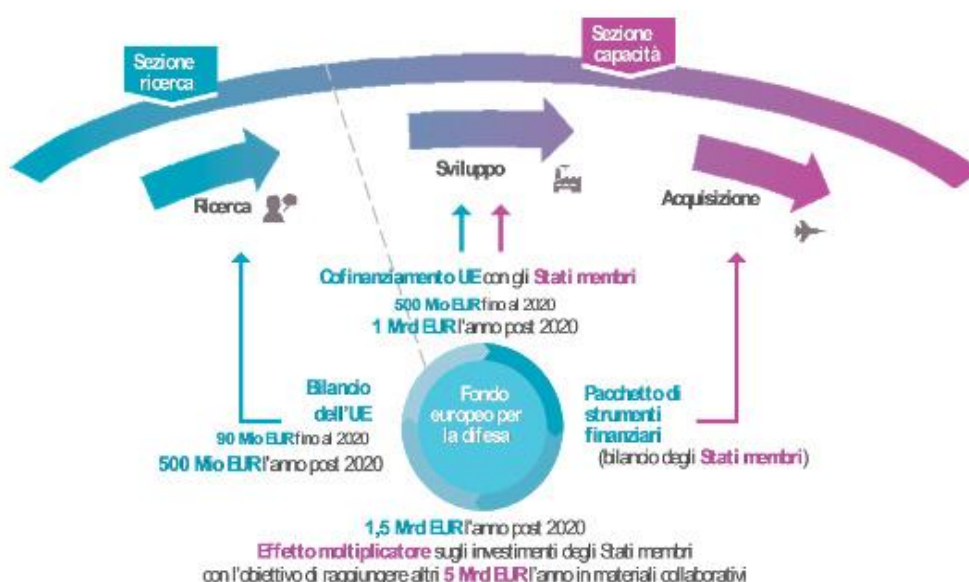
<sup>5</sup> La cooperazione strutturata permanente (Pesco) è un'iniziativa dell'Ue che ha come scopo favorire lo sviluppo congiunto di capacità di difesa da mettere a disposizione delle operazioni militari dell'Ue. L'obiettivo di lungo termine è quello di favorire l'integrazione e cooperazione in materia di difesa degli stati membri.

### 1.3. Partecipazione di paesi o entità terze

La partecipazione e l'accesso al Fondo da parte di stati terzi ha provocato non poche tensioni specialmente nelle relazioni transatlantiche. L'argomento assume una dimensione ancora più rilevante ora che è certa l'uscita del Regno Unito dall'Ue dal 31 gennaio di quest'anno. L'Italia si è spesa per una regolamentazione meno stringente sulla partecipazione di paesi terzi. I legami e le collaborazioni italo-britanniche, tanto governative quanto industriali, in particolare nel settore aerospaziale, verrebbero in parte preservate se si raggiungesse un accordo sulla Brexit. Accordo auspicabile, ma improbabile da conseguire nei prossimi undici mesi di negoziato sulle future relazioni contrattuali tra Ue e Regno Unito. D'altro canto, permettere a paesi terzi (extra-

*La partecipazione di stati terzi è importante per l'Italia ma non priva di rischi*

Ue) di partecipare ai progetti finanziati dal Fondo, nonché di beneficiarne direttamente, porta con sé il rischio di cambiare gli equilibri, ad esempio nel caso di paesi extra-Ue con un peso decisivo in materia di difesa come gli Stati Uniti, e stravolgere quindi la *ratio* stessa del Fondo, pensato per rafforzare la base industriale.



Fonte: Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 7 giugno 2017.

## 2. Il negoziato sull'ammontare dell'Edf

Il 5 dicembre la presidenza di turno del Consiglio europeo, a guida finlandese, ha presentato al Consiglio la proposta negoziale<sup>6</sup> per il prossimo Quadro finanziario pluriennale (Qfp) dell'Ue e che coprirà il periodo 2021-2027. Per quel che riguarda il Fondo europeo di difesa, si vorrebbe dimezzare gli stanziamenti previsti passando a 6 miliardi. Sulla base della proposta fatta in origine dalla Commissione europea, l'Edf avrebbe dovuto contare su 13

*Il taglio del bilancio rischia di vanificare il potenziale dell'Edf*

<sup>6</sup> Consiglio dell'Ue, *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027: Negotiating Box with figures*, 14518/1/19 REV 1, 5 dicembre 2019, [https://www.consilium.europa.eu/media/41632/mff-negotiating-box\\_presidency.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/41632/mff-negotiating-box_presidency.pdf)

miliardi stanziati per il periodo 2021-2027, di cui 4,1 miliardi da spendere per le attività di ricerca e 8,9 miliardi destinati allo sviluppo di capacità. Questo taglio non è l'unico e interessa anche le altre nuove iniziative intraprese nel settore difesa, come la mobilità militare,<sup>7</sup> che passerebbe da 6,5 a 2,5 miliardi, o lo Strumento europeo per la pace<sup>8</sup> (da 10,5 a 4,5 miliardi), ma anche il settore spazio, con un taglio di 3,3 miliardi sui 16 miliardi inizialmente previsti.<sup>9</sup> Nel complesso, l'intero quadro finanziario pluriennale è stato limato, con una riduzione da 1.161 a 1.087 miliardi di euro.

Ci sono più motivi che rendono questa proposta di taglio difficilmente comprensibile. Il primo è il peggioramento del contesto strategico in cui l'Europa si trova, con una accresciuta instabilità su molteplici fronti, dall'Ucraina alla Libia, passando per lo scenario mediorientale in continuo deterioramento. In questo contesto, l'incapacità dell'Ue di provvedere in maniera più indipendente alla propria sicurezza e difesa, e dunque anche di operare fuori area in missioni che prevedono l'utilizzo dello strumento militare quando necessario, è un limite crescente.

Gli Stati Uniti stessi da tempo richiedono agli alleati europei di fare di più per la loro difesa, tanto in termini di spesa militare quanto in termini di investimento in equipaggiamenti e ricerca tecnologica. Questa richiesta va inquadrata nel sempre crescente focus dell'alleato americano sullo scenario asiatico. Negli ultimi anni è sembrata esserci da parte di diversi paesi europei una presa di coscienza sull'importanza di una maggiore capacità d'azione autonoma – e la creazione di risorse nuove come il Fondo europeo di difesa ne è la prova. Il lancio di queste ambiziose iniziative ha rappresentato un segnale che l'Europa ha dato ai suoi alleati e rivali sul maggiore impegno e ruolo che avrebbe voluto giocare sullo scacchiere internazionale. Tant'è che la neo-presidente della Commissione Europea, Ursula von Der Leyen, ha persino presentato la nuova Commissione come più “geopolitica”.

Le risorse previste in origine dal Fondo avrebbero avuto il potenziale di cambiare “le regole del gioco” della, fino a pochi anni fa, dormiente difesa europea. Per quanto riguarda la ricerca e lo sviluppo, il bilancio previsto dal Fondo sarebbe stato superiore alla somma aggregata, dedicata a queste attività, di tutti i paesi europei, ad eccezione della Francia (e del Regno Unito). Il Fondo avrebbe rappresentato così circa un terzo della spesa totale dei paesi Ue in ricerca e sviluppo nel settore difesa<sup>10</sup>.

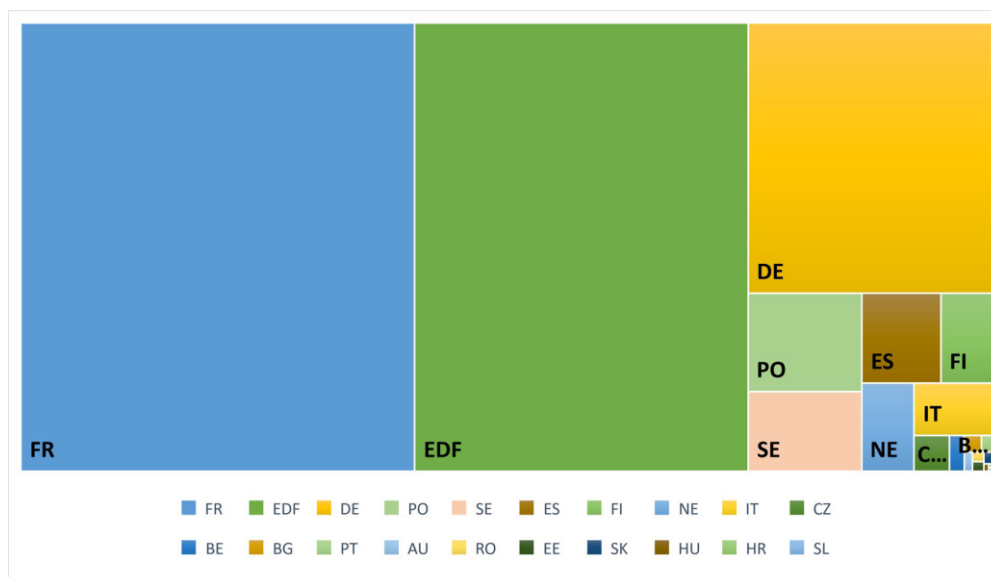
---

<sup>7</sup> L'iniziativa di mobilità militare (*military mobility*) è stata pensata per adeguare le infrastrutture europee al transito di assetti militari in Europa.

<sup>8</sup> Lo strumento europeo per la pace è uno strumento finanziario fuori-budget Ue, a supporto delle operazioni europee. Per maggiori informazioni si veda: Parlamento europeo, *Raccomandazione del Parlamento europeo del 28 marzo 2019 al Consiglio e al vicepresidente della Commissione/ alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente la proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, con l'appoggio della Commissione, al Consiglio relativa a una decisione del Consiglio che istituisce uno strumento europeo per la pace (2018/2237(INI))*, 28 marzo 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0330\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0330_IT.html)

<sup>9</sup> A. Brzozowski, “Faced with defence budget threats, EU eyes new money sources”, 11 dicembre 2019, *Euractiv.com*, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/faced-with-defence-budget-threats-eu-eyes-new-money-sources/>

<sup>10</sup> G. Ianakiev, “THE EUROPEAN DEFENCE FUND: A Game Changer for European Defence Industrial Collaboration”, #48, Policy Paper, novembre 2019, Ares Group,



Il grafico presenta la spesa dei paesi membri Ue in ricerca e sviluppo nel settore della difesa per l'anno 2016<sup>11</sup>. Fonte: Agenzia di difesa europea (Eda) e Ares Group.

Con le risorse dimezzate, l'impatto che il Fondo potrà avere in termini strategici, di stimolo agli investimenti congiunti, consolidamento della base industriale e tecnologica, e dunque di creazione di ricchezza e lavoro, è stato considerevolmente ridotto. La proposta di taglio ha destato preoccupazione da parte della Presidente Von der Leyen, dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell, e del Presidente del Parlamento europeo David Sassoli. Quest'ultimo ha dichiarato recentemente che “se il bilancio non ci piacerà, il Parlamento non lo voterà”<sup>12</sup>.

Quello della difesa comune è un obiettivo apprezzato dalla maggioranza dei cittadini europei<sup>13</sup> (e gli italiani non fanno eccezione).<sup>14</sup> Quindi è probabile che il taglio di un'iniziativa che gode di discreto sostegno da parte degli elettori non venga accettato dal Parlamento europeo, che in passato ha ripetutamente chiesto di usare tutto il potenziale del Trattato di Lisbona per andare nella direzione di un'Unione europea della difesa. Il Parlamento infatti dovrà approvare il Quadro finanziario pluriennale, e ha inoltre potere di scrutinio sulla politica di sicurezza e difesa comune.

Negli ultimi quattro anni, l'Ue ha fatto della difesa uno dei suoi temi di punta, con iniziative nuove e senza precedenti nella sua storia. È la prima volta infatti che la Commissione ha predisposto delle misure finanziarie, di cui l'Edf fa parte, per sostenere e rafforzare la base industriale e tecnologica nel settore difesa e favorire lo sviluppo congiunto di equipaggiamenti e prodotti prioritari per gli stati membri e la loro politica di sicurezza e difesa. Alcuni osservatori

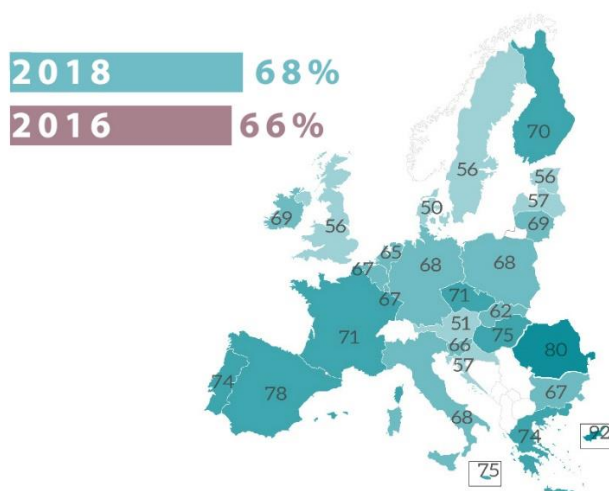
<sup>11</sup> *ibidem*

<sup>12</sup> S. Pioppi, “I Paesi Ue non tagliano risorse a Spazio e Difesa. L'appello di Sassoli e De Gennaro”, *Formiche*, <https://formiche.net/2019/12/ue-difesa-spazio-sassoli-degennaro/>

<sup>13</sup> Parlamento Europeo, “Difesa: l'UE sta creando un esercito europeo?”, in *Attualità*, 29 luglio 2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20190612STO54310/difesa-l-ue-sta-creando-un-esercito-europeo>

<sup>14</sup> A. Marrone, K. Muti, “Gli Italiani e la difesa: consenso inatteso su minacce e sicurezza”, 11 aprile 2019, *Affarinternazionali*, <https://www.affarinternazionali.it/2019/04/italiani-difesa-consenso-inatteso/>  
Per un quadro secondo preferenza di voto si veda: P. Iernia, A. Marrone, K. Muti, “Gli Italiani e la difesa” Rapporto di ricerca a cura di LAPS e IAI, Documenti IAI 19/08, aprile 2019, <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1908.pdf>

sottolineano che puntare sulla difesa europea è stata una mossa per superare l'impasse su altri fronti, come ad esempio quello della migrazione o del rispetto dello stato di diritto. Il relativo consenso di cui gode tra gli elettori europei il rafforzamento della difesa europea ha spinto la Commissione a occuparsi di un settore che fino a quel momento era rimasto fuori dal radar delle istituzioni Ue.



La percentuale di europei che chiede all'UE di fare di più per la difesa. Fonte: Parlamento Europeo sulla base dell'Eurobarometro 2018.

### 3. Il negoziato del Quadro finanziario pluriennale e i prossimi passi

Il prossimo passo prevede che gli stati membri identifichino le loro priorità in termini di settori e aree che vorrebbero finanziare attraverso l'Edf. In seguito, la Commissione avrà il compito di redigere dei programmi di lavoro in stretta collaborazione con i paesi membri. I programmi di lavoro verranno discussi e sottoposti ad approvazione congiunta di Commissione e stati membri in seno al costituendo Comitato di programma dell'Edf,<sup>15</sup> previa consultazione

*Il negoziato  
sull'ammontare finale del  
bilancio Edf si  
preannuncia difficile*

delle industrie nazionali. Sulla base dei programmi di lavoro verranno quindi definiti i bandi per presentare le proposte. Una volta valutate le proposte ricevute, la Commissione approverà una lista di progetti selezionati in stretta collaborazione con il Comitato di programma. La Commissione inoltre prevede la possibilità di delegare determinate attività relative all'implementazione dei programmi di lavoro all'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, Eda). L'Eda inoltre avrà un ruolo

centrale nell'individuazione delle capacità prioritarie, definite già dagli stati membri nel Piano di sviluppo capacitivo (*Capability Development Plan*). Anche il Servizio di azione esterna europeo (Seae) parteciperà ai lavori del Comitato.

Si prevedono dei negoziati lunghi e difficili per l'approvazione del nuovo bilancio settennale dell'Ue. Tra i prossimi appuntamenti d'interesse vi è sicuramente il meeting informale dei direttori per la politica di difesa dell'Ue, organizzato dalla presidenza croata il 22 gennaio, e gli incontri mensili del Consiglio Affari generali, in cui verrà discusso il Quadro finanziario pluriennale. Per l'Edf, nello specifico, andranno considerati i risultati del Consiglio Affari esteri

<sup>15</sup> Commissione Europea, *The European Defence Fund: Questions and Answers*, Press release, 7 giugno 2017, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/memo\\_17\\_1476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/memo_17_1476)

del 4-5 marzo a Zagabria, dove si riuniranno in un incontro informale i ministri della difesa, con l'auspicio che entro il prossimo Consiglio europeo (26-27 marzo) vengano fatti dei passi in avanti nel negoziato. È difficile prevedere la durata dei negoziati e quindi sapere quando arriverà la conferma, o la revisione, del taglio di bilancio del Fondo per la difesa.

#### 4. Le tensioni transatlantiche

Si possono fare delle ipotesi sulle ragioni che stanno dietro alla proposta di taglio. In particolare, le nuove iniziative di difesa vengono viste da alcuni stati membri come un fattore che rischia di indebolire la Nato e duplicare gli sforzi di generazione di capacità, più che rafforzarli. Le tensioni degli ultimi mesi tra Ue e Stati Uniti, e le pressioni fatte da Washington con oggetto proprio l'Edf, hanno giocato un ruolo non indifferente, influenzando, com'è probabile, la posizione di quei paesi che per garantire la propria sicurezza puntano tutto o quasi sul rapporto transatlantico, come la Polonia e i paesi baltici.

A maggio dello scorso anno, in una lettera indirizzata all'ex Alto Rappresentante dell'Ue Federica Mogherini, gli Stati Uniti si sono espressi in termini negativi su Pesco e Edf, ritenendo che queste produrranno duplicazioni, sistemi militari non interoperabili e competizione tra Nato e Ue. L'origine di queste valutazioni può essere ricercata per lo più in un aspetto della Pesco e dell'Edf che per gli Stati Uniti è centrale, ovvero la regolamentazione della partecipazione degli stati terzi, alla quale si aggiungono le regole sui diritti di proprietà intellettuale (*intellectual property rights*, Ipr)<sup>16</sup>. Secondo l'amministrazione americana l'accesso di stati e/o entità terze al Fondo sarebbe troppo restrittivo. La paura che si cela dietro questo ragionamento è più di natura economica e industriale che strategica, e riguarda la prospettiva di un'Europa della difesa che sviluppi equipaggiamenti e tecnologie proprie, diventando più autonoma dal punto di vista industriale. Questo viene interpretato dagli Stati Uniti come una limitazione dell'accesso al mercato europeo di difesa alle aziende americane<sup>17</sup>.

*Per Trump l'Edf  
minaccia l'accesso delle  
compagnie Usa al  
mercato della difesa  
europeo*

Dal punto di vista strategico, un'Europa più autonoma e più solida nel settore difesa rappresenterebbe in realtà un alleato più capace dal punto di vista militare a sostenere il suo partner strategico più importante. Visti gli importanti interessi dell'industria della difesa americana, la posizione degli Stati Uniti potrebbe non variare di molto anche in caso di una nuova presidenza americana dal gennaio 2021.<sup>18</sup>

#### 5. La posizione dell'Italia

Alla luce dell'iter istituzionale e negoziale che interesserà l'Edf, l'Italia ha avviato tramite il ministero della difesa un processo di consultazione con l'industria nazionale, al fine di

---

<sup>16</sup> E. Brattberg, T. Valášek, "EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns", Paper, novembre 2019, Carnegie Endowment for International Peace, [https://carnegieendowment.org/files/WP\\_Brattberg\\_Valasek\\_EU\\_Def\\_Coop\\_v3.pdf](https://carnegieendowment.org/files/WP_Brattberg_Valasek_EU_Def_Coop_v3.pdf) Su tensioni relative al tema della difesa europa tra Stati Uniti e Ue si veda anche: E. Sabatino, "Cooperazione transatlantica e difesa europea: la dimensione industriale", in Focus euroatlantico n.XII, aprile-settembre 2019, Osservatorio di Politica Internazionale, (a cura di) Istituto Affari Internazionali [https://www.iai.it/sites/default/files/pi\\_fe\\_12.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_12.pdf)

<sup>17</sup> E. Brattberg, T. Valášek, "EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns", Paper, novembre 2019, Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>18</sup> *ibidem*



individuare e selezionare le possibili iniziative d'interesse italiano (un ruolo importante in tal senso è svolto dal Segretariato generale della difesa e Direzione nazionale degli armamenti – III Reparto per la Politica industriale e Relazioni internazionali). In questa fase, i maggiori reparti e associazioni industriali<sup>19</sup> fungono da collettore delle proposte di progetto che arrivano dalle aziende. Attualmente, a livello nazionale il ministero chiede alle compagnie di segnalare progetti di tipo cooperativo sia sul piano nazionale che europeo, nonché corrispondenti alle esigenze delle Forze armate. Questo in vista del primo incontro del Comitato di programma dell'Edf.

*L'Edf serve gli  
interessi strategici e  
industriali dell'Italia*

In parallelo, il Comitato tecnico di valutazione del Dipartimento per le politiche europee del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale si è riunito il 18 dicembre per discutere dell'Edf.<sup>20</sup> È stato deciso di avviare un coordinamento interministeriale sui progetti di sviluppo tecnologico di interesse nazionale, in vista dell'operatività del Fondo, ponendo particolare attenzione alle tecnologie dirompenti in ambito di intelligenza artificiale e dominio cibernetico.<sup>21</sup> Su questo punto il dipartimento per le politiche europee del Maeci convocherà un tavolo tra le amministrazioni interessate.

Dal punto di vista nazionale, bisognerà impegnarsi per cogliere fin da subito le opportunità intrinseche nell'Edf. Questo può accadere solo se i vari attori coinvolti - dai ministeri interessati (come la difesa e gli esteri), alle associazioni di imprese e ai rappresentanti italiani a Bruxelles – si muovono in maniera coordinata. Facendo un paragone con i paesi europei più importanti nel campo della difesa come la Francia o il Regno Unito, l'Italia dedica risorse molto limitate alla ricerca e sviluppo. L'Edf potrebbe quindi essere un'occasione per colmare questa mancanza e integrare le scarse risorse nazionali. Allo stesso modo, le Pmi italiane potrebbero beneficiare dei bonus previsti per la loro inclusione nei progetti Edf. E evidente che quello che deve esserci nell'agenda Edf dell'Italia sono quei progetti che il sistema-paese non ha la capacità di sviluppare autonomamente e/o in maniera bilaterale.<sup>22</sup> L'Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa e il Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa sono stati un esercizio utile in tal senso, allenando i vari attori coinvolti a lavorare insieme su questo tema.

Va ricordato che le tempistiche sono più che mai importanti. La prima riunione del Comitato di programma dell'Edf si terrà a febbraio, quando la consultazione interna con l'industria nazionale, in corso in queste settimane, e la ricerca di una corrispondenza tra le esigenze delle forze armate e del comparto industriale nazionale dovranno essere concluse. Entro quella data dunque dovrebbero emergere chiaramente le priorità nazionali in termini di aree e progetti. In seguito, sarà necessario identificare in via preliminare i paesi e entità, europei (e non), interessati

---

<sup>19</sup> Federazione aziende italiane per l'aerospazio, la difesa e la sicurezza (Aiad), Associazione delle imprese per le attività spaziali (Aipas) e Associazione per i servizi, le applicazioni e le tecnologie Ict per lo spazio (Asas).

<sup>20</sup> Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, *Comitato Tecnico di Valutazione*, 18 dicembre 2019, 18 dicembre 2019, Dipartimento per le Politiche Europee, <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/ciae/comitato-tecnico-di-valutazione/riunioni-del-comitato-tecnico-di-valutazione/ctv-18-dicembre-2019/>

<sup>21</sup> *ibidem*

<sup>22</sup> A. Marrone, "National Expectations Regarding The European Defence Fund: The Italian Perspective", *Comment #42*, ottobre 2019, Ares Group, <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/10/ARES-42-EDF-Italy.pdf>

a collaborare sui progetti scelti, per arrivare al numero minimo richiesto affinché il progetto risulti cooperativo, secondo i requisiti definiti dal regolamento.



## Diplomazia climatica transatlantica: sfide e opportunità

di Margherita Bianchi e Nicolò Sartori\*

In quanto bene pubblico globale, il clima non può essere preservato senza azione multilaterale di respiro globale. Per questo, negli ultimi tre decenni la comunità internazionale ha profuso sforzi e investito risorse diplomatiche – sebbene con successi alterni – per stabilire un regime di cooperazione efficace ma anche realistico. Nonostante la presa di coscienza dell'opinione pubblica e l'impegno delle Nazioni Unite, tuttavia, l'ambizione e la credibilità dell'azione dei diversi paesi differiscono ancora in modo molto significativo.

Le tendenze a privilegiare opzioni nazionali o 'sovraniste', in crescita ai giorni nostri, infatti, mal si accompagnano al raggiungimento di compromessi multilaterali, passo obbligato nella lotta al riscaldamento globale. In questo contesto, l'architettura istituzionale creata faticosamente negli ultimi due decenni – e culminata con l'adozione dell'Accordo di Parigi nel 2015 – è di fatto minacciata dal fiacco sostegno e dalle altalenanti sensibilità politiche delle potenze globali. Particolarmente preoccupante è il mancato supporto da un grande paese emettitore come gli Stati Uniti.<sup>23</sup> Dopo il ritiro dal Protocollo di Kyoto nel 2001 per volontà di George W. Bush, oggi gli Usa si sono anche formalmente ritirati dall'Accordo di Parigi, di cui pure erano stati convinti promotori sotto la presidenza di Barack Obama. Anche gli ultimi appuntamenti internazionali confermano questa tendenza: all'ultima COP25, la Conferenza della parti (la conferenza Onu che con cadenza periodica si riunisce per discutere del contrasto al cambiamento climatico), gli Stati Uniti hanno di fatto bloccato, tra gli altri, una soluzione sulla *governance* del cosiddetto '*loss & damage*' previsto dall'Accordo, ovvero la gestione di quegli impatti del cambiamento climatico che causano perdite e danni non evitabili dai paesi colpiti.<sup>24</sup>

In questo contesto, è evidente come su due dossier legati a doppio filo al tema del cambiamento climatico – la questione energetica e la tutela ambientale – la relazione transatlantica abbia preso direzioni divergenti. Da una parte un legame sempre più solido sul lato energetico nel contesto di maggiori export Usa di gas naturale liquefatto (Gnl) verso l'Europa – quest'ultima alla ricerca di diversificare maggiormente i propri fornitori energetici. Dall'altra, invece, una sempre più debole e scoordinata azione sul tema ambientale, con l'Europa intenzionata a de-carbonizzare la propria economia in tre decenni, a fronte di un governo federale americano impegnato a smantellare i regolamenti a protezione dell'ambiente. Diverso è anche, al momento, il consenso popolare al tema climatico: mentre in Europa durante le recenti elezioni europee si è registrata una forte 'onda verde', negli Stati Uniti l'attenzione sembra assorbita principalmente dall'ampio dibattito sulle presidenziali 2020, che non lascia molto spazio alla discussione delle tematiche climatiche.

---

\* Margherita Bianchi è Ricercatrice nel Programma Energia, Ambiente e Risorse dell'Istituto Affari Internazionali. Al momento della ricerca, Nicolò Sartori era responsabile di quel Programma; dal 1 gennaio 2020 è ricercatore senior presso la Fondazione Enel.

<sup>23</sup> Gli Stati Uniti sono il secondo paese per emissioni di CO<sub>2</sub> in termini assoluti a livello globale (15 per cento) dopo la Cina (27 per cento).

<sup>24</sup> Luca Bergamaschi, *Dopo COP25, la strada è in salita verso Glasgow 2020*, Huffington Post, 23 dicembre 2019, [https://www.huffingtonpost.it/entry/dopo-cop25-la-strada-e-in-salita-verso-glasgow-2020\\_it\\_5e007512e4b05b08bab7c8ce](https://www.huffingtonpost.it/entry/dopo-cop25-la-strada-e-in-salita-verso-glasgow-2020_it_5e007512e4b05b08bab7c8ce)

Il quadro bilaterale è peraltro complicato dalle controversie commerciali che stanno dividendo anche l'Occidente, mettendo alcuni paesi europei – più vulnerabili alle misure protezionistiche messe in campo da Trump – dalla stessa parte della Cina, altro paese fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi climatici globali. Incerti sono dunque gli scenari dell'evoluzione di questa triangolazione, tanto nei rapporti bilaterali che in quelli multilaterali. L'indebolimento del tandem transatlantico in materia climatica potrebbe favorire il posizionamento di altri concorrenti – Pechino in primis – nell'era della transizione energetica, caratterizzata sì da ingenti sfide, ma anche da notevoli opportunità sul piano tecnologico, economico-commerciale e geopolitico. L'avanzamento cinese a fronte dello stallo transatlantico è dimostrato dall'ambiziosa ed efficace diplomazia delle infrastrutture e, soprattutto, dalla leadership cinese in materia di tecnologie 'verdi', incluso l'accesso e la lavorazione di materiali critici.<sup>25</sup>

In questo scenario, l'indebolito ruolo climatico americano pone almeno due grandi punti interrogativi. Il primo, relativo al vuoto di 'leadership climatica' che gli Usa lasciano sui tavoli internazionali. Il secondo – dalla risposta ancor più complicata – su come (e se) il piano sub-federale possa in qualche modo sostituire l'azione del governo federale di Washington sul piano internazionale.

### **1. L'Europa pronta a guidare?**

L'Europa è intenzionata a mantenere una posizione di leadership, ancor più da quando alla presidenza della Commissione siede Ursula von der Leyen, che ha fatto del clima il perimetro dentro al quale verranno definite molte tra le più rilevanti politiche dell'Unione – industria, mercato interno, energia, finanza.<sup>26</sup> Con lungimiranza, ben prima dell'annuncio del *Green New Deal* nel dicembre 2019, l'Ue già nel 2006 aveva adottato un approccio comune e integrato politiche energetiche e climatiche, introducendo i primi obiettivi per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, per una maggiore quota di energie rinnovabili e per il miglioramento dell'efficienza energetica al 2020. Oggi l'Ue si pone l'ambizioso obiettivo della de-carbonizzazione dei consumi entro il 2050.

Per i diversi settori dell'economia europea (produzione di elettricità, industria, trasporti, etc...) l'Ue ha elaborato diversi strumenti e regole che permettono di ridurre in maniera economicamente efficiente le emissioni di gas a effetto serra. Uno su tutti è il sistema di scambio di quote di emissioni (*European emission trade scheme*, Ets), il primo e più esteso al mondo, che interessa circa il 45% percento delle emissioni di gas a effetto serra dell'Ue, ed è attivo nei 28 stati UE e anche in Islanda, Liechtenstein e Norvegia, limitando le emissioni prodotte da più di 11.000 impianti energetici e industriali e dalle compagnie aeree che collegano tali paesi.

Sebbene i primi risultati siano incoraggianti – le emissioni di CO<sub>2</sub> nell'Ue sono diminuite del 22 percento dal 1990 (mentre il Pil dell'Ue è aumentato del 61 percento)<sup>27</sup> – la minaccia climatica

---

<sup>25</sup> Per approfondire: Irena, *A New World. The Geopolitics of the Energy Transition*, 2019, [http://geopoliticsofrenewables.org/assets/geopolitics/Reports/wp-content/uploads/2019/01/Global\\_commission\\_renewable\\_energy\\_2019.pdf](http://geopoliticsofrenewables.org/assets/geopolitics/Reports/wp-content/uploads/2019/01/Global_commission_renewable_energy_2019.pdf)

<sup>26</sup> Margherita Bianchi, *Energia e Clima nell'era Von Der Leyen*, About Energy, settembre 2019, [https://www.aboutenergy.com/it\\_IT/topic/leyen-ita.shtml](https://www.aboutenergy.com/it_IT/topic/leyen-ita.shtml)

<sup>27</sup> Seae, *The EU Steps Up its Cooperation with the U.S. Climate Alliance*, novembre 2019, [https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america\\_en/70180/The\\_percento20EU\\_percento20Steps\\_percento20Up\\_percento20its\\_percento20Cooperation\\_percento20with\\_percento20the\\_percento20U.S.\\_percento20Climate\\_percento20Alliance](https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america_en/70180/The_percento20EU_percento20Steps_percento20Up_percento20its_percento20Cooperation_percento20with_percento20the_percento20U.S._percento20Climate_percento20Alliance)

impone all'Europa un'accelerazione decisa, che auspicabilmente verrà portata avanti nei prossimi cinque anni. Sul piano interno, gli sforzi europei hanno sofferto di deficit significativi: gli interessi contrastanti degli stati membri – alcuni dei quali ancora in larga misura dipendenti dal carbone – impediscono tuttora un processo decisionale e un'azione comune davvero efficiente. Inoltre, le possibili ricadute industriali e sociali di una transizione energetica gestita impropriamente, richiedono e richiederanno ingenti fondi e una chiara visione strategica.

*La diplomazia  
'climatica' è la chiave  
della leadership Ue  
sul clima*

Essendo responsabile di meno del 10 per cento delle emissioni a livello globale, l'Ue potrà fare la differenza soltanto perseguendo un'ambiziosa ed efficace diplomazia climatica ed azione esterna verso i paesi terzi. Nel breve periodo le opportunità – più che dagli Stati Uniti, molto impegnati con la campagna per le presidenziali – arrivano in questo senso da Africa e Cina. Per rafforzare la collaborazione con Pechino, la cancelliera tedesca Angela Merkel ha proposto di organizzare un Vertice Ue-Cina a Lipsia durante la presidenza tedesca dell'Ue nella seconda metà del 2020. L'obiettivo è quello di portare la Cina all'interno di un quadro comune sul clima, il che è fondamentale per trascinare anche il resto dell'Asia.<sup>28</sup> L'evento cadrà peraltro prima di altri due appuntamenti importanti, i Colloqui Onu sulla biodiversità in Cina (ottobre 2020) e la COP26 a Glasgow (novembre 2020). I vertici Ue-Cina rappresentano un importante strumento per rafforzare la collaborazione bilaterale in ambito climatico. Ne è una testimonianza il Memorandum d'intesa siglato durante il vertice del 2018 con l'obiettivo di realizzare un sistema di scambio di quote di emissioni congiunto.

Inoltre, nel settembre 2018 l'Unione ha pubblicato la *Connectivity Strategy for Europe and Asia*, una risposta europea alla Via della Seta cinese (*Belt and Road Initiative*, Bri) – la cui sostenibilità ambientale e climatica è oggetto di attento scrutinio da parte della comunità internazionale. La strategia europea si focalizza su cooperazione tecnica e finanziamento di infrastrutture transfrontaliere nel trasporto, nell'energia e nel digitale sulla base degli standard europei di trasparenza e tutela ambientale.

L'Ue ha dimostrato in alcuni casi anche di essere uno *standard-setter* su politiche climatiche e ambientali, influenzando altri a imitare le vantaggiose scelte prese in materia climatica energetica su specifici settori. Parte del nostro sistema di etichettatura per l'efficienza energetica, ad esempio, è adottato in 60 paesi nel mondo, con un notevole risparmio sia in termini economici e ambientali.

Tuttavia, in questo di competizione/cooperazione bilaterale euro-cinese, le ambizioni di Cina e Unione Europea sono attualmente maggiori delle loro potenzialità. La Cina resta al momento il maggior produttore mondiale di CO<sub>2</sub> e, sebbene sia impegnata con forti investimenti nel settore delle rinnovabili e della mobilità elettrica, il ricorso ai combustibili fossili – carbone in primis – continua a occupare una fetta significativa nella produzione di energia elettrica. L'Europa, dal canto suo, si è posta l'importante obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, ma visto il suo limitato (e decrescente) contributo di emissioni globali, gran parte del successo europeo sarà determinato dalla capacità di aggregare attorno a sé i maggiori emettitori internazionali, risultato ad oggi ampiamente disatteso.

---

<sup>28</sup> Climate Home News, *EU plots climate deal with China*, 11 novembre 2019, <https://www.climatechangenews.com/2019/11/11/eu-plots-climate-deal-china/>

## 2. L'America non è (solo) Washington

L'amministrazione di Donald Trump ha portato sostanziali cambiamenti, alcuni realizzati, altri previsti o annunciati, nella politica ambientale degli Stati Uniti.<sup>29</sup> Sebbene il presidente, dal suo ingresso alla Casa Bianca, abbia ad esempio proposto un sostanziale ridimensionamento dell'Agenzia per la protezione ambientale (*Environmental Protection Agency*, Epa), il Congresso ne ha per ora limitato le intenzioni.<sup>30</sup> Eppure, leggendo la proposta presidenziale per la riorganizzazione delle spese federali, si continua a proporre fra gli altri un taglio del 31 per cento delle spese per l'Epa nel 2020 rispetto all'anno precedente.<sup>31</sup> Poiché la voce più cospicua dell'Agenzia è quella relativa al supporto finanziario agli stati federati, eventuali tagli all'Epa potrebbero risultare in minor sostegno alle politiche climatiche intraprese a livello statale.

Questa situazione è resa ancor più critica dall'aggravarsi delle condizioni climatiche che facilitano fenomeni come siccità e incendi – il caso California è esemplare – rendendo i programmi statali di adattamento non sufficienti a far fronte alle nuove minacce ambientali. Infatti in questi casi il ruolo dello stato federale nel gestire le foreste, ad esempio, è spesso preponderante: nel caso della California, il 57 per cento delle aree boschive sono gestite da agenzie federali come il Servizio forestale, l'Ufficio per la gestione del territorio e il Servizio per i parchi nazionali.<sup>32</sup>

L'impatto dei tagli voluti da Trump è particolarmente netto e negativo su scala internazionale. Se sotto Obama gli Usa erano i principali donatori del *Green Climate Fund* – un fondo stanziato in seno alle Nazioni Unite per aiutare i paesi in via di sviluppo a investire nelle rinnovabili e nelle tecnologie pulite – oggi il contributo americano è stato praticamente azzerato. Ad esempio, durante la scorsa amministrazione era stata lanciata una partnership di 25 milioni di dollari con il Caribbean Community Climate Change Centre per studiare il cambiamento climatico nei Caraibi – area particolarmente vulnerabile in questo senso – e sviluppare strategie per minimizzarne l'impatto. A causa del nuovo approccio della Casa Bianca l'iniziativa, per la quale è stato necessario un rifinanziamento con fondi alternativi, si è dovuta concludere con un anno di anticipo.

Nonostante questo trend negativo, durante la COP25 tenutasi a Madrid, Nancy Pelosi, presidente della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti, ha comunque ribadito fortemente quanto gli Usa siano, nonostante tutto, ancora per larga parte decisi a mantenere fede all'Accordo di Parigi. E in effetti almeno due fattori operano controcorrente rispetto a quanto deciso a Washington.

---

<sup>29</sup> Per un'utile panoramica: National Geographic, *A running list of how President Trump is changing environmental policy*, 3 maggio 2019, <https://www.nationalgeographic.com/news/2017/03/how-trump-is-changing-science-environment/>

<sup>30</sup> Budget EPA e forza lavoro per anno fiscale variano di anno in anno, ma non in modo così drastico. Epa, *Epa's budget and spending*, <https://www.epa.gov/planandbudget/budget>

<sup>31</sup> The Hill, *Trump proposes slashing EPA Budget by 31 percent*, novembre 2019, <https://thehill.com/policy/energy-environment/433496-white-house-proposes-dramatic-cuts-to-energy-and-environment>

<sup>32</sup> BBC, *California fires: Trump threatens to pull federal aid*, 4 novembre 2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50284656>

**a. Il mercato.** Nonostante le politiche a favore del carbone da parte dell'amministrazione Trump, le centrali a carbone vengono velocemente dismesse a causa dei costi di operazione e mantenimento più elevati rispetto ad altre, ad esempio a gas. Significativa è anche l'espansione delle rinnovabili: dal 1 giugno 2017, gli Stati Uniti hanno aggiunto abbastanza energia rinnovabile per alimentare oltre 3 milioni di case all'anno. Ad aprile 2019 la produzione mensile di elettricità da fonti rinnovabili<sup>33</sup> ha superato quella a carbone, con le prime che hanno fornito il 23 per cento dell'elettricità totale contro il 20 per cento generato dal secondo. Si tratta di una tendenza difficile da invertire: la capacità di generazione a carbone ha infatti raggiunto il picco nel 2011 con circa 318 GW, per poi ridursi a 257 GW nel 2017<sup>34</sup>. Dall'inizio del 2015 circa 47 GW di capacità delle centrali a carbone americane sono stati dismessi e virtualmente nessuna nuova centrale è stata messa in funzione.

*Le logiche di mercato  
faranno diminuire il  
carbone e crescere le  
rinnovabili*

Per il futuro, anche per via della riduzione del prezzo del gas e del costo delle tecnologie per la generazione di elettricità dalle rinnovabili, queste due fonti saranno sempre più protagoniste del mix energetico americano. L'Amministrazione per l'informazione energetica (*Energy Information Administration*, Eia) Usa prevede infatti che le rinnovabili – idroelettrico escluso – saranno le fonti energetiche che cresceranno più velocemente almeno per i prossimi due anni, con un aumento delle unità del solare del 10 per cento nel 2019 e del 17 per cento nel 2020, mentre l'eolico è previsto crescere del 12 per cento e del 14 per cento.<sup>35</sup>

*Stati, città e altre istituzioni  
pubbliche e private  
sostengono un'ambiziosa  
agenda climatica*

**b. Le politiche sub-federali.** Al di sotto del livello federale una serie di attori tra cui stati, città, università, aziende e organizzazioni della società civile si sono mobilitati in favore di politiche climatiche più ambiziose, anche in reazione alla frenata di Washington su questo tema.<sup>36</sup>

Stando all'ultimo rapporto di America's Pledge, iniziativa sul clima lanciata da Mike Bloomberg (il magnate dell'informazione, ex sindaco di New York e ora candidato alle primarie democratiche per le presidenziali 2020) e Jerry Brown (ex governatore della California), gli impegni presi a livello sub-federale sono sulla buona strada per realizzare circa due terzi degli obiettivi fissati a Parigi anche senza il supporto del governo federale. La stima è che, entro il 2025, grazie all'impegno di tutte le realtà coinvolte, gli Stati Uniti potrebbero ridurre le emissioni del 17 per cento rispetto ai livelli del 2005.

---

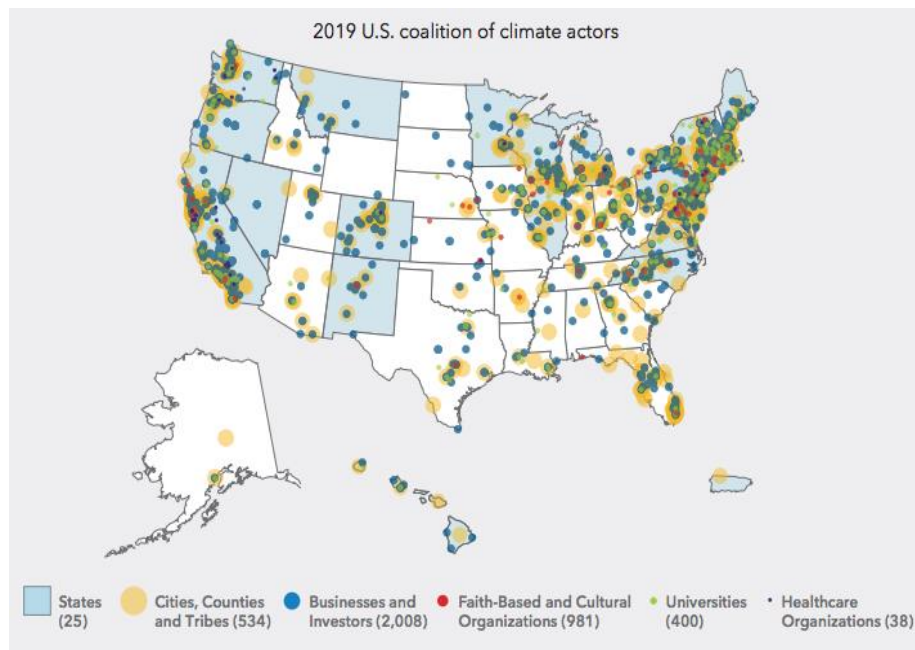
<sup>33</sup> Nella sua definizione l'EIA include idroelettrico, eolico, solare, geotermico e biomasse.

<sup>34</sup> Eia, *U.S. coal plant retirements linked to plants with higher operating costs*, dicembre 2019, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=42155>

<sup>35</sup> Eia, *Eia forecasts renewables will be fastest growing source of electricity generation*, Gennaio 2019, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=38053>

<sup>36</sup> David Victor, Brookings, Dicembre 2019, in questo intervento: *Are Trans-Atlantic Relations Obsolete? The Future of the Alliance with Focus on Climate Change*, 18 dicembre 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=TfS8zuFUdrw&feature=youtu.be>





**Figura 1. Attori che sostengono gli Accordi di Parigi negli Stati Uniti** (Fonte: Bloomberg Philanthropies, *Accelerating America's Climate Pledge Going All-In to Build a Prosperous, Low Carbon Economy for the United States*, Dicembre 2019, p.7 <https://www.bbhub.io/dotorg/sites/28/2019/12/Accelerating-Americas-Pledge.pdf>)

Gli stati, *in primis*, hanno ampio margine di manovra su fronti rilevanti, tra cui il *carbon pricing*, il settore elettrico, i trasporti, le emissioni di metano. Insieme alle municipalità funzionano come “laboratori politici”, sviluppando iniziative che poi possono essere adottate a livello federale. In aree dove le competenze federali sono ridotte, gli stati possono rendere i regolamenti nazionali inefficaci.

In Arizona – fortemente soggetta alle minacce del cambiamento climatico – le autorità si sono impegnate a tagliare le emissioni da gas serra sotto il 50 per cento del livello 2000 entro il 2040.<sup>37</sup> In California invece, dove il cambiamento climatico determina maggiore incidenza di siccità e conseguenti rischi di incendi, oltre agli impatti dell’innalzamento del mare sulle proprie coste, le istituzioni statali si sono poste l’obiettivo di passare al 100 per cento delle energie rinnovabili entro il 2045, oltre ad essere il primo stato federato a porre una tassa sulle emissioni di gas serra industriali.<sup>38</sup> Lo Stato di New York ha di recente adottato una legge che prevede di azzerare le emissioni in tutti i settori dell’economia entro il 2050, mentre la Pennsylvania – secondo produttore di gas naturale e terzo produttore di carbone degli Stati Uniti<sup>39</sup> – si sta muovendo per essere il primo importante produttore di fossili ad unirsi alla *Regional Greenhouse Gas Initiative* (Rggi), un’iniziativa sub-federale di coordinamento delle misure di riduzione delle emissioni nocive.

<sup>37</sup> Arizona Government, *Executive order No. 2006-13: climate change action*, <https://azmemory.azlibrary.gov/digital/collection/execorders/id/507/>

<sup>38</sup> Felicity Barringer, *A Grand Experiment to Rein In Climate Change*, The New York Times, 13 ottobre 2012, <https://www.nytimes.com/2012/10/14/science/earth/in-california-a-grand-experiment-to-rein-in-climate-change.html>

<sup>39</sup> Center for Climate and Energy Solutions, *Pennsylvania: A possible new keystone in RGGI*, 5 dicembre 2019, <https://www.c2es.org/2019/12/pennsylvania-a-possible-new-keystone-in-rggi/>

Ci sono poi anche moltissime iniziative congiunte. La già citata Rggi riunisce gli stati americani e le province nord-orientali del Canada con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra attraverso il primo sistema di limitazione e scambio di emissioni obbligatorio negli Usa. La US Climate Alliance è invece un'organizzazione bipartisan i cui gli stati membri (25 ad oggi) s'impegnano a intraprendere azioni necessarie di contrasto al cambiamento climatico. L'idea è quella di attuare politiche a vantaggio degli obiettivi dell'Accordo di Parigi, promuovere iniziative nuove e accelerare quelle esistenti per ridurre l'inquinamento e sostenere lo sviluppo di energia pulita a livello statale e federale.<sup>40</sup> Esistono molti altri forum regionali, tra cui la Western Climate Initiative e il Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord (Mggra). Molti stati, città e gruppi nativi hanno inoltre firmato la dichiarazione *We Are Still In*, rimarcando fedeltà al quadro di Parigi.

Ad oggi, inoltre, circa 435 sindaci si sono riuniti nei *Climate Mayors* (sindaci per il clima), un network che rappresenta circa 71 milioni di cittadini americani e che promuove politiche di sostenibilità e lotta al cambiamento climatico su scala locale. A questi si aggiungono una serie disparata di attori e organizzazioni chiaramente schierati per un'azione più decisa sul clima, circa 2200 imprese e investitori, 350 università e 200 gruppi religiosi.<sup>41</sup>

### 3. Sfide e opportunità del piano sub-nazionale

A livello internazionale, i piani nazionali presentati alle varie COP normalmente non conteggiano perfettamente le totali capacità di riduzione delle emissioni delle proprie giurisdizioni sub-nazionali, sottostimando gli obiettivi dei propri programmi nazionali.<sup>42</sup> Incorporando le capacità sub-nazionali degli stati americani si potrebbe invece ottenere un programma per ciascuna nazione più ambizioso e fedele.

La principale entità che favorisce questo processo è il Carbon Climate Registry diretto dall'ICLEI-Local Governments for Sustainability, che raccoglie direttamente i dati sulle riduzioni delle emissioni di 1.019 governi subnazionali da 86 paesi ed è il principale fornitore di dati del Non-State Actor Zone for Climate Action, stabilito dalla COP20 del 2014, nonché dei vari stati che possono accedere alle informazioni dei loro enti sub-nazionali. Interessante in questo senso è anche il *Bonn-Fiji Commitment of Local and Regional Leaders to Deliver the Paris Agreement At All Levels* del 12 novembre 2017<sup>43</sup>, in cui le autorità subnazionali si impegnano a stabilire i propri contributi per aiutare i governi nazionali a raggiungere e superare gli obiettivi dei propri NDCs (Nationally Determined Contributions).

---

<sup>40</sup> I membri sono: California - Colorado - Connecticut - Delaware - Hawaii - Illinois - Maine - Maryland - Massachusetts - Michigan - Minnesota - Montana - Nevada - New Jersey - New Mexico - New York - North Carolina - Oregon - Pennsylvania - Puerto Rico - Rhode Island - Vermont - Virginia - Washington - Wisconsin.

<sup>41</sup> Giulia Pozzi, *Trump non è l'America: negli Stati Uniti, governatori e sindaci continuano a difendere il clima*, Linkiesta, 6 dicembre 2019, <https://www.linkiesta.it/it/article/2019/12/06/trump-cop-25-madrid/44629/>

<sup>42</sup> Benjamin Leffel, USC Center on Public Diplomacy, *Subnational Diplomacy, Climate Governance & Californian Global Leadership*, marzo 2018, [https://www.uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/useruploads/u39301/Subnational%20Diplomacy%2C%20Climate%20Governance%20%26%20Californian%20Global%20Leadership%20-%20Benjamin%20Leffel\\_0.pdf](https://www.uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/useruploads/u39301/Subnational%20Diplomacy%2C%20Climate%20Governance%20%26%20Californian%20Global%20Leadership%20-%20Benjamin%20Leffel_0.pdf)

<sup>43</sup> Climate Summit of Local and Regional Leaders, *The Bonn-Fiji Commitment of Local and Regional Leaders to Deliver the Paris Agreement At All Levels*, 12 novembre 2017, <https://www.uclg.org/sites/default/files/bonn-fiji-commitment-of-local-and-regional-leaders.pdf>

Per una più efficace diplomazia climatica, gli stati americani ci insegnano quindi che molto può essere fatto anche dal piano sub-nazionale. Sul lato europeo, la California ha concordato di rafforzare la cooperazione bilaterale sui mercati delle emissioni di anidride carbonica con l'Unione Europea. Al Vertice globale sull'azione per il clima di San Francisco nel 2018, l'allora Commissario Europeo Miguel Arias Cañete e l'allora governatore della California Brown hanno peraltro ulteriormente ampliato la cooperazione sul tema e sottolineato la necessità di coinvolgere altre giurisdizioni con programmi simili o emergenti per favorire un dialogo più ampio.<sup>44</sup>

*La diplomazia climatica sub-nazionale può integrare ma non sostituire quella nazionale*

Ci sono però alcune limitazioni. Gli stati, le città, le ong, gli attori privati sono certamente sempre più in grado di influenzare anche la stesura di convenzioni internazionali.<sup>45</sup> Tuttavia gli attori pubblici e privati sotto il livello nazionale hanno un ruolo limitato ai sensi del diritto internazionale.<sup>46</sup> La diplomazia sub-nazionale non può quindi essere un'alternativa a quella nazionale, ma più ragionevolmente un'integrazione a quest'ultima. Ove possibile, gli attori sub-nazionali negli Stati Uniti potrebbero comunque diventare, nell'era von der Leyen, interlocutori privilegiati per l'Europa, in particolar modo in questo anno così importante per l'azione climatica globale e cruciale per stabilire le basi per la proiezione climatica "esterna" dell'Ue.

Nel breve periodo e con gli strumenti a disposizione, l'Ue può supportare il livello sub-federale *in primis* con una rafforzata cooperazione diretta con gli stati sul modello californiano – o tramite la US Climate Alliance; in secondo luogo, favorendo lo scambio di *best practices* e ricerche su progetti innovativi; in terzo luogo, rafforzando il dialogo ambientale transatlantico a livello di settore privato. Molte aziende statunitensi che commerciano a livello internazionale, e in particolare quelle Usa che lavorano con l'Europa possono essere incentivate ad adattarsi a standard ambientali più elevati per mantenere l'accesso al mercato Ue. Su entrambe le sponde dell'Atlantico, inoltre, esiste una vivace comunità di attori della società civile che lavorano su questioni ambientali, il cui scambio di idee e progetti dovrebbe essere agevolato.<sup>47</sup>

#### 4. Conclusioni

Il contenimento del danno creato dalla decisione degli Stati Uniti di recedere dall'accordo di Parigi è stato un compito importante per la comunità globale negli ultimi due anni, sebbene fortunatamente finora non vi siano stati effetti a catena che abbiano portato altri paesi ad andarsene. La mossa ha comunque solidificato il gruppo degli scettici, che include sauditi, brasiliani, russi e australiani *in primis*. La COP24 di Katowice del 2018 ha comunque adottato un quadro legale "disegnato" per ri-accogliere gli Usa negli Accordi di Parigi, se lo vorranno. Questo dipenderà naturalmente dall'esito delle elezioni negli Stati Uniti nel novembre 2020.

---

<sup>44</sup> Commissione Europea, *EU and California to step up cooperation on carbon markets*, 13 settembre 2018, [https://ec.europa.eu/clima/news/eu-and-california-step-cooperation-carbon-markets\\_en](https://ec.europa.eu/clima/news/eu-and-california-step-cooperation-carbon-markets_en)

<sup>45</sup> Basti pensare che anche ad alcune NGOs ad esempio si è ufficialmente provveduto a garantire lo status di "osservatore" nelle organizzazioni internazionali.

<sup>46</sup> Il problema di interpretare questi strumenti come alternativi è che la diplomazia sub-nazionale non può sostituirsi alle negoziazioni condotte fra due nazioni in quanto non ha la legittimità e lo status giuridico adeguato, nonché un'adeguata ampiezza ed applicabilità. Per approfondire: Arnault Barichella, *Multi-actor, multi-level governance for the transatlantic climate and energy dialogue*, Revue des juristes de Sciences Po, 2018, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01738100/document>

<sup>47</sup> Ibid.



Nel frattempo, il 2020 è un anno cruciale per l'azione climatica globale, in primis perché è l'anno di revisione obbligatoria degli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni nocive che tutti gli stati parte dell'Accordo di Parigi sono tenuti ad adottare. Il 2020 è anche importante perché vede il susseguirsi di moltissimi appuntamenti, da una parte e dall'altra dell'Atlantico, che definiranno in modo più chiaro la direzione globale e – conseguentemente – anche il legame transatlantico sul tema. Il 2020 sarà l'anno della presidenza “europea”, della 26esima conferenza delle parti, ovvero della Pre-COP26 (in Italia) e della COP26 (nel Regno Unito). La Germania, inoltre, ospiterà il Vertice Ue-Cina durante la presidenza semestrale del Consiglio europeo.

Osservati speciali saranno anche gli appuntamenti col G7 e G20, rispettivamente a presidenza Usa e saudita. Forum come questi solitamente danno una spinta ulteriore al tema, cosa che verosimilmente, purtroppo, non si verificherà per questo anno.

Resta da capire come agire per fare in modo che la macchina e l'engagement a livello sub-nazionale funzioni a pieno ritmo, integrando ove possibile quella centrale. Dare riconoscimento formale a cosa stanno facendo gli stati e gli attori non-federali negli Usa in particolare potrebbe ridurre considerevolmente l'impatto dell'assenza di politiche di contrasto al riscaldamento globale da parte del governo federale di Washington.

## Il Regno Unito post-Brexit tra Ue e Usa

di Ettore Greco\*

Il 9 gennaio 2020 la Camera dei Comuni del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (per comodità, Gb) ha approvato, in terza lettura, a grande maggioranza, il disegno di legge per l'attuazione dell'accordo sulla Brexit (*Withdrawal Agreement Bill*, d'ora in poi Wab) che il primo ministro conservatore Boris Johnson aveva raggiunto con l'Ue il 17 ottobre dello scorso anno. Il Wab modifica la legislazione britannica per adeguarla all'accordo sulla Brexit, in particolare alle norme riguardanti i diritti dei cittadini (quelli Ue in Gb e quelli britannici sul continente), il contributo finanziario che Londra dovrà versare a Bruxelles, e il confine tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica d'Irlanda. La data di uscita del Regno Unito dall'Ue è fissata, come previsto dall'accordo con Bruxelles, al 31 gennaio.

Grazie alla solida maggioranza parlamentare (80 seggi) conquistata dal Partito conservatore (*tories*) nelle elezioni del 12 dicembre 2019, il Wab è passato con grande facilità: sono bastati appena tre giorni di dibattito e i sì (330) sono stati molto superiori ai no (231). Il risultato ha però confermato la polarizzazione degli schieramenti politici sulla Brexit: hanno votato a favore tutti i deputati conservatori, ma nessuno dei partiti dell'opposizione. Inoltre tutti gli emendamenti presentati dall'opposizione sono stati bocciati. Il provvedimento sarà ora esaminato dalla Camera dei Lord, che potrà emendarlo, e in tal caso tornerà ai Comuni, ma la ratifica dell'accordo da parte del Regno Unito è ormai fuori di dubbio. Per essere ratificato dall'Ue, l'accordo dovrà poi essere approvato dal Parlamento europeo, ma anche questo passaggio è dato per scontato.

*I Comuni danno il  
via libera definitivo  
alla Brexit*

### 1. Corsa contro il tempo

A partire dal 31 gennaio il Regno Unito entrerà in un periodo di transizione durante il quale dovrà raggiungere un accordo con l'Ue sulle nuove relazioni bilaterali in materia commerciale e sui molteplici altri settori in cui le due parti sono interessate a mantenere forme di cooperazione o integrazione. In questo periodo il Regno Unito rimarrà nell'unione doganale e nel mercato unico. Le relazioni commerciali con i paesi Ue non cambieranno: beni e servizi continueranno a circolare liberamente da e verso il continente. Il Regno Unito dovrà inoltre continuare a seguire le regole dell'Ue, a rispettare le sentenze della Corte di giustizia europea e a contribuire al bilancio comunitario. Non sarà però più rappresentato, e quindi non avrà più diritto di voto, nelle istituzioni europee (perderà, fra l'altro, gli attuali 73 seggi al Parlamento europeo). In questo periodo di transizione Londra si troverà pertanto in una posizione scomoda, poiché sarà tenuta ad applicare norme e regole su cui non avrà più voce in capitolo; subirà, paradossalmente, una perdita di sovranità, benché transitoria, laddove l'obiettivo fondamentale dei fautori della Brexit è rimpatriare, quanto prima, i poteri trasferiti all'Unione. Il governo britannico vorrebbe quindi accorciare il più possibile questo limbo temporale.

---

\* L'autore è vice-presidente esecutivo e responsabile del Programma Multilateralismo e Governance globale dell'Istituto Affari Internazionali.

*Durante il periodo di transizione la Gb seguire regole Ue su cui non avrà voce in capitolo*

L'accordo con l'Ue prevede che la transizione termini il 31 dicembre 2020, ma consente che questa scadenza sia prorogata, su richiesta di Londra, per uno o due anni. Per ottenere una proroga, Londra dovrebbe farne richiesta entro il 1 luglio di quest'anno. Durante la campagna elettorale Johnson ha però solennemente promesso che non ci sarebbe stata nessuna proroga e dopo le elezioni, in ossequio a questa promessa, è stata aggiunta una clausola al Wab che vieta al governo di concordare qualsivoglia rinvio della fine del periodo transitorio oltre il 31 dicembre.

Tuttavia, i vertici dell'Ue hanno più volte messo in guardia contro i rischi insiti nel calendario cui dichiara di volersi attenere il governo britannico. In un recente intervento, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, pur confermando che l'Ue è pronta a negoziare una partnership "ambiziosa", ha sostenuto che è "impossibile" raggiungere un accordo commerciale completo entro la fine del 2020. Se la scadenza non sarà prorogata, non si potrà, secondo von der Leyen, "concordare ogni singolo aspetto della nostra futura partnership". In altri termini, una scadenza così ravvicinata, potrebbe limitare l'ambito dall'accordo. Alcune materie ne resterebbero, secondo Bruxelles, necessariamente escluse. Il capo negoziatore dell'Ue, Michel Barnier, è stato anche più drastico, sostenendo che nei pochi mesi a disposizione fino alla fine dell'anno si potrà concordare solo un "minimo vitale" per tenere in piedi la partnership.

Occorre in effetti considerare che i 27 paesi membri dell'Ue approveranno il mandato negoziale per l'accordo di partnership con il Regno Unito solo alla fine di febbraio. I negoziati non potranno quindi cominciare prima dell'inizio di marzo. Inoltre, la ratifica del trattato richiederà almeno due-tre mesi. Nel migliore dei casi, quindi, se la scadenza del 31 dicembre non cambierà, ci saranno solo sette mesi - da marzo a settembre - per condurre in porto il negoziato. In genere, gli accordi commerciali, che sono tecnicamente complessi e spesso politicamente controversi, richiedono diversi anni per essere completati. Finora l'accordo concluso più rapidamente dall'Ue è quello con la Corea del Sud che ha richiesto due anni e mezzo di negoziati ed è entrato in vigore due anni dopo la firma. Per quello recente con il Canada ci sono voluti cinque anni, e altri tre perché entrasse in vigore, peraltro su base provvisoria.

Il negoziato sulla partnership tra Gb e Ue avrà peraltro una natura inusuale: mirerà a stabilire una relazione tra le due parti meno integrata di quella attuale, laddove di solito l'obiettivo dell'Ue, nelle trattative commerciali bilaterali, è di rafforzare i legami esistenti. Si entrerà quindi in una terra incognita e le passate esperienze negoziali non potranno offrire molte indicazioni.

Inoltre, l'accordo dovrà essere approvato da tutti i parlamenti dei paesi membri - inclusi i due parlamenti del Belgio -, ciascuno dei quali potrebbe porre il veto. Sembra quindi molto difficile che la scadenza di dicembre 2020 possa essere rispettata, anche qualora l'accordo preveda, come appare in ogni caso inevitabile, periodi transitori più o meno lunghi per l'attuazione delle nuove norme, in modo da dare ai cittadini e alle imprese tempo per adeguarvisi.

Le due parti stanno facendo una scommessa, in un certo senso, opposta e speculare. Se non mancano fra i *tories* quanti auspicano che alla fine l'accordo non venga raggiunto – quelli che sin dall'inizio erano a favore di un'uscita senza accordo – Johnson immagina probabilmente che una scadenza così vicina e perentoria possa spingere l'Ue e a mostrarsi più accomodante per timore delle conseguenze di un mancato accordo. Un calcolo azzardato, per le ragioni di cui si dirà più avanti. A Bruxelles si spera invece che, di fronte alle difficoltà a raggiungere un accordo in così poco tempo, il premier britannico dia prova di pragmatismo e ci ripensi, accettando una proroga. In fondo, già l'anno scorso Johnson, messo alle strette, si è dovuto rimangiare l'impegno a non chiedere un rinvio della Brexit oltre la scadenza prevista dell'ottobre 2019. Il governo britannico dovrà peraltro assolvere ad alcuni compiti che richiederanno probabilmente più tempo di quello disponibile da qui alla fine dell'anno; fra gli altri, quello di creare le infrastrutture portuali necessarie per il transito delle merci dal Regno Unito all'Irlanda del Nord, che, a differenza delle altre parti del paese, rimarrà soggetta, in larga parte, al regime doganale dell'Ue.

*Concludere il nuovo  
accordo contrattuale Ue-  
Gb entro il 2020 è  
un'impresa quasi  
proibitiva*

Nonostante l'accordo per l'uscita e la sua ormai scontata ratifica da parte dei due parlamenti, permane dunque il rischio che, trascorso il periodo di transizione, si verifichi una frattura traumatica. È lo scenario del “baratro” che viene costantemente evocato dai critici di Johnson. In caso di una mancata intesa sulla partnership, i rapporti commerciali bilaterali sarebbero regolati in base alle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), di fatto una situazione identica a quella che ci sarebbe stata senza un accordo sul ritiro. In questo scenario l'Ue applicherebbe al Regno Unito gli stessi dazi che applica oggi a paesi terzi, come la Cina o gli stessi Usa, e viceversa, almeno finché non verrà eventualmente raggiunto un accordo dopo la scadenza prevista. È da notare che da un sondaggio della Banca d'Inghilterra pubblicato a inizio gennaio 2020 risulta che il 42 per cento dei dirigenti del settore finanziario – ne sono stati intervistati 3.000 – si aspettano che le incertezze per le loro aziende dovute alla Brexit permangano almeno fino al 2021 (erano di meno – il 34 per cento – nel novembre scorso).

## **2. Un accordo difficile**

Johnson intende usare il periodo transitorio per negoziare un accordo di libero scambio (*Free-Trade Agreement*, Fta) che, come detto, dovrebbe entrare in vigore, secondo il piano del premier britannico, nel dicembre di quest'anno. Gli accordi di libero scambio mirano ad eliminare o abbassare i dazi doganali e le quote di importazione, ma possono prevedere anche misure per ridurre gli ostacoli al commercio e all'integrazione economica derivanti da leggi, regolamenti o procedure burocratiche. Tuttavia, anche nel caso di un accordo “ambizioso”, come quello che l'Ue dichiara di voler perseguire, i costi dell'interscambio necessariamente aumenteranno e il processo di aggiustamento da entrambe le parti sarà tutt'altro che facile.

La “Dichiarazione politica” – l'accordo preliminare sulla partnership, legalmente non vincolante, che le due parti hanno firmato contestualmente a quello sul ritiro – esclude che il Regno Unito rimanga nel mercato unico, come nel caso della Norvegia, dell'Islanda e del Liechtenstein, e nemmeno nell'unione doganale (come la Turchia). Va ricordato peraltro che, per evitare che si ricrei un confine tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord, è previsto che a quest'ultima si applichino norme speciali grazie alle quali rimarrà molto più integrata con il mercato e l'unione doganale dell'Ue rispetto al resto del paese.

Johnson ha dichiarato di volere un accordo come quello che l'Ue ha stipulato con il Canada, ma “senza allineamento politico”: una formula vaga che lascia aperte varie opzioni. Il premier britannico esclude in ogni caso una partnership fondata su una stretta integrazione normativa perché vuole garantire al Regno Unito la più ampia flessibilità di decisione sulle proprie regole

interne e al contempo la libertà di negoziare, senza i vincoli normativi dell'Ue, altri accordi di libero scambio con paesi, come Usa, Australia e Nuova Zelanda, con cui punta a rafforzare l'integrazione economica.

*Johnson punta a un  
accordo economico limitato  
e senza allineamento  
politico*

L'ambizione dichiarata del governo conservatore è in effetti di utilizzare l'uscita dall'Ue per dare una dimensione "globale" alla politica economica britannica. "Riprenderemo il controllo delle nostre leggi – ha dichiarato Johnson – e non saremo più soggetti all'ordine legale dell'Ue". È significativo che il governo abbia introdotto un emendamento al Wab che dà anche ai giudici di tribunali di livello inferiore alla Corte suprema britannica la facoltà, in

alcuni settori nei quali le regole Ue rimarranno un parametro di riferimento, di prendere decisioni non in conformità con la Corte di giustizia dell'Unione europea: una mossa che potrebbe accrescere l'incertezza legale, ma che Johnson ha presentato come necessaria per sottrarsi al "collo di bottiglia legale" dell'Ue. Così, potrebbe essere più facile per il Regno Unito sottrarsi, per esempio, alle sentenze della Corte europea di giustizia in materia di diritti dei lavoratori.

Alcuni osservatori ritengono che quando saranno evidenti, nei prossimi mesi, i costi di economici di un trattato di libero scambio limitato come quello propugnato da Johnson, gli operatori economici potrebbero premere sul governo britannico affinché punti su un accordo più sostanziale, che preveda una convergenza normativa maggiore con l'Ue almeno in alcuni settori cruciali, nei quali l'integrazione è molto stretta, come i prodotti chimici, quelli farmaceutici e l'aerospazio. Va detto però che finora il governo non ha fornito una stima ufficiale delle conseguenze economiche di un accordo di libero scambio con le caratteristiche summenzionate. L'unica valutazione governativa disponibile, realizzata dal Tesoro, risale al novembre 2018, quando era ancora al governo Theresa May: una liberalizzazione commerciale limitata del tipo di quella auspicata da Johnson porterebbe a una riduzione del 6,7 per cento del Pil britannico in 15 anni (130 miliardi di sterline in meno).

L'Ue, dal canto suo, pone come condizione per l'eliminazione o la riduzione di tariffe e quote il raggiungimento di un accordo anche su regole comuni in materie come la protezione dell'ambiente, gli aiuti di stato e i diritti dei lavoratori. L'Unione si è dichiarata disponibile a un accordo ad ampio spettro, che copra un ambito il più largo possibile di settori, ma a patto che siano garantite condizioni di parità, che Londra, in altri termini, non acquisisca, una volta non più vincolata alle regole Ue, un vantaggio competitivo.

Per l'Ue è assolutamente prioritario preservare l'integrità del mercato unico, che ovviamente, date le sue dimensioni, offre a ogni singolo stato membro opportunità economiche molto superiori all'interscambio con il Regno Unito. Sacrificare le regole del mercato unico in nome della partnership con Londra sarebbe economicamente autolesionista.

*Per l'Ue l'integrità  
del mercato unico è  
la priorità no. 1*

Bruxelles ritiene di avere carte negoziali più forti di Londra poiché, come sottolineato anche di recente da von der Leyen, l'impatto negativo di un non accordo sarebbe assai maggiore per il Regno Unito. L'Ue non solo continuerebbe a beneficiare del mercato unico, ma anche di tutti gli accordi commerciali in vigore con partner di tutto il mondo. Occorre inoltre considerare che Bruxelles vuole evitare di stabilire un precedente che possa incoraggiare altre spinte centrifughe all'interno dell'Unione. Anche per questo non è disposta ad accettare un accordo che consenta al Regno Unito di sottrarsi alle regole comunitarie e al contempo continuare a godere dei benefici economici di una stretta partnership commerciale. A Bruxelles si teme che ciò

favorirebbe i partiti e movimenti euroscettici che tendono a presentare i costi dell'uscita dall'Ue come non particolarmente onerosi, o comunque largamente inferiori a quanto si paventa.

La dinamica negoziale sarà inoltre complicata dal fatto che le due parti difficilmente raggiungeranno accordi definitivi sui singoli settori prima di un'intesa complessiva. Come sempre avviene con negoziati così complessi, le due parti dovranno fare concessioni incrociate sui vari capitoli negoziali: una serie complessa di *do ut des* che richiederà molto tempo per essere completata. Un altro fattore non trascurabile, che potrebbe rallentare i negoziati, sono gli specifici interessi di singoli stati membri, per esempio quelli della Repubblica d'Irlanda riguardo all'Irlanda del Nord e quelli della Spagna riguardo a Gibilterra.

### 3. I nodi del negoziato Gb-Ue

Più in dettaglio, per quanto riguarda i prodotti agricoli e industriali il livello di liberalizzazione commerciale che si raggiungerà tramite l'accordo dipenderà dal grado di convergenza su cui le due parti si accorderanno, settore per settore, in materia normativa. In linea generale, ci si può aspettare che, quanto maggiori saranno le concessioni di Londra in ambito normativo, tanto più disponibile sarà Bruxelles a escludere tariffe e quote. In particolare, nel caso di nuovi prodotti con standard elevati, fra cui quelli tecnologicamente avanzati, le imprese esportatrici britanniche dovranno ottenere l'approvazione dei regolatori Ue. Inoltre, per esportare nell'Ue, dovranno rispettare le regole d'origine (*rules of origin*), dimostrando che le merci destinate al mercato Ue sono state effettivamente prodotte in Gb. Ciò richiederà, fra l'altro, una serie di adempimenti procedurali e burocratici. Si consideri che le catene di fornitura (*supply chains*) tra il Regno Unito e i paesi Ue sono oggi fortemente interconnesse e sarà pertanto tutt'altro che facile raggiungere un accordo per stabilire la provenienza dei prodotti dell'interscambio.

*Tariffe e quote  
dipenderanno  
dall'allineamento  
normativo della Gb  
alle regole Ue*

Nella Dichiarazione politica sulla partnership le due parti si sono impegnate a ridurre e semplificare il più possibile gli oneri e le formalità doganali e amministrative, che però, presumibilmente, avranno, in alcuni settori, un peso non indifferente. Per esempio, per i prodotti di origine animale gli esportatori britannici dovranno essere in grado di esibire adeguati certificati sanitari e saranno sottoposti a regolari ispezioni veterinarie. Solo per i prodotti a più basso rischio basteranno delle autocertificazioni, come accade con altri partner commerciali dell'Ue. Un problema particolarmente spinoso è la richiesta di alcuni paesi Ue, come la Danimarca, la Francia, i Paesi Bassi e la Spagna, di mantenere diritti di pesca nei mari del Regno Unito poiché Johnson ha promesso ai pescatori piena sovranità sulle acque territoriali.

Anche dopo l'uscita del Regno Unito dal mercato unico, le società di servizi britanniche non dovrebbero incontrare ostacoli a mantenere o creare filiali all'interno dell'Ue. La fornitura di servizi dal Regno Unito diverrà invece più difficile; potrebbe pertanto verificarsi uno spostamento degli investimenti in questo settore verso i paesi Ue. L'accordo di libero scambio dovrà regolare, in particolare, il delicato settore dei servizi finanziari, un settore di punta dell'economia britannica. Fuori dal mercato unico, il Regno Unito non beneficerà più del cosiddetto "passaporto finanziario" che ha consentito finora alle sue compagnie finanziarie di vendere liberamente i propri servizi nell'area Ue. Il danno per il settore finanziario britannico potrebbe essere considerevole. L'Ue si è impegnata però a valutare se riconoscere l'equivalenza delle norme di regolazione del sistema finanziario con le proprie. La dichiarazione politica stabilisce che questa valutazione dovrà essere completata entro il 2020. In generale, è nell'interesse dei membri Ue garantire la continuità nel commercio dei prodotti finanziari; è pertanto probabile che Bruxelles assuma al riguardo una posizione negoziale flessibile. Anche in questo settore, come in altri, l'accordo prevedrà probabilmente periodi transitori, che ne

consentirebbero un'applicazione graduale. Le due parti dovranno inoltre concordare regole in una serie di altri settori, come la condivisione e la sicurezza dei dati personali, gli standard per la sicurezza aerea e il riconoscimento delle qualifiche professionali. Il Regno Unito rimarrà interessato a partecipare ad alcuni programmi comunitari, ma anche in questi casi un'intesa non è scontata. Ha suscitato molte critiche il rifiuto del governo di includere nel Wab un impegno a proseguire la partecipazione in Erasmus, anche se poi è stato ribadito che questo è uno dei programmi Ue in cui Londra vorrà continuare ad essere inclusa. C'è poi il capitolo più promettente, ma non meno complesso, della cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza, che esula però dall'ambito di questa nota.

#### 4. Il negoziato Gb-Usa

Il governo britannico dovrà decidere se aprire contemporaneamente – dopo il 31 gennaio – negoziati per un trattato di libero scambio con gli Usa. Il ministro per il commercio internazionale Liz Truss si è dichiarata a favore di un'apertura simultanea del negoziato con l'Ue e di quello con gli Usa. Johnson ha più volte definito “prioritaria” un'intesa commerciale con Washington. Analoghe dichiarazioni sono state fatte dal rappresentante Usa per il commercio Robert Lighthizer. Dell'argomento Johnson ha parlato più volte con il presidente americano Donald Trump ed entrambi hanno enfaticamente dichiarato di puntare a un accordo “ambizioso”. L'amministrazione Trump ha non solo fortemente sostenuto la prospettiva della Brexit, ma anche apertamente incoraggiato prima May e poi Johnson ad adottare una posizione negoziale dura nei confronti dell'Ue e a non escludere la possibilità di un'uscita senza accordo. Ora la Casa Bianca guarda al negoziato commerciale con il governo britannico come un'opportunità per inserire un cuneo nei rapporti tra Londra e Bruxelles. I responsabili della politica commerciale americana hanno ripetutamente sottolineato nei colloqui con quelli britannici che auspicano che il Regno Unito raggiunga un'autonomia normativa dall'Ue in vista di una convergenza con gli standard Usa.

Londra spera che il parallelismo fra i due negoziati possa facilitarla nella trattativa con l'Ue. Il calcolo è che la prospettiva di un accordo tra Londra e Washington possa spingere Bruxelles a fare concessioni. In realtà, un tale equilibrismo non sembra plausibile poiché su tutte le principali materie negoziali Londra dovrà necessariamente scegliere tra l'Ue e gli Usa. Se raggiungesse un accordo di libero scambio con l'Ue, specie se “ambizioso”, sarebbe sicuramente più difficile averne poi uno con gli Usa. Il principale ostacolo sarebbero le regole e gli standard concordati con Bruxelles sui vari prodotti, per esempio su quelli alimentari. I conservatori sostengono che consentire al paese di stabilire liberamente le proprie politiche commerciali con gli Usa e altri paesi porterà forti benefici; di parere opposto sono i partiti di opposizione secondo cui è economicamente molto più importante il mantenimento di legami stretti con l'Ue. Gli Usa sono il principale partner commerciale del Regno Unito, in particolare costituiscono il maggior mercato di esportazione (gli Usa sono il secondo esportatore). Ma l'interscambio con i paesi dell'Ue presi nel loro insieme è ammontato nel 2018 a ben il 49 per cento del totale. Inoltre, un altro 40 per cento del commercio britannico è con paesi che hanno accordi commerciali con l'Ue. Londra ha dichiarato di voler concludere accordi commerciali anche con altri paesi il primo possibile, ma è probabile che gran parte di essi esiteranno a trattare con Londra finché non sarà chiarito il tipo di relazioni che stabilirà con l'Ue.

*Gli Usa puntano  
all'autonomia  
normativa Gb*

Non è un mistero che da tempo si svolgono colloqui informali, a porte chiuse, tra responsabili commerciali americani e britannici. Sono stati rivelati centinaia di pagine di documenti sull'andamento della trattativa. Tali rivelazioni hanno dato adito a un'aspra polemica politica sia durante che dopo la campagna elettorale. È emerso chiaramente che la Casa Bianca

sta premendo su Londra affinché, in particolare, allenti le regole relative agli standard dei prodotti agricoli e alimentari. In tal caso, però, l'Ue non potrebbe che limitare l'accesso di tali prodotti al suo mercato. Situazioni simili si verificherebbero in altri settori, se Londra decidesse di accettare le richieste americane. L'amministrazione Trump ha inoltre chiarito che non firmerà alcun accordo commerciale con Londra se quest'ultima non rinuncerà al piano di tassare i profitti dei giganti americani di internet, come Facebook, Google e Amazon. Durante la campagna elettorale Johnson si è impegnato a introdurre questa tassa, che è attualmente previsto entri in vigore nell'aprile 2020.

In realtà, sono molti gli ostacoli che si possono frapporre a un accordo tra Londra e Washington. Va ricordato che tra il 2013 e il 2016 gli Usa e l'Ue condussero una trattativa per un accordo bilaterale per la liberalizzazione ad ampio spettro del commercio e degli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Ttip). I colloqui fallirono proprio sullo scoglio della convergenza normativa, cioè sulle regole e gli standard da applicare ai prodotti dell'interscambio. È molto probabile che difficoltà analoghe sorgano anche nel negoziato post-Brexit tra Gb e Usa. Come nel caso del Ttip i colloqui risulteranno più agevoli quando in discussione ci saranno i prodotti industriali. I dazi su tali prodotti tra i due paesi sono oggi relativamente bassi (Londra applica naturalmente la politica tariffaria dell'Ue), ma su alcuni settori industriali, come quello automobilistico, che Trump ha mostrato di voler difendere non escludendo un aumento dei dazi sulle importazioni dall'Europa, le due parti potrebbero faticare ad accordarsi.

Altri settori sono decisamente più problematici. Come accaduto con il Ttip, forti contrasti potrebbero sorgere riguardo alle merci di origine animale e, in genere, ai prodotti alimentari. Gli Usa vorrebbero che prodotti come i bovini trattati con gli ormoni, i polli al cloro e il cibo geneticamente modificato avessero accesso al mercato britannico, ma all'interno del Regno Unito potrebbero manifestarsi considerevoli resistenze a questo aspetto della liberalizzazione commerciale. Né, se Londra aprisse il suo mercato a tali prodotti, le conseguenze per i rapporti con l'Ue sarebbero irrilevanti. Bruxelles potrebbe decidere di adottare una posizione più restrittiva nell'interscambio con Londra per timore che questi prodotti di origine americana banditi dal suo mercato possano avervi surrettiziamente accesso. Un altro settore su cui si è sviluppata un'accesa polemica politica, è quello farmaceutico. I laburisti accusano il governo Johnson di voler "svendere" il sistema sanitario nazionale agli americani. È stato il loro cavallo di battaglia durante la campagna elettorale. Washington vorrebbe in effetti un accesso di mercato più libero per i suoi prodotti farmaceutici come parte della liberalizzazione commerciale. Nello specifico, Londra dovrebbe concedere brevetti di maggior durata e rinunciare alla regolazione dei prezzi. Il timore è che ciò porti a un aumento dei prezzi – alcune medicine di largo consumo arrivano a costare negli Usa anche tre volte di più – a discapito in particolare delle fasce più svantaggiate della popolazione e a un ridimensionamento del ruolo dell'Istituto nazionale per la salute (*National Institute of Health and Care Excellence*, Nice), un organo di regolazione indipendente.

*Le richieste Usa di accesso  
al mercato Gb sono  
incompatibili con le regole  
Ue*

Un'ulteriore difficoltà potrebbe venire dalla richiesta americana di creare un meccanismo legale internazionale ad hoc (*Investor-State Dispute Settlement*, Isds), esterno al sistema giudiziario britannico, che permetterebbe alle società Usa di fare causa al governo britannico se ritengono di essere danneggiate da provvedimenti legislativi o altre misure introdotte dopo l'entrata in vigore dell'accordo. Il timore è che, grazie a questo meccanismo, le compagnie americane possano piegare ai loro interessi la politica normativa del governo, favorendo processi di deregolamentazione e privatizzazione in settori come quello sanitario. Molti giuristi britannici ritengono inoltre che il sistema giudiziario del loro paese offra piene garanzie alle imprese



straniere che si sentissero danneggiate e che non ci sia quindi bisogno di stabilire meccanismi legali ad hoc.

Questi esempi evidenziano come il negoziato con gli Usa potrebbe incagliarsi in vari settori, dando origine a contese politiche interne di forte impatto sull'opinione pubblica (se in gioco ci fosse, per esempio, il futuro del sistema sanitario nazionale). Se i paletti che intende fissare l'Ue potrebbero risultare troppo stringenti a un governo che con la Brexit mira a recuperare spazi di sovranità, la liberalizzazione commerciale a cui puntano gli Usa potrebbe, d'altra parte, incontrare una forte opposizione per le sue ricadute in materia non solo sanitaria, ma anche ambientale, di difesa dei consumatori e dei diritti dei lavoratori. In ogni caso, anche nel caso che i due negoziati vengano condotti in parallelo, difficilmente Londra potrà sottrarsi a una scelta tra il modello europeo e quello americano.

## **Agenda dei prossimi eventi internazionali**

### **Gennaio**

6	London	Nato, Summit
8	Bruxelles	Coreper II
10	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
10	Bruxelles	Coreper I
13-16	Strasburgo	Sessione plenaria Parlamento europeo
15	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
20	Bruxelles	Riunione Eurogruppo
20	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
21	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanza
21-24	Davos	Wef, 50 <sup>a</sup> Incontro annuale
22	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
23	Zagabria	Ue, Riunione informale dei Ministri di giustizia e affari interni
27	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
29	Bruxelles	Coreper I, Coreper II

### **Febbraio**

5-7	Geneva	Onu, Unctad Consiglio commercio e sviluppo
4	Zagabria	Ue, Riunione informale dei Ministri per la competitività
5	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
14	Bruxelles	Coreper I
17	Bruxelles	Riunione Eurogruppo
17	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
17-18	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
18	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanza
19	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
20	Bruxelles	Ue, Consiglio istruzione, gioventù, cultura e sport (educazione)

21	Bruxelles	Coreper I
25	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
26	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
27-28	Bruxelles	Ue, Consiglio competitività

### **Marzo**

3-4	Geneva	Omc, Assemblea generale
4	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
4-5	Zagabria	Ue, Riunione informale dei Ministri della difesa
5	Bruxelles	Ue, Consiglio ambiente
5	Vienna	Opec, 178 <sup>a</sup> Vertice (straordinario)
5-6	Zagabria	Ue, Riunione informale dei Ministri degli esteri
6	Bruxelles	Coreper I
10-11	Zagabria	Ue, Riunione informale dei Ministri del trasporto (marittimo)
11	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
12	Bruxelles	Consiglio affari esteri (commercio)
12-13	Bruxelles	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
12-16	Ginevra	Ilo, 338 <sup>a</sup> Organo direttivo
13	Bruxelles	Coreper I
16	Bruxelles	Riunione Eurogruppo
17	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanza
18	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
19	Bruxelles	Ue, Consiglio occupazione, politica sociale, salute e consumatori
20	Zagabria	Riunione informale dei Ministri per la competitività (mercati interni e industria)
20	Bruxelles	Coreper I
23-24	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
23-24	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
25	Bruxelles	Coreper I

26-27 Bruxelles Consiglio Europeo

## **Aprile**

1	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
3	Bruxelles	Coreper I
8	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
21	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
22	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
22	Bruxelles	Coreper I
24	Bruxelles	Coreper II
27-28	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
29	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
29-30	Zagabria	Riunione informale dei Ministri della salute



# Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

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

## Focus

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

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

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



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

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

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