

Osservatorio di Politica internazionale



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

Focus Euroatlantico

novembre 2021 - gennaio
2022

n. XIX

Focus

DOCUMENTI

IAI

FOCUS EUROATLANTICO

novembre 2021-gennaio 2022

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e la rete diplomatico consolare

Sommario

Il primo Focus Euro-Atlantico del 2022 si apre come di consueto con un'analisi dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici e tabelle). La crisi con la Russia, che minaccia una guerra contro l'Ucraina a meno che la NATO non acconsenta a rivedere l'intero sistema di sicurezza europeo, ha largamente dominato il dialogo euro-americano degli ultimi mesi. L'Ucraina è il fulcro di uno scontro che si estende su diversi fronti: Bielorussia, Bosnia, Moldavia, anche il Kazakistan. L'eccezione è l'accordo nucleare con l'Iran, sulla cui riattivazione europei e americani hanno trovato in Mosca un collaboratore prezioso. Anche le relazioni con la Cina continuano a essere caratterizzate da tensioni, sebbene non paragonabili a quelle con la Russia. Senza una forte cooperazione con la Cina affrontare sfide globali come il riscaldamento climatico diventa molto difficile, come si è visto durante la relativamente deludente conferenza di Glasgow. L'approvazione di un'imposta minima globale sulle multinazionali high tech da parte dell'OCSE è un importante successo di Biden che promette di eliminare i contrasti transatlantici sulle imposte digitali adottate da alcuni paesi europei. La revoca delle tariffe USA su acciaio e alluminio e delle controtariffe UE è altrettanto importante. Si profila però una disputa transatlantica sulla politica digitale dell'UE.

*Nel primo approfondimento Alessandro Marrone, Responsabile del Programma Difesa dello LAI, fa il punto sullo stato di avanzamento dello **Strategic Compass**, un nuovo documento UE che dovrebbe essere approvato dal Consiglio Europeo di marzo. Concepito come un'evoluzione in senso più operativo della Strategia Globale del 2016, il Compass è un passo fondamentale verso l'autonomia strategica dell'UE in materia di sicurezza e difesa. Marrone spiega come il documento includerà impegni concreti per gli stati membri lungo quattro direttrici: capacità civili e militari di reazione rapida e intervento, messa in sicurezza di spazio extra-atmosferico e cyberspazio, investimenti in industria della difesa, e partenariati con la NATO, gli USA e paesi terzi.*

*Il secondo approfondimento è dedicato all'**autonomia strategica 'aperta'**, ovvero la strategia UE per conseguire autonomia internazionale attraverso l'uso della **leva commerciale**. Fabrizio Botti, Responsabile di Ricerca del Programma Multilateralismo e Governance Globale dello LAI, ammonisce che il progetto dell'UE di conciliare i suoi obiettivi di autonomia con i suoi interessi commerciali presenta significative difficoltà e comporta anche alcuni rischi. Un primo rischio è quello di adottare misure protezionistiche che minerebbero il buon funzionamento delle catene produttive globali. Un secondo è che politiche industriali volte a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti o la creazione di 'campioni europei' risultino in un'indebita concentrazione di potere da parte di poche aziende nel mercato unico europeo.*

Nel terzo approfondimento Nicola Bilotta, Responsabile di Ricerca del Programma Multilateralismo e Governance Globale dello IAI, illustra il piano per la creazione dell'euro digitale, anch'esso in parte derivante dall'esigenza di garantire all'UE maggiore autonomia. La Banca Centrale Europea vede lo sviluppo di una valuta digitale come un'opportunità per costruire un sistema di pagamenti transnazionali basato sull'euro e pertanto come funzionale al rafforzamento della resilienza finanziaria e strategica dell'UE. Bilotta spiega tuttavia che la strada per arrivare a una valuta digitale europea è ancora lunga e piena di ostacoli. Soprattutto, un euro digitale non sarebbe la panacea per l'autonomia strategica, bensì un tassello di un puzzle più ampio che includa il completamento dell'unione bancaria e dei mercati di capitali e soprattutto una maggiore integrazione fiscale e in politica estera e di sicurezza.

Executive summary

*The first issue of the 2022 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs and tables in the appendix). In the last months, the US-European dialogue has been largely dominated by the question of how to respond to Russia's threat of military action against Ukraine unless its demands for a radical reconfiguration of Europe's security system are met. Centred on Ukraine, the West's confrontation with Russia has also extended to Belarus, Bosnia, Moldova and even Kazakhstan. The exception regards the Iran nuclear deal, on the restoration of which the US and the Europeans have cooperated extensively with Moscow. Relations with China continue to be fraught with problems, although not nearly as intense as those with Russia. China's cooperation remains central to successfully address global challenges, most notably climate change – as the somewhat disappointing outcome of the Glasgow conference attests. The adoption of a global minimum corporate tax by the OECD is a major achievement of the Biden Administration that should put an end to the transatlantic dispute over the 'digital taxes' enacted by some European states. The lifting of the US steel and aluminium tariffs, as well as the EU counter-tariffs, is another significant development. A transatlantic spat on the EU digital policy looms large, however.*

*In the first essay, Alessandro Marrone, Head of LAI's Defence Programme, takes stock of the state of progress of the **Strategic Compass**, the new EU security and defence document which is expected to be approved by the March European Council. Building upon the 2016 Global Strategy, the Compass is a stepping stone towards the EU's strategic autonomy in security and defence. Marrone explains that the Compass will detail concrete commitments by EU member states along four tracks: civilian and military rapid reaction and expeditionary capacities, security of outer space and cyberspace, investment in defence industry and partnerships with NATO, the US and third countries.*

*The second essay is dedicated to the so-called '**open**' strategic autonomy, the EU's strategy to achieve greater global autonomy by making use of trade tools. Fabrizio Botti, Senior Fellow at LAI's Multilateralism and Global Governance Programme, warns that reconciling the EU's aspirations for autonomy and its commercial interests is hard and not risk-free. One potential risk is that the EU ends up adopting protectionist measures that would undermine the well-functioning of global supply chains. Another is that the EU would promote industrial policies with the aim to secure domestic supplies or create EU 'champions' that would concentrate too much power in a few corporations.*

In the third essay, Nicola Bilotta, Senior Fellow at LAI's Multilateralism and Global Governance Programme, illustrates the plan to create a digital euro, which again is part of the greater EU strategic autonomy project. The European Central Bank sees the development of a digital currency as an opportunity to create a euro-based transnational payment system that would greatly strengthen the EU's resilience, both financially and strategically. However, Bilotta contends that the road towards a full-fledged digital euro is long and full of hurdles. Most importantly, a digital euro would hardly be the panacea for the EU's strategic

autonomy. It can only be a piece of a larger puzzle that includes the completion of the banking and capital markets unions as well as – critically – greater fiscal and foreign policy

Indice

Sommario	2
Executive summary.....	4
Indice.....	6
Lo stato delle relazioni transatlantiche	7
Grafici e tabelle.....	20
Lo Strategic Compass, la difesa europea e l'Italia	29
La politica commerciale e l' 'autonomia strategica aperta' dell'Unione Europea	38
L'euro digitale e l' 'autonomia strategica Ue.....	48
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	59

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Tra gli ultimi mesi del 2021 e l'inizio del 2022 il dialogo tra Stati Uniti ed Europa si è largamente concentrato su come rispondere alla **minaccia di aggressione dell'Ucraina da parte della Russia**. Secondo il governo americano, la Russia ha ammassato al confine con l'Ucraina **oltre centomila truppe**, nonché mezzi corazzati, carrarmati e pezzi d'artiglieria. Sebbene inferiore alle stime iniziali – che parlavano di 175 mila truppe mobilitate – si tratta di un dispiegamento su larga scala che rende la prospettiva di un'azione

*USA e UE sono
impegnati a
scongiurare una
guerra in Ucraina*

armata tecnicamente credibile. Inoltre la Russia sta spostando forze navali in grado di trasportare truppe dal Mar Baltico al Mar Nero e ha inviato forze di terra e aeree in Bielorussia, ufficialmente per esercitazioni militari congiunte. Queste manovre hanno alimentato il timore di un **intervento a tenaglia** da est, nord e sud (rispettivamente dal territorio russo, da quello bielorusso e dal mare). Il premier britannico Boris Johnson si è spinto a dichiarare pubblicamente che il Cremlino sta pianificando una 'guerra lampo' per prendere Kiev, la capitale ucraina, nel minor tempo possibile. Secondo l'intelligence britannica, l'intervento punterebbe a un cambio di regime, insediando una figura vicina a Mosca alla testa del governo ucraino.

Nonostante queste indiscrezioni siano state accolte con qualche perplessità, anche nella stessa Ucraina, il rischio di un intervento russo in Ucraina è molto alto. Lo stesso Presidente USA **Joe Biden** ha detto di aspettarsi un'azione armata, sebbene abbia riconosciuto di non sapere in quale forma. Le opzioni militari spaziano da un'**invasione su larga scala** (come quella paventata da Johnson) a un'occupazione della **striscia di Mariupol**, il lembo di terra che unisce le regioni ucraine di Lugansk e Donetsk, dove la Russia sostiene governi separatisti, e la Crimea, che la Russia ha annesso nella primavera del 2014. È anche possibile che la Russia si limiti a riconoscere l'**indipendenza di Lugansk e Donetsk**, così come ha fatto per Abkhazia e Ossezia del Sud, le due regioni separatiste della Georgia, dopo la breve guerra contro quest'ultima nell'agosto 2008. Né sono da escludere azioni di tipo 'ibrido', che includano **attacchi cibernetici** (in realtà uno di questi attacchi è già stato portato a metà gennaio) e altre azioni di disturbo (per esempio i continui falsi allarme bomba nelle scuole di Kiev, che provocano grande apprensione nel pubblico).

* L'autore è Coordinatore della Ricerca e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI.

La Russia nega di avere intenzioni ostili nei confronti dell'Ucraina. Tuttavia non ha esitato a usare la mobilitazione di truppe come leva per costringere gli Stati Uniti e la NATO ad aprire un negoziato relativo alla riconfigurazione dell'**assetto di sicurezza europea post-Guerra Fredda**, del quale Mosca e in particolare il Presidente **Vladimir Putin** sono profondamente scontenti. A dicembre il governo russo ha presentato una bozza di due accordi sulla sicurezza europea, uno con la NATO e l'altro con gli Stati Uniti, in cui ha esplicitato le sue condizioni per desistere da azioni 'tecnico-militari' non meglio specificate, largamente interpretate come un'aggressione dell'Ucraina.

Il governo russo ha avanzato **richieste radicali**. Mosca pretende, con garanzia scritta, il **blocco dell'allargamento della NATO** a paesi una volta parte dell'Unione Sovietica, segnatamente Ucraina e Georgia, a cui pure nel 2008 la NATO ha fatto una – però indefinita – promessa di membership (al momento, nessuno ritiene l'adesione di questi due paesi all'Alleanza credibile). La Russia vuole anche un **drastico ridimensionamento della presenza militare NATO in Europa centro-orientale**, riportando la situazione a quella precedente al 1997 (quando cominciò l'allargamento a est della NATO). L'Alleanza si dovrebbe anche astenere dal condurre attività militari (incluse esercitazioni e cooperazione tecnica) in Europa orientale (Bielorussia, Moldavia e Ucraina), Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian e Georgia) e Asia centrale. La Russia pretende inoltre che la NATO non schieri missili capaci di colpire il suo territorio e limiti le esercitazioni militari a zone di confine definite di comune accordo.

*Le richieste russe
richiamano le sfere
d'influenza*

La bozza di trattato bilaterale con gli Stati Uniti contiene l'impegno di russi e americani a mantenere bombardieri strategici, sottomarini e missili balistici (la triade di vettori di testate atomiche) fuori tiro dai rispettivi territori, nonché a non schierare armi atomiche al di fuori dei propri confini (il che implicherebbe il **ritiro delle testate nucleari USA** schierate in cinque paesi NATO, tra cui l'Italia). Gli Stati Uniti dovrebbero inoltre astenersi dal creare basi nelle ex repubbliche sovietiche, nonché rinunciare a ogni forma di cooperazione militare con esse. Infine, dovrebbero ri-aderire al Trattato di bando delle forze nucleari a raggio intermedio, da cui l'Amministrazione Trump si ritirò nel 2019 accusando la Russia di averlo ripetutamente violato.

La **strategia di risposta** dell'Amministrazione Biden si è dipanata su diversi livelli (bilaterale, transatlantico e multilaterale) e campi di intervento (intelligence, diplomazia, difesa e deterrenza, sanzioni). Il pilastro su cui ognuna di queste dimensioni poggia è stato il **coordinamento transatlantico**, che il governo USA ha promosso in ogni sede (secondo il *New York Times*, da inizio novembre a fine gennaio ci sono stati oltre 170 incontri transatlantici tra

funzionari di alto livello). Già in autunno l'Amministrazione Biden ha informato gli alleati europei che le manovre dei russi rendevano l'ipotesi di un'aggressione plausibile. Ha inoltre scelto di condividere pubblicamente informazioni di intelligence, accusando il governo russo di pianificare azioni di sabotaggio per creare un falso pretesto per un attacco. Il calcolo degli americani è che questa strategia di comunicazione serva allo stesso tempo a incentivare gli alleati a serrare le fila e impedire a Mosca di manipolare l'informazione con notizie false.

Per USA, NATO e UE, le richieste della Russia sono irricevibili

Sul piano diplomatico, l'Amministrazione Biden, spalleggiata dagli alleati sia in seno alla NATO che all'UE, ha definito **inaccettabile** la minaccia all'integrità e indipendenza dell'Ucraina. Ha pertanto respinto come **irricevibile** la richiesta di rinunciare alla politica della 'porta aperta' della NATO, sebbene abbia acconsentito ad aprire un

negoziato con Mosca. Biden ha avuto **due vertici online** con Putin, mentre il segretario di stato e la sua vice, Anthony Blinken e Wendy Sherman, si sono incontrati coi loro omologhi russi. Il presidente ha ammonito Putin delle conseguenze di un'escalation, mentre negli incontri ministeriali gli americani hanno aperto alla possibilità di un **dialogo** su controllo degli armamenti, schieramento di missili e sistemi antimissile, nonché reciproche limitazioni alle esercitazioni militari.

L'Amministrazione Biden ha definito con gli alleati una serie di proposte da presentare in un meeting del **Consiglio NATO-Russia** e che riguardano il dialogo tra vertici militari, la trasparenza sui reciproci schieramenti e altre misure di 'costruzione della fiducia' (*confidence-building*). Gli USA hanno anche ottenuto che la questione ucraina fosse discussa in seno all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (**OSCE**), un'agenzia pan-europea, in modo da dare rappresentanza formale a tutti i paesi coinvolti nella crisi, compresa l'Ucraina. Gli Stati Uniti hanno mostrato infine disponibilità a unirsi al cosiddetto '**formato Normandia**', il forum di mediazione franco-tedesca tra Russia e Ucraina. Il Presidente ucraino Volodymyr Zelensky ha personalmente caldeggiato la proposta e la Russia ha detto di non essere contraria, ma non si sono fatti passi concreti.

Nessuno di questi incontri ha dato buon esito. La Russia ha ammonito che un accordo è impossibile in assenza di garanzie sul futuro allargamento della NATO. Americani e russi si sono comunque detti disponibili a continuare a negoziare. L'Amministrazione Biden ha fornito una **risposta scritta** ai russi, dopo averla preliminarmente condivisa con gli alleati europei, in cui ha articolato più in dettaglio le sue proposte distensive, e lo stesso ha fatto la NATO. Parallelamente, l'Amministrazione USA si è coordinata con Francia, Germania, Italia e Polonia, nonché col segretario generale NATO e i presidenti

di Consiglio e Commissione Europea, per definire una strategia di difesa, deterrenza e rappresaglia.

Biden ha esplicitamente **escluso l'invio di truppe americane** in Ucraina in funzione anti-russa. Tuttavia ha promesso di sostenere l'Ucraina con assistenza finanziaria, di intelligence e **forniture militari** (razzi anticarro, armi leggere e sistemi di difesa). Biden ha comunque annunciato di aver messo **8500 truppe in stato di allerta** per un possibile schieramento in Europa centro-orientale. Altri membri dell'Alleanza si sono mossi nella stessa direzione. Il Regno Unito ha fornito missili anticarro agli ucraini, la Danimarca ha inviato aerei da guerra in Lituania e una fregata in Estonia, la Francia ha offerto l'invio di truppe in Romania e la Spagna ha spedito una fregata nel Mar Nero. La NATO ha fatto sapere che rivedrà al rialzo i suoi schieramenti militari in Polonia e nei paesi baltici (dove oggi sono schierati circa cinquemila soldati NATO, su base rotazionale), così come invocato dalla prima ministra estone Kaja Kallas.

*La strategia USA
include difesa,
deterrenza e
sanzioni e si basa
sul coordinamento
interalleato*

La NATO ha anche intensificato la cooperazione nel Mar Baltico con **Svezia e Finlandia**, due paesi storicamente neutrali in cui però si è riaperto il dibattito riguardo a una possibile adesione all'Alleanza Atlantica. Il governo finlandese ha ammesso pubblicamente di considerare l'ipotesi. Il governo socialdemocratico svedese, pur escludendo l'opzione (al contrario dell'opposizione), ha comunque fortificato l'isola di Gotland, che occupa una posizione strategica nel Baltico. Nel frattempo movimenti di sottomarini russi e alleati sono aumentati nell'area del Mar del Nord e dell'Oceano Artico, dove in due occasioni sono stati tranciati cavi sottomarini in fibra ottica essenziali al trasferimento di dati satellitari. In entrambi i casi, il sospetto è caduto sui russi.

Venendo alle misure di rappresaglia, l'Amministrazione Biden si è consultata ripetutamente con l'**Unione Europea** per definire una lista di pesanti **sanzioni**. I partner atlantici hanno individuato in una serie di istituti finanziari e compagnie statali russe i principali bersagli. Un'altra area di intervento è quella delle **restrizioni alle esportazioni di tecnologie**, specialmente per nuovi progetti di sfruttamento del gas. L'Amministrazione Biden sta inoltre considerando la possibilità di bandire il trasferimento in Russia di ogni merce che contenga **semiconduttori** prodotti o progettati negli Stati Uniti. I semiconduttori servono per la produzione di computer e smartphone (tra gli altri) e pertanto la misura limiterebbe le capacità tecnologiche e industriali della Russia. In passato questo strumento è stato usato contro il gigante cinese high-tech Huawei, causando enorme danno, ma non è mai stato applicato a un'economia nazionale.

Sebbene ci sia larga convergenza transatlantica sulla sostanza delle sanzioni, manca invece un'intesa sui **criteri di applicazione**, soprattutto se la Russia dovesse optare per azioni militari minori o interventi non militari (se, per esempio, dovesse riconoscere l'indipendenza di Lugansk e Donetsk). Lo stesso presidente Biden ha riconosciuto che trovare un accordo interalleato non sarà facile.

Alla linea dura dei paesi baltici e dell'Europa centro-orientale fa da contraltare l'insistenza sul canale diplomatico da parte di Francia e Germania. L'appello all'UE del Presidente francese Emmanuel Macron perché mantenga un **canale di dialogo separato** con Mosca ha creato un certo clamore, sebbene lo stesso Alto Rappresentante per la politica estera europea Josep Borrell si fosse in precedenza lamentato dell'**esclusione dell'UE** dagli incontri negoziali coi russi. La Francia e la Germania hanno ospitato una sessione del formato Normandia con Russia e Ucraina per definire una via di uscita dalla crisi, nella speranza che tenere il dialogo aperto contribuisca ad allontanare la prospettiva di un'escalation. Non c'è dubbio però che il ruolo secondario svolto finora dall'UE abbia indebolito le sue aspirazioni di **autonomia strategica** (il tema è affrontato in tre dimensioni – militare, commerciale e monetaria – negli approfondimenti di questo Focus).

Il governo francese sostiene che il format Normandia sia un canale complementare e non alternativo a quello atlantico. Ma le **apparenti titubanze della Germania** hanno creato perplessità e anche critiche esplicite (specialmente dalla Lettonia). Il governo tedesco si è rifiutato di fornire armi a Kiev, ha bloccato il trasferimento di opici dall'Estonia all'Ucraina (perché incompatibile col suo regime di trasferimento di armi) e ha espresso perplessità

*Il consenso
transatlantico a
rischio se Putin opta
per azioni militari
minori o non militari*

sulla possibile esclusione delle banche russe da SWIFT, il sistema di messaggistica alla base delle transazioni interbancarie internazionali. Mentre la Ministra degli Esteri Annalena Baerbock si è schierata per la fermezza, il neocancelliere Olaf Scholz è stato più evasivo. Per la Germania un'escalation della crisi con la Russia vorrebbe dire soprattutto mettere in dubbio o forse annullare del tutto **Nord Stream 2**, il controverso gasdotto russo-tedesco nel Mar Baltico. L'attivazione del gasdotto è stata rimandata di qualche mese dai regolatori tedeschi per questioni puramente tecniche. Molti in Occidente sono persuasi che il progetto, già controverso di per sé perché taglia fuori l'Ucraina dalle rotte del gas, debba essere fermato definitivamente. Il Cancelliere Scholz ha ammesso che, in caso di escalation, "tutte le opzioni sono sul tavolo", ma non si è spinto oltre.

I timori dei tedeschi riguardo a Nord Stream 2 non hanno puramente una motivazione commerciale ma anche energetica. Il **prezzo del gas** in Europa è

aumentato vertiginosamente durante l'autunno, e la Russia non ha aiutato rifiutando di aumentare i flussi. Un conflitto in Ucraina potrebbe rendere i costi del gas insostenibili o addirittura portare a un'interruzione delle forniture, al punto che l'Amministrazione Biden ha reso noto di essere in contatto con produttori di gas naturale liquefatto (che può essere trasportato in grandi navi cisterne) nel Caucaso, Golfo Persico e Asia per sopperire a eventuali difficoltà di approvvigionamento degli europei. Il Presidente Putin si oppone al piano dell'UE di **bandire contratti a lungo termine** per le forniture del gas (che sono quelli preferiti dai russi). In un **incontro con i vertici di grandi aziende italiane** – che peraltro ha generato sconcerto all'estero visto che si è tenuto nel mezzo della crisi – Putin ha sostenuto che i contratti a lungo termine sono non solo più sicuri ma anche più economici. Nelle intenzioni della Commissione, i contratti a lungo termine sono invece gravosi e soprattutto limitano la capacità dell'UE di diversificare le fonti di approvvigionamento di gas.

*Energia, Bielorussia,
Moldavia, Kazakistan e
Bosnia altre fonti di
tensione con Mosca*

Il fronte ucraino non è l'unico in cui Stati Uniti e soprattutto l'Unione Europea sono entrati in contrasto con la Russia. Lo scorso autunno l'UE ha accusato la **Bielorussia** di aver orchestrato ad arte, col sostegno indiretto dei russi, il **trasferimento di migranti** dalla Siria e l'Iraq al confine polacco-bielorusso nel tentativo di premere sugli europei perché allentassero la pressione sul regime dittatoriale di Minsk. Il risultato tuttavia è stata un'ulteriore stretta sanzionatoria. Sempre in autunno l'UE ha concesso un prestito di 60 milioni di euro alla **Moldavia** perché potesse accumulare riserve di gas per tre settimane dopo che la Russia aveva **tagliato le forniture** di un terzo, chiedendo un prezzo doppio al precedente per rinnovare un contratto in scadenza.

A novembre la Russia ha acconsentito alle richieste occidentali di prorogare per un altro anno il mandato della **missione UE** di *peacekeeping* in **Bosnia-Erzegovina** EUFOR Althea con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tuttavia la Russia ha ottenuto di espungere dal testo della risoluzione ogni riferimento all'Ufficio dell'Alto Rappresentante ONU a Sarajevo, una figura istituzionale che ha svolto un ruolo centrale nell'attuare e mantenere in piedi l'Accordo di Dayton che nel 1995 pose fine alla guerra in Bosnia. L'indebolimento dell'Alto Rappresentante ONU potrebbe galvanizzare i serbo-bosniaci, che si agitano da tempo per ottenere maggiore autonomia o anche la secessione. La Russia è tradizionalmente vicina alla Serbia e, seppure in misura minore, ai serbo-bosniaci.

Più di recente, USA e UE hanno condannato l'invio di un contingente di soldati russi in **Kazakistan** dopo che una serie di manifestazioni popolari –

inizialmente contro l'aumento del prezzo dell'energia ma poi diventate antigovernative – hanno scosso il governo locale. Formalmente sotto l'egida dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, un'alleanza militare tra la Russia e le repubbliche dell'Asia centrale, il contingente russo è servito più che altro a manifestare l'appoggio di Putin al governo autoritario kazako, che ha **represso le dimostrazioni** con arresti di massa. Almeno 164 persone sono rimaste uccise.

Infine, l'UE a dicembre ha ampliato le sanzioni su società e individui legati al **Wagner Group**, un'organizzazione di sicurezza privata universalmente considerata uno strumento del Cremlino, per violazioni di diritti umani. I *contractors* del Wagner Group sono stati inviati in diversi fronti in cui la Russia è impegnata militarmente (come Ucraina e Siria) o in cui ha interessi geopolitici secondari ma comunque rilevanti, dalla Libia alla Repubblica Centrafricana e al Mali. Specialmente nel Sahel l'impiego del Wagner Group, che tende a contrastare le politiche USA o europee, fornisce sostegno militare ai governi locali, generalmente impiegando violenza indiscriminata.

L'unica questione su cui la Russia ha continuato a offrire cooperazione agli Stati Uniti e l'Europa è la gestione della **questione nucleare iraniana**. I negoziati sulla riattivazione dell'accordo del 2015, formalmente noto come *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, sono ripresi a novembre dopo una pausa di cinque mesi seguita all'elezione a presidente dell'Iran del conservatore Ibrahim Raisi. Le trattative si sono subito arenate sull'indisponibilità del nuovo team negoziale iraniano di accettare quanto era già stato concordato nei sei round negoziali svoltisi tra aprile e giugno 2021.

Le trattative avevano cercato di conciliare le posizioni degli Stati Uniti e dell'Iran. Biden si è rifiutato di riportare gli USA nell'accordo che Donald Trump aveva **unilateralmente abbandonato** nel maggio 2018 a meno che l'Iran non fosse prima tornato ad ottemperare ai suoi obblighi. L'Iran, che

*Riprendono i
negoziati sull'accordo
nucleare con l'Iran*

dopo il ritiro americano ha progressivamente ecceduto i limiti imposti dal JCPOA al suo programma nucleare civile (ma potenzialmente convertibile a usi militari), ha invece insistito sul fatto che la responsabilità di fare la prima mossa ricadesse sugli USA. Per gli americani il problema riguarda lo **stato di avanzamento del programma nucleare**, che non è possibile riportare interamente ai livelli del 2018 (cioè prima del ritiro USA). Per gli iraniani la questione riguarda tutte le **sanzioni** che l'Amministrazione Trump ha aggiunto successivamente al ritiro, le quali non sono tutte riconducibili alle attività nucleari. Prima dell'interruzione di giugno i partner avevano fatto progressi nell'avvicinare le due posizioni, anche se restavano da concordare punti essenziali come, per

esempio, l'esatta sequenza di azioni che USA e Iran dovrebbero prendere per riattivare il JCPOA.

L'Amministrazione Raisi ha assunto un **atteggiamento intransigente**, richiedendo non solo la revoca di tutte le sanzioni adottate dopo il 2018, ma anche una compensazione per il danno economico subito e una garanzia contro un ulteriore ritiro unilaterale. Queste condizioni sono irricevibili per l'Amministrazione Biden, che non ha sufficiente capitale politico per revocare sanzioni che esulano dalle attività nucleari iraniane (né certamente per una compensazione economica) e non ha strumenti legali per impedire al successore di abbandonare di nuovo l'accordo. La Russia, che è una dei firmatari del JCPOA, si è impegnata in uno **sforzio di mediazione** che ha portato l'Iran ad ammorbidire le sue pretese e a non prendere altre misure provocatorie. L'Amministrazione Raisi ha acconsentito a non aumentare le sue dotazioni di uranio arricchito (il materiale fissile usato tanto in un reattore quanto in una bomba) e a ripristinare una serie di controlli dei siti nucleari da parte dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica.

Al momento è in corso l'**ottavo round negoziale**, che sta procedendo lentamente. Ciò nonostante, l'Alto Rappresentante Borrell, che è il coordinatore delle trattative, ha espresso ottimismo. Britannici, francesi e tedeschi (i membri europei del JCPOA) sono stati assai più cauti. L'Amministrazione Biden ha ribadito che la riattivazione del JCPOA resta l'obiettivo primario, ma che il negoziato deve portare a una svolta nelle **prossime settimane**. Per gli Stati Uniti infatti il continuo avanzamento del programma nucleare iraniano può rendere l'accordo del 2015 non più vantaggioso. Per parte sua, la delegazione iraniana ha adottato un approccio più costruttivo, almeno in pubblico. Molto significativa è stata la dichiarazione della Guida Suprema Ali Khamenei che per l'Iran negoziare con un avversario (cioè gli USA) non equivale a una concessione. Altrettanto rilevante è la posizione dei rivali regionali dell'Iran, e cioè Israele, Emirati Arabi Uniti e Arabia Saudita, che al contrario del 2015 sembrano essersi persuasi che il JCPOA sia dopotutto nel loro interesse.

La questione nucleare iraniana ha visto Stati Uniti ed Europa coordinarsi anche con l'altro grande rivale di Washington e (in misura minore) degli europei, la **Cina** (anch'essa firmataria del JCPOA). Come nel caso della Russia, tuttavia, questo è anche uno dei pochi fronti in cui una cooperazione con Pechino è stata possibile. Pur senza avvitarci in uno scontro com'è stato con la Russia, le relazioni di Europa e America con la Cina hanno continuato a essere funestate da tensioni. Le più recenti hanno la loro origine in un paese solitamente non accostato alla Cina, la piccola repubblica baltica della Lituania.

Il governo lituano ha permesso a Taiwan di aprire una **rappresentanza diplomatica a Vilnius** usando il nome 'Taiwan' invece che quello della

capitale, Taipei, com'è prassi comune in Occidente (e non solo). La Cina considera Taiwan parte integrante del suo territorio, nonostante l'isola si sia governata autonomamente dalla fine degli anni 1940, da quando cioè divenne sede del governo in esilio dei nazionalisti cinesi fuggiti dopo la presa del potere da parte del Partito Comunista. Dalla normalizzazione dei rapporti con la Cina popolare negli anni 1970, tuttavia, sia gli Stati Uniti sia l'Europa si sono attenuti alla cosiddetta 'politica dell'unica Cina' (*one China policy*), largamente interpretata come l'accettazione da parte euro-americana dell'unificazione di Taiwan alla terraferma, sebbene sulla base di un accordo. È per questo che Taiwan non viene riconosciuta come uno stato indipendente e le sue rappresentanze diplomatiche vengono contrassegnate generalmente col nome della città di Taipei. L'uso del nome 'Taiwan' per l'ufficio di Vilnius è considerato dalla Cina una deviazione dalla *one China policy*.

Le proteste di Pechino erano pertanto attese. La veemenza della reazione ha però colto i lituani, e conseguentemente gli europei, di sorpresa. La Cina ha declassato lo status dei diplomatici lituani, spingendo Vilnius a rimpatriarli (per paura che perdessero l'immunità diplomatica) e conseguentemente a chiudere l'ambasciata a Pechino. La Cina ha anche imposto un **embargo sulle merci lituane**, nonché sui beni europei che usano componenti prodotti in Lituania (come per esempio la tedesca Continental, uno dei principali produttori di pneumatici). In risposta, l'UE ha aperto un **contenzioso** contro la Cina in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio. In Europa l'incidente ha comunque creato un certo malumore, visto che diversi paesi non hanno apprezzato il fatto che la Lituania non abbia considerato le possibili conseguenze della sua decisione. La Presidente lituana Gitanas Nausėdė (che non ha però funzioni esecutive) ha liquidato la decisione del governo su Taiwan come un "errore" e l'opinione pubblica sembra dello stesso parere (secondo un sondaggio, solo il 13 per cento sostiene il governo sulla questione).

La Lituania al centro dell'ultimo scontro UE-Cina

L'Amministrazione Biden ha pubblicamente appoggiato la Lituania, ma secondo indiscrezioni di stampa avrebbe anche suggerito di risolvere la disputa semplicemente **cambiando il nome** della rappresentanza taiwanese a Vilnius. Per gli Stati Uniti è importante mantenere un fronte congiunto con gli europei per quanto riguarda la Cina in considerazione soprattutto dell'assertività di quest'ultima verso Taiwan. Il Segretario della Difesa Lloyd Austin ha dichiarato che le crescenti incursioni nello spazio aereo intorno a Taiwan assomigliano a **simulazioni di un'azione armata**. Austin ha detto tuttavia di non avere elementi per ritenere che la Cina stia preparando un'invasione.

È plausibile che l'incidente con la Lituania sia da sprone perché il Consiglio Europeo adotti più rapidamente il **'pacchetto anti-coercizione'** presentato

dalla Commissione Europea a dicembre. Si tratta di una serie di misure – tra cui tariffe, quote, restrizioni alla proprietà intellettuale, esclusione dai mercati finanziari europei – che la Commissione Europea potrebbe adottare in rappresaglia contro misure discriminatorie da parte di paesi terzi. Il pacchetto è stato pensato sulla base di pratiche economiche sleali impiegate proprio dalla Cina (come il trasferimento forzato di tecnologie e know-how, o appunto un embargo arbitrario come quello adottato contro la Lituania). Altre forme di coercizione da cui l'UE si vuole proteggere sono il rischio di un ricatto energetico da parte dei suoi fornitori, come la Russia, ma anche l'impiego di sanzioni finanziarie con effetto extraterritoriale da parte degli Stati Uniti (che infatti guardano al pacchetto anti-coercizione con una certa perplessità).

I contrasti su investimenti e commercio con la Cina sono in effetti aumentati negli ultimi anni. Il progetto cinese di promuovere lo sviluppo infrastrutturale dalla Cina lungo le nuove Vie della Seta ha incontrato sempre maggiore resistenza in Europa, soprattutto su pressione americana. Lo scorso dicembre l'UE ha lanciato un'iniziativa speculare a quella cinese, detta *Global Gateway*, volta a generare **trecento miliardi di euro** in investimenti pubblici e privati (in sette anni) per finanziare progetti infrastrutturali, specialmente in campo digitale, nel tentativo di promuovere una convergenza regolamentare con gli standard di commercio e trasporto UE. Un'iniziativa simile – *Build back a better world* – era stata promossa dall'Amministrazione Biden in sede G7 (il Congresso USA ha poi votato una legge in merito). Non bisogna poi scordare che il Parlamento Europeo ha congelato la ratifica dell'Accordo Complessivo sugli Investimenti tra UE e Cina anche per il fatto che quest'ultima ha adottato sanzioni con un gruppo di europarlamentari e accademici europei.

*Revoke definitivamente
le tariffe su acciaio e
alluminio*

La Cina ha più volte biasimato le scelte commerciali e regolamentari dell'UE, che considera discriminatorie nei confronti delle compagnie cinesi che investono nel mercato unico. Ha inoltre criticato l'accordo tra USA

e UE che pone limiti all'importazione di acciaio da paesi ad alto tasso di emissione di anidride carbonica, come appunto la Cina. L'accordo in questione segue la decisione dell'Amministrazione USA e della Commissione Europea di **revocare le tariffe su acciaio e alluminio** – e le relative controtariffe europee – che erano state adottate negli anni di Trump. Già sospese in primavera, le tariffe sono state eliminate definitivamente in un incontro UE-USA a margine del Vertice del G20 di Roma. In base all'accordo, gli USA si sono impegnati a importare 4,4 milioni di tonnellate di acciaio dall'UE ogni anno, il doppio del livello attuale. Il governo USA punta sul fatto che le limitazioni all'import di 'acciaio sporco' (cioè prodotto con alti livelli di emissioni) dovrebbero spingere gli europei a rivolgersi ai più 'puliti' produttori siderurgici americani invece che a quelli cinesi.

L'accordo sulle tariffe e l' 'acciaio sporco' mostra come ormai stia diventando sempre più difficile districare questioni commerciali (come le tariffe) e geopolitiche (la rivalità con la Cina) dalla sfida globale per eccellenza, il **riscaldamento climatico**. Nonostante la convergenza transatlantica rinnovatasi con Biden, l'UE e gli USA non sono riusciti a realizzare tutti gli obiettivi ambiziosi inizialmente previsti per la **COP26**, la conferenza sul clima di Glasgow, co-presieduta da Regno Unito e Italia.

Il **documento finale di Glasgow** include un impegno a ridurre progressivamente, ma non a eliminare, l'uso del carbone (il più inquinante dei combustibili fossili). Lo stesso criterio è stato adottato per le centrali elettriche sprovviste di tecnologie per la cattura delle emissioni (che impediscono che si liberino nell'atmosfera).

Ai paesi più poveri, incapaci di sostenere le spese per l'introduzione su larga scala di tecnologie pulite, è stata promessa assistenza tecnica da parte di un'agenzia ONU appositamente creata. Similmente è stato rinnovato l'impegno a trasferire loro i cento miliardi di dollari promessi dall'Accordo di Parigi del 2015 perché coprissero i costi della decarbonizzazione della loro economia. Un risultato concreto è stato raggiunto comunque nella definizione di un 'manuale di regole' del mercato delle emissioni, sulla falsariga del sistema europeo di scambio delle emissioni. Un altro importante risultato è un accordo transatlantico per la **riduzione delle emissioni di metano**, un gas fortemente inquinante, del 30 per cento entro il 2030. Prese insieme, queste misure non sono sufficienti a contenere il riscaldamento globale entro la forbice 1,5-2 gradi centigradi indicata a Parigi. Si stima invece che al massimo si possa pensare a un aumento medio della temperatura terrestre di **2,5 gradi**, una differenza enorme.

I risultati della COP26

Sempre in tema di governance globale, un significativo risultato conseguito da USA ed Europa è l'approvazione da parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) dell'**imposta minima globale**. Si tratta di una tassa da applicare alle multinazionali (in particolare i giganti dell'high tech) in modo da impedire loro di sfruttare regimi fiscali

L'OCSE approva l'imposta minima globale

stranieri più generosi. L'imposta minima globale prevede anche che parte del gettito fiscale sia versato nei paesi dove le multinazionali fanno profitti e non soltanto in quelli in cui sono legalmente residenti. Si tratta di una misura di grande rilievo transatlantico, perché renderebbe inutile le cosiddette 'imposte digitali' adottate in una serie di paesi europei (tra cui l'Italia) per far sì che i giganti dell'high tech come Alphabet (Google), Amazon, Apple, Meta (Facebook) e Microsoft paghino più tasse. Il governo USA considera queste

imposte digitali discriminatore delle compagnie USA ed è arrivato ad adottare sanzioni contro i paesi europei che le hanno adottate. Queste sanzioni sono state però subito sospese e verranno verosimilmente revocate quando – e se – l'accordo in sede OCSE sull'imposta minima globale verrà tradotto in leggi nazionali.

USA e UE hanno pertanto allentato le tensioni sulle imposte digitali. Ma un altro scontro che interessa di nuovo le compagnie high tech USA si profila all'orizzonte. Il governo americano infatti ha espresso preoccupazione riguardo ai due disegni di legge che rappresentano i pilastri della **politica digitale dell'UE**, il *Digital Market Act (DMA)* e il *Digital Services Act (DSA)*. Il DMA, che riguarda la regolamentazione dei mercati digitali, punta a bandire pratiche anticoncorrenziali usate dalle grandi piattaforme come Google o Facebook, che privilegiano la promozione di loro prodotti e servizi a discapito di prodotti e servizi dei loro concorrenti. Il DSA invece introduce una regolamentazione su come le grandi piattaforme digitali debbano escludere contenuti illegali o non conformi alle regole europee. Un'avvisaglia di quanto aspro lo scontro possa diventare si è avuta quando il Commissario per il Mercato Unico UE Thierry Breton ha accusato la Segretaria del Commercio USA Gina Raimondo di lobbying a favore dei giganti high tech USA. Infine, la Commissaria alla Concorrenza Margrethe Vestager ha finalmente colto la sua prima significativa **vittoria contro Big Tech**, segnatamente Google, che è stata condannata dalla Corte Generale di Lussemburgo a pagare una multa di 2,42 miliardi di euro per concorrenza sleale. Al momento ci sono altre due cause legali aperte contro Google dalla Commissaria Vestager.

*Gli USA
disapprovano la
politica digitale UE*

Altri sviluppi transatlantici di rilievo hanno riguardato le seguenti questioni:

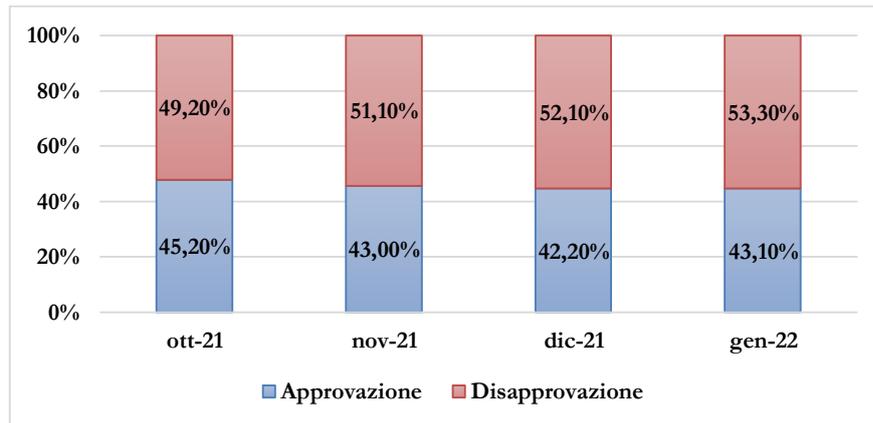
- **Afghanistan.** A Oslo funzionari USA e UE si sono incontrati con i rappresentanti dei Talebani, che hanno richiesto lo scongelamento dei fondi dell'ex governo afgano detenuti all'estero. Cina, Russia e lo stesso Segretario Generale dell'ONU Antonio Guterres hanno appoggiato la richiesta per far fronte alla catastrofe umanitaria in cui è precipitato l'Afghanistan dopo il taglio degli aiuti esteri (che coprivano circa il 75 per cento del bilancio dell'ex governo). Ma USA e UE sono contrari, sebbene non abbiano chiuso del tutto la porta. La condizione è che i Talebani mostrino progressi nell'allargare la rappresentatività del loro governo e nel garantire la sicurezza dei funzionari del precedente governo. Gli USA hanno portato fino a 780 milioni di dollari i fondi destinati ai programmi di aiuto umanitario ONU (l'UE aveva promesso fino a 1 miliardo di euro in un vertice straordinario del G20 a ottobre). USA e UE hanno anche specificato che l'incontro di Oslo non equivale a un formale riconoscimento dei Talebani.

- **Politica nucleare.** I cinque paesi che il Trattato di Non-Proliferazione Nucleare riconosce come ‘militarmente nucleari’, ovvero Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti (membri permanenti del Consiglio di Sicurezza), hanno rilasciato una dichiarazione congiunta in cui hanno ribadito che “una guerra nucleare non può essere vinta e pertanto non deve mai essere combattuta”. Nel frattempo, funzionari dell’Amministrazione Biden hanno rassicurato i loro alleati europei che la revisione della politica nucleare USA non introdurrà il principio del ‘*no first use*’, secondo il quale una potenza nucleare si impegna a non usare mai un ordigno atomico per prima. Biden sembra orientato a introdurre il principio dello ‘scopo unico’ (*sole purpose*), ovvero che l’uso di armi nucleari USA è limitato alla deterrenza da “minacce esistenziali”, che in teoria includono non solo attacchi atomici ma anche attacchi convenzionali su larga scala o con armi biologiche e chimiche.
- **Etiopia.** USA, Francia e Regno Unito hanno persuaso Russia e Cina ad approvare una risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU che richiedesse un immediato cessate-il-fuoco in Etiopia, precipitata in una guerra civile tra il governo federale di Addis Abeba e il Fronte Popolare per la Liberazione del Tigray, una regione nel nord del paese. Verso fine anno il governo federale è riuscito ad arrestare l’avanzata dei tigrini. In questo momento vige una fragile tregua.
- **Israele.** La società israeliana NSO Group è stata accusata di avere venduto uno spyware che permette di infiltrarsi nei telefoni e altri dispositivi personali a governi stranieri (Azerbaijan, Bahrein, India, Ungheria) che ne hanno fatto uso per controllare e reprimere la stampa e il dissenso politico. Lo spyware è stato usato anche per infiltrare computer e cellulari di attivisti palestinesi che lavorano in organizzazioni sostenute da USA e UE e che il governo israeliano ha inserito nelle liste di gruppi terroristici, sollevando sconcerto in Europa e America.
- **Turchia.** A ottobre il Presidente turco Recep Tayyip Erdoğan ha fatto un passo indietro rispetto alla minaccia di espellere dieci ambasciatori di paesi occidentali (tra cui USA, Francia e Germania) dopo che questi ultimi avevano lanciato un appello pubblico per il rilascio di Osman Kavala, un filantropo incarcerato dalle autorità turche.

Grafici e tabelle

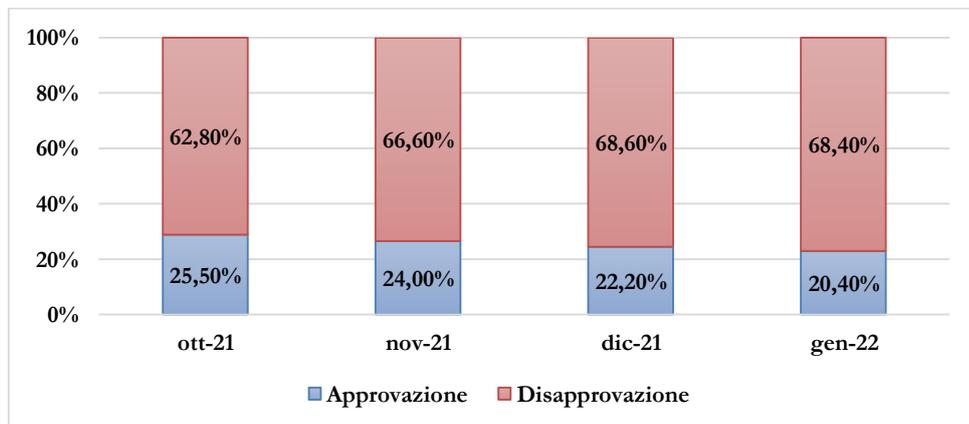
1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Biden



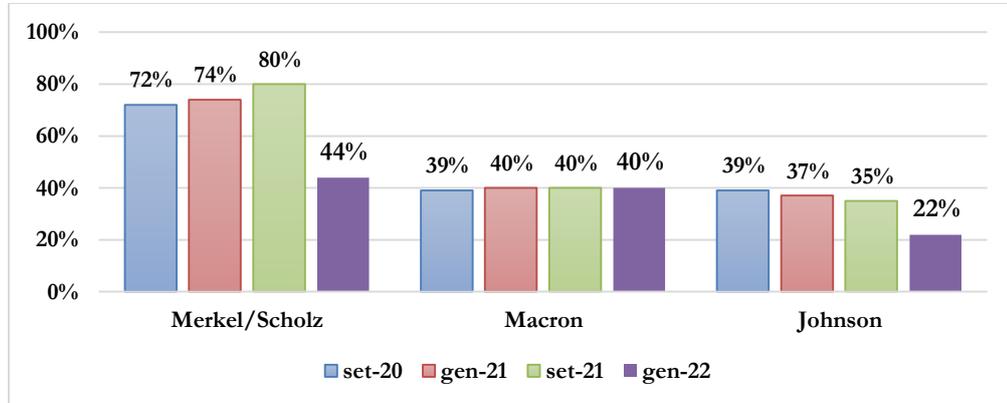
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a gennaio 2022
[RealClearPolitics - Election Other - President Biden Job Approval](https://www.realclearpolitics.com/election/other/president_biden_job_approval)

1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



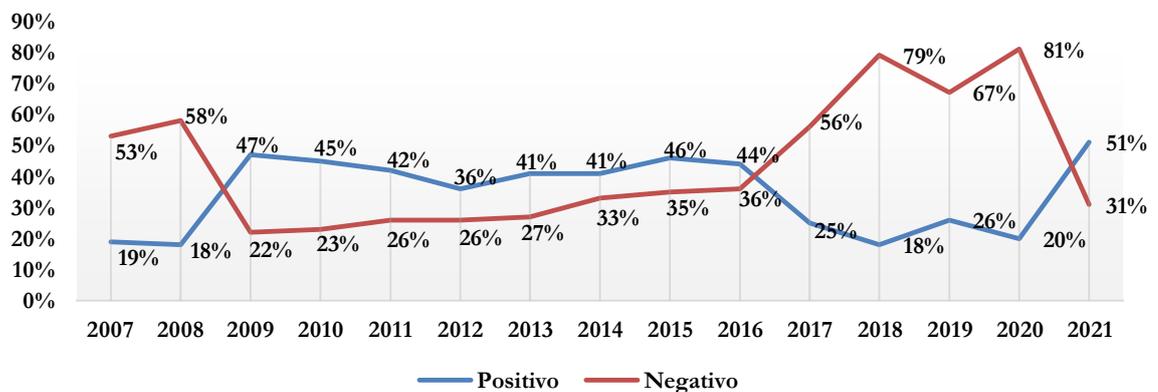
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a gennaio 2022
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

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



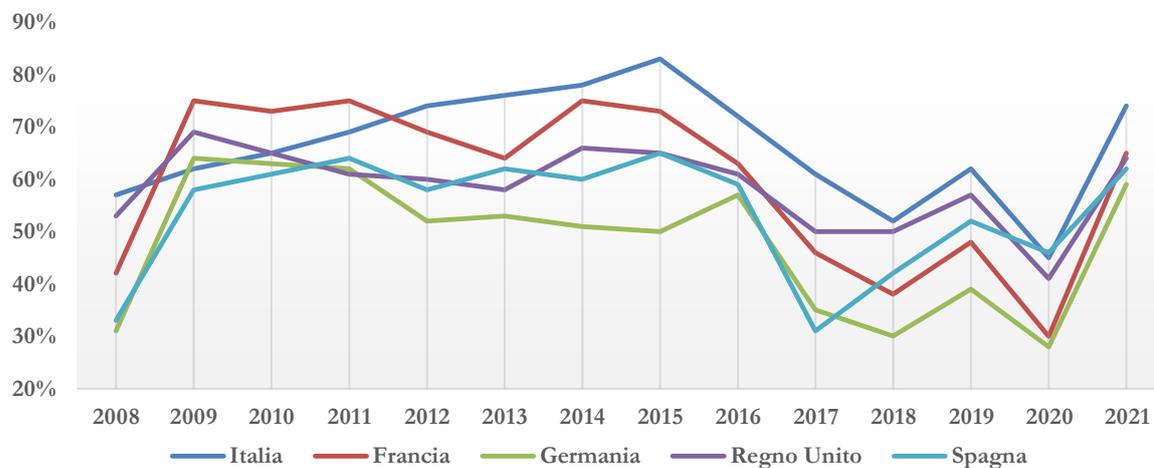
Fonti: De Statista, gennaio 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/675140/umfrage/bewertung-der-arbeit-von-angela-merkel-als-bundeskanzlerin/>; Ipsos, gennaio 2022, <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-politique>; Yougov, gennaio 2022, <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/boris-johnson-approval-rating>

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



Fonte: Morning Consult poll, aprile 2021
<https://morningconsult.com/2021/04/27/biden-100-days-global-views-america/>

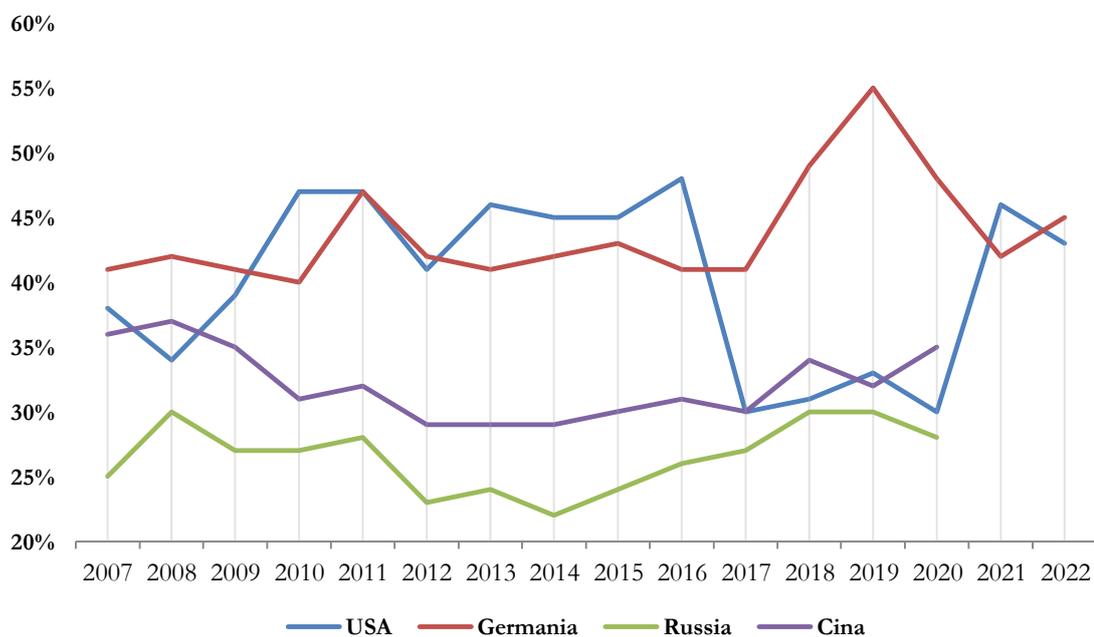
1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti



Fonte: Morning Pew Research, giugno 2021

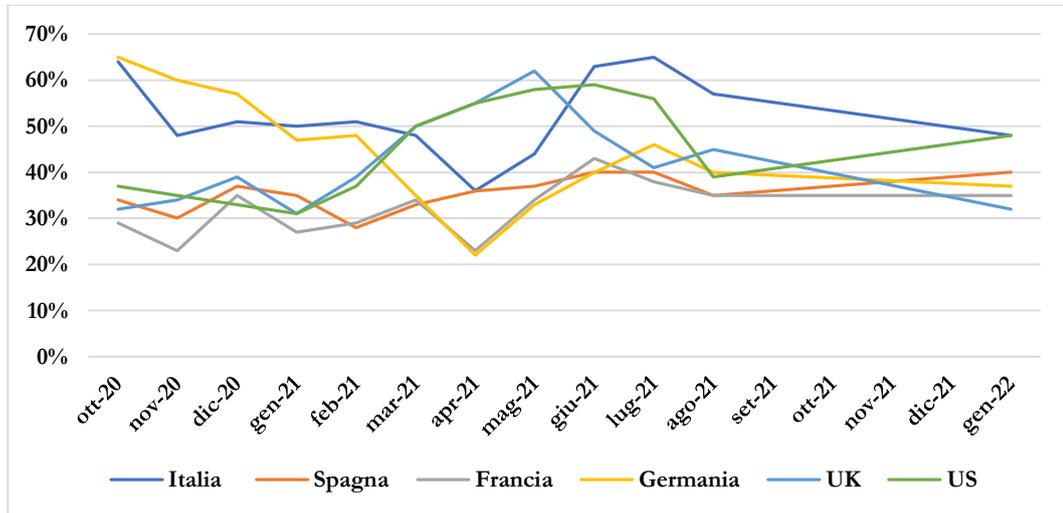
<https://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/>

1.6 Indice di gradimento di 135 paesi nei confronti dei leader globali



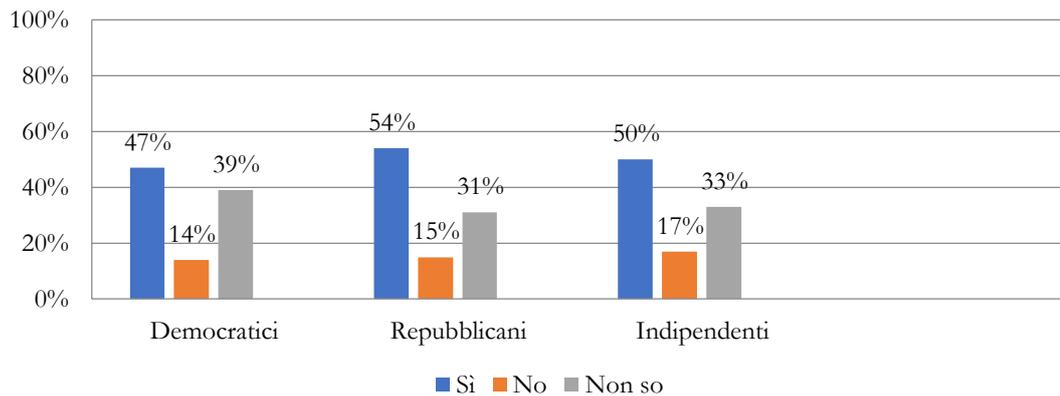
Fonte: Gallup, settembre 2020, <https://www.gallup.com/analytics/315803/rating-world-leaders-2020.aspx>, e Morning Consult, gennaio 2022, <https://morningconsult.com/form/global-leader-approval/>

1.7 Approvazione nazionale sulla gestione della pandemia covid-19 da parte dei propri governi.



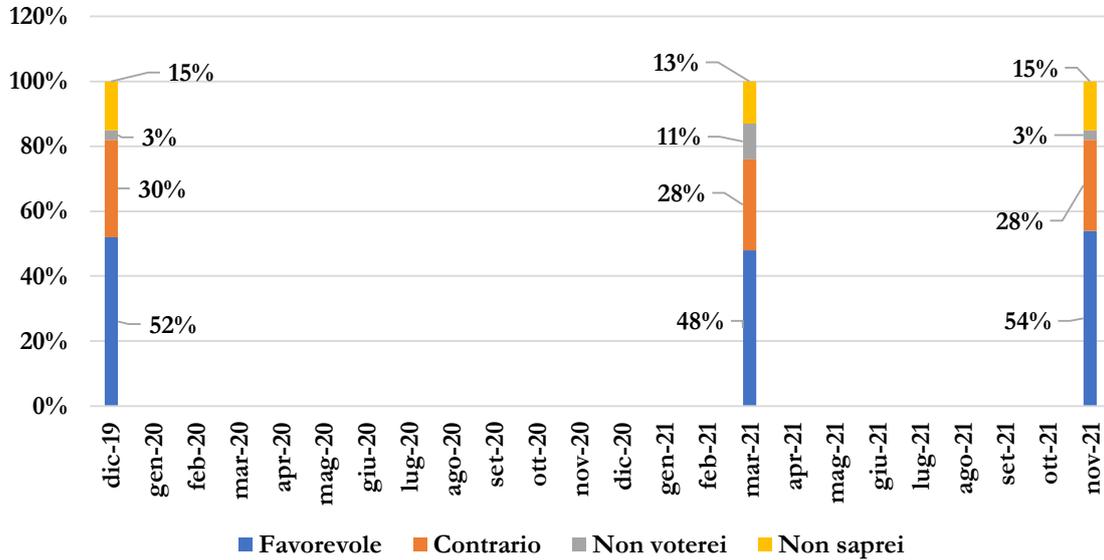
Fonte: YouGov, gennaio 2022, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/10/08/europe-wants-joe-biden-beat-donald-trump>

1.8 Percezione dei cittadini americani sulla possibilità che la Russia invada l'Ucraina



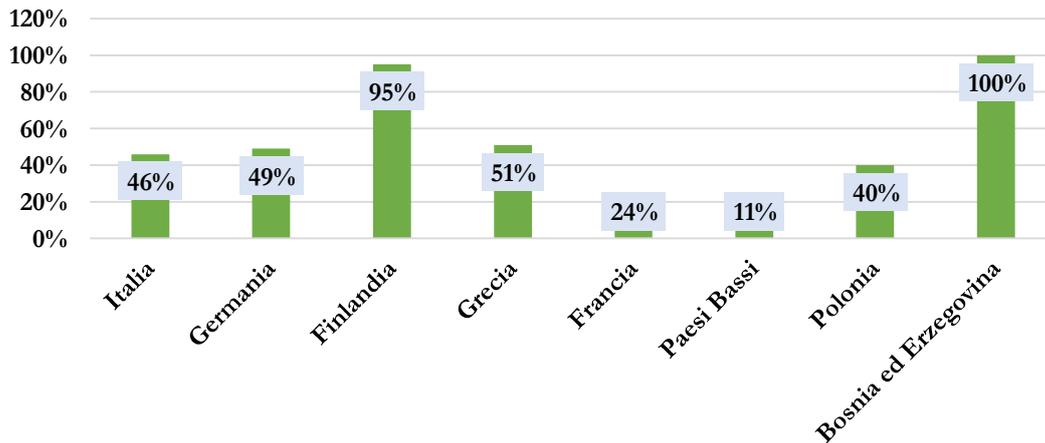
Fonte: YouGov, gennaio 2022, <https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2022/01/24/nearly-half-americans-expect-russia-invade-ukraine>

1.9 Opinione dei cittadini ucraini in caso di un referendum per ingresso nella NATO



Fonti: novembre 2021, https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/for_release_2021_november_survey_of_residents_of_ukraine_eng.pdf

1.9.2 Percentuale di importazione del gas dalla Russia nel 2020



Fonte: settembre 2021, [statista.com/statistics/1201743/russian-gas-dependence-in-europe-by-country/](https://www.statista.com/statistics/1201743/russian-gas-dependence-in-europe-by-country/)

2. Spesa per la difesa

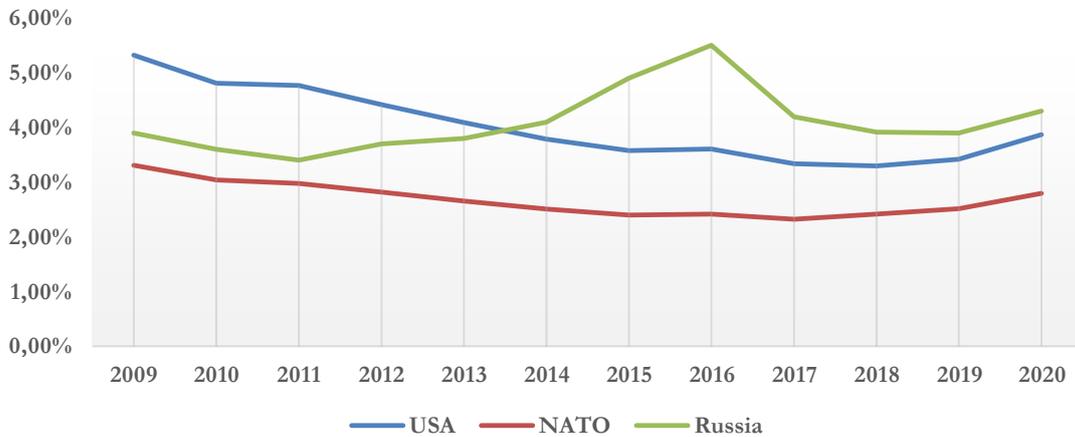
2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di \$)

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	\$356.000	\$754.000	\$65.100
2020	\$1.092.482	\$307.530	\$784.952	\$61.7

Fonte: Nato, novembre 2020,

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf;
Sipri Trading Economics, maggio 2021, <https://www.sipri.org/media/press-release/2021/world-military-spending-rises-almost-2-trillion-2020#:~:text=Russia's%20military%20expenditure%20increased,shortfall%20than%20in%20previous%20years.>

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



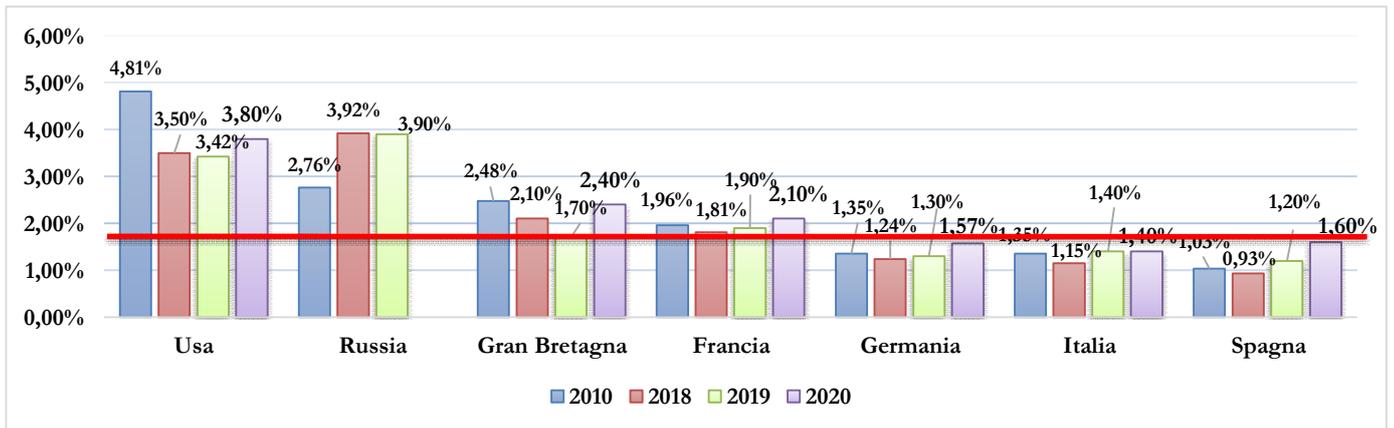
Fonte: Nato, ottobre 2020,

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf

Sipri, settembre 2021,

<https://sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932020%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%29.pdf>

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



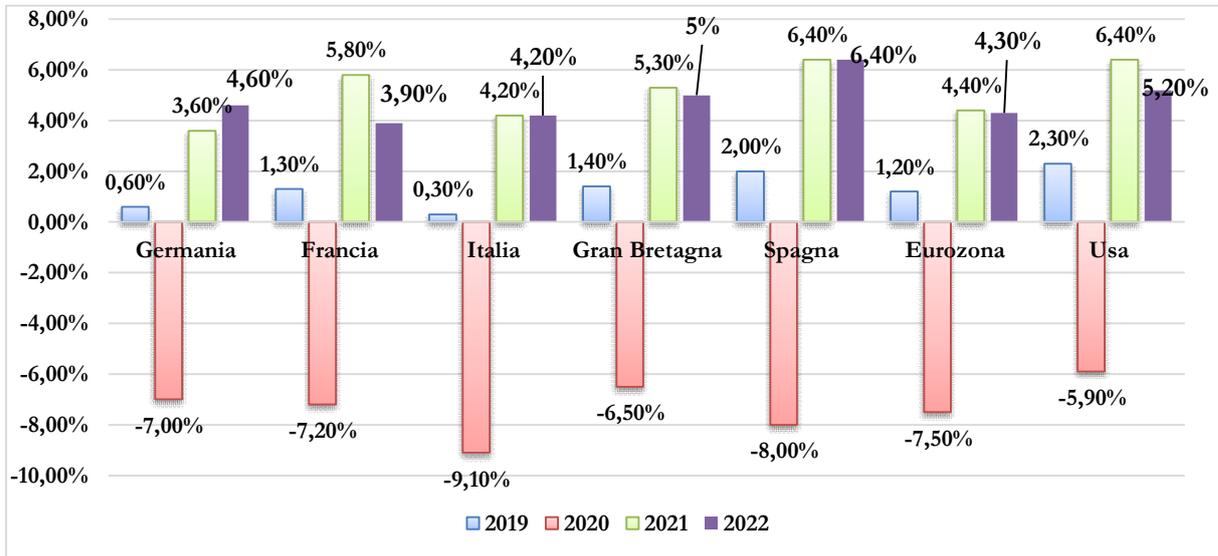
Fonte: Nato, October 2020,

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf; SIPRI, settembre 2020

<https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>

3. L'economia in cifre

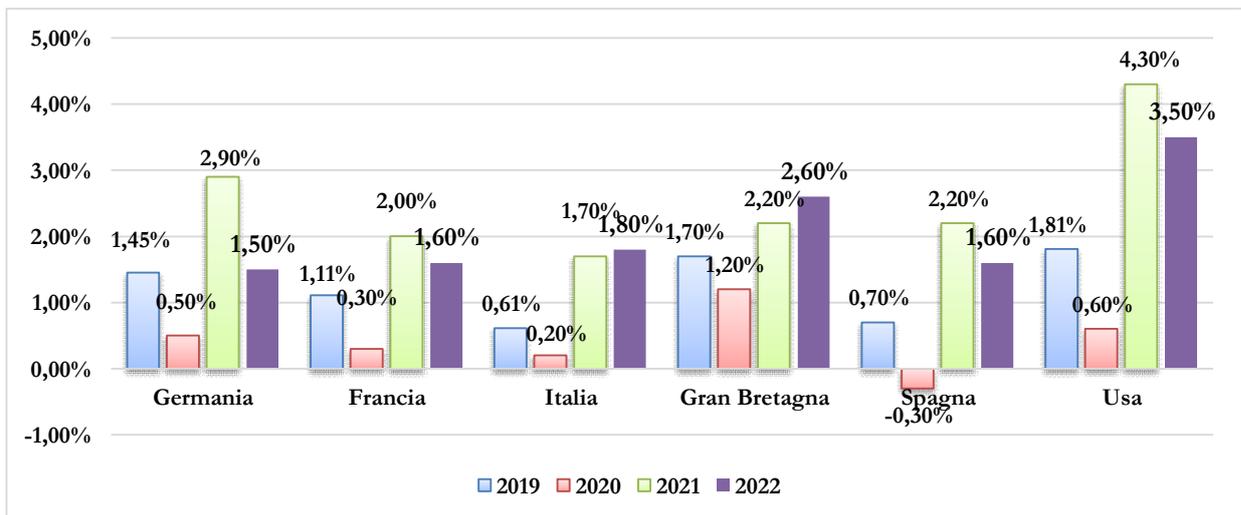
3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



Fonte: Dati Fondo Monetario Internazionale, gennaio 2022

https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO

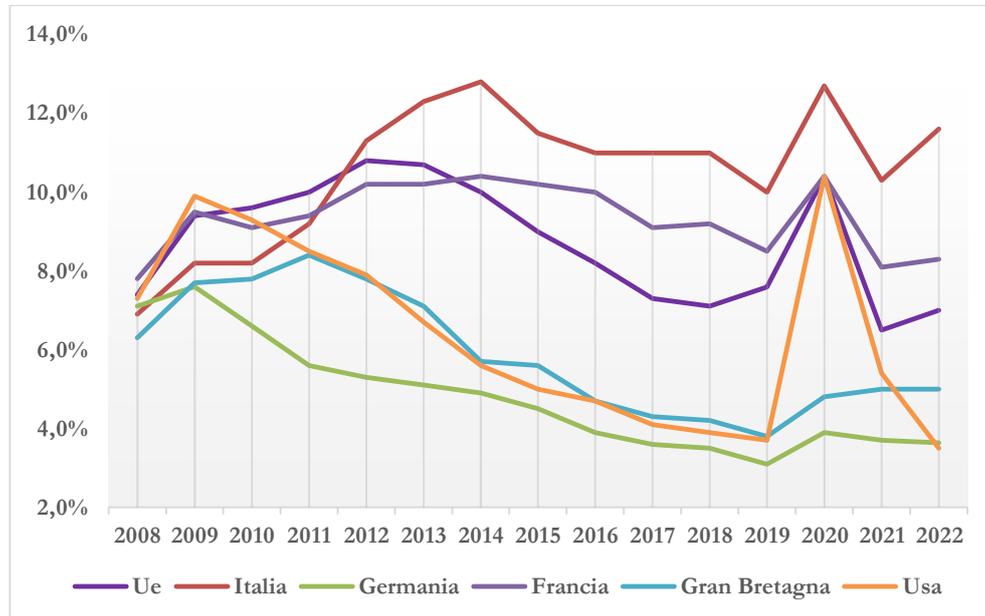
3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse, settembre 2020, <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm#indicator-chart> ; Fondo Monetario Internazionale, gennaio 2022,

<https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD>

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>; OSCE, settembre 2020, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>; Fondo Monetario Internazionale, maggio 2021, <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO> Commissione Europea, gennaio 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14084165/3-10012022-AP-EN.pdf>

Lo Strategic Compass, la difesa europea e l'Italia

*Alessandro Marrone **

L'UE sta elaborando una “bussola strategica” per la sicurezza e difesa - *Strategic Compass for Security and Defence* – da approvare a marzo 2022. Si tratta di un documento contenente linee guida e impegni concreti per gli stati membri e le istituzioni UE su aspetti cruciali della politica di difesa, rilevanti anche per la politica estera, quali lo sviluppo delle forze armate, le operazioni militari, i partenariati, e la resilienza. È dunque importante per l'Italia partecipare attivamente alla definizione del documento, come fatto fino a gennaio 2022, e alla sua attuazione nei prossimi anni.

1. La ratio e il processo di elaborazione dello *Strategic Compass*

Lo *Strategic Compass* nasce su forte impulso di Francia, Germania, Italia e Spagna, e su spinta dell'Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione UE Joseph Borrell. Il processo inizia con la presidenza tedesca dell'UE nella seconda metà del 2020, e vede per la prima volta nella storia dell'Unione una valutazione condivisa della minaccia sulla base dei rapporti delle agenzie di intelligence nazionali.¹ Dopo una fase di dialogo tra governi e istituzioni europee nel corso del 2021,² l'iniziativa arriva ad una forte accelerazione e compimento durante la presidenza francese in corso.

La prima bozza del documento è stata elaborata e condivisa con gli addetti ai lavori dal Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) a novembre 2021, e dopo un primo round di feedback dagli stati

*Lo Strategic Compass
contiene obiettivi concreti e
scadenze temporali*

* *Alessandro Marrone è Responsabile del Programma Difesa dello IAI.*

¹ Sito del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Questions and answers: Threat Analysis – a background for the Strategic Compass*, 20 novembre 2020,

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89049/questions-and-answers-threat-analysis-%E2%80%93-background-strategic-compass_en.

² Sul dibattito europeo che si è svolto nel 2021 si vedano Daniel Fiott e Gustav Lindstrom, “Strategic Compass. New bearings for EU security and defence?”, in *Chaillot Paper* n. 171, dicembre 2021,

https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_171_0.pdf

e Nicole Koenig, “From Strategic Compass to Common Course: key deliverables and implementation paths”, in *Visions for Europe*, 10 dicembre 2021,

https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20211210_Vision_Koenig.pdf.

membri e dalle altre istituzioni e agenzie UE sempre il SEAE ha stilato e condiviso una seconda bozza a gennaio 2022.³ Quest'ultima ha attuato alcune delle considerazioni avanzate dall'Italia e da altri stati membri, dimostrando così una certa apertura al dialogo, ma ha altresì mantenuto l'impianto, il perimetro e il livello di ambizione della prima bozza.

Da parte italiana sono fortemente coinvolti il Ministero della Difesa, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Un importante ruolo di raccordo con Bruxelles è svolto ovviamente dalla Rappresentanza italiana presso l'UE.

L'iniziativa ha una doppia ratio, esterna e interna. Sul fronte esterno, la rinnovata competizione geopolitica tra grandi potenze ha cambiato il quadro strategico di riferimento e impone all'Unione e ai suoi stati membri una revisione del proprio approccio alla sicurezza internazionale e alla difesa delineato nella Strategia Globale dell'UE del 2016. Non a caso anche la NATO sta procedendo all'elaborazione di un nuovo Concetto Strategico, da approvare entro giugno 2022.

Dal punto di vista interno, due sono i fattori trainanti dello *Strategic Compass*. In primo luogo, in un'Unione senza la Gran Bretagna, la Francia intende accelerare il processo di integrazione nella difesa ponendosi alla sua guida. L'influenza francese è evidente in entrambe le bozze del documento, che fanno proprie quasi tutte le principali posizioni espresse da Parigi negli ultimi anni. In secondo luogo, sia le istituzioni UE sia molti governi nazionali sentono l'esigenza di concordare una strategia più concreta rispetto al campo della difesa di quanto lo fosse la Strategia Globale. In altre parole, si punta a un documento che non parta di nuovo dalla definizione di interessi e principi alla base dell'azione esterna dell'Unione, ma che piuttosto articoli obiettivi dettagliati in particolare per i Ministeri della Difesa, nonché per istituzioni e agenzie UE, con scadenze temporali precise fino al 2030, in modo da guidare l'attività di pianificazione militare, di politica industriale della difesa e di partenariato.

L'approvazione del *Compass* è prevista da parte del Consiglio Europeo del 24-25 marzo, prima della fine del mandato del presidente francese Emmanuel Macron, che molto ha puntato su questa iniziativa. Fermo restando che l'esatto contenuto del *Compass* emergerà solamente dalla sua versione definitiva, la bozza di gennaio 2022 contiene verosimilmente gli elementi principali che saranno poi approvati dal Consiglio Europeo, e costituisce quindi un valido terreno di

*Quattro punti: agire,
mettere in sicurezza,
investire, e cooperare
con i partner.*

³ Entrambe le bozze non sono pubblicate.

analisi. Il documento è strutturato in una parte di analisi generale e quattro linee direttrici: agire (*Act*), mettere in sicurezza (*Secure*), investire (*Invest*) e cooperare con alleati e partner (*Partner*).

2. La valutazione del quadro strategico internazionale

Il *Compass* articola un'analisi del quadro strategico internazionale estremamente realista, in quanto parte dal mondo che gli europei hanno di fronte e non da quello che vorrebbero. Si prende atto che il “multilateralismo efficace” tradizionalmente sostenuto dall'UE è sotto pressione, e che l'Unione deve affrontare un sistema multipolare caratterizzato da una competizione per sfere di influenza e una contrapposizione di modelli di governance. Certo resta un alto grado di interdipendenza mondiale, ma la globalizzazione è sempre più conflittuale.

Segue una panoramica di rischi e minacce nelle zone di interesse per l'UE, dai Balcani occidentali al vicinato orientale e meridionale, passando poi ad Africa, Medio Oriente e Indo-Pacifico, con una breve menzione per il resto dell'Asia e America Latina. Da notare l'inserimento dell'Indo-Pacifico, il quale costituisce un elemento di novità per la politica di sicurezza e difesa UE. Russia e Cina vengono considerate in chiaroscuro e con cautela, in linea con l'equilibrio consolidato tra gli stati membri fino al 2021.

Quanto ai nuovi domini operativi dello spazio cibernetico ed extra-atmosferico, il *Compass* prende chiaramente atto che il primo è terreno di competizione strategica, e che il secondo è “*weaponized*”, ovvero è teatro di impiego di armi – come dimostrato spettacolarmente dalla distruzione da parte russa di un proprio satellite con un missile lanciato da terra.⁴

Si propone un'autonomia strategica europea che rafforzi anche la NATO

Rispetto al multipolarismo attuale e a un bipolarismo che si profila all'orizzonte tra Stati Uniti e Cina, la scelta di campo dell'UE è netta: secondo il *Compass* gli USA restano “il più importante partner strategico dell'Unione e una potenza globale che contribuisce a pace, stabilità e democrazia nel continente europeo”. Detto questo, l'UE ribadisce l'aspirazione a giocare un ruolo attivo come attore globale che promuove una visione del mondo basata sui propri valori e interessi. Secondo il *Compass*, le ambizioni della Strategia Globale sono più vive che mai, e occorre rafforzare l'autonomia strategica europea.

⁴ Giancarlo La Rocca, “Test russo e Kosmos-1408: perché è una cattiva idea distruggere un satellite”, in *AffarInternazionali*, 24 novembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2021/11/test-russo-e-kosmos-1408-perche-e-una-cattiva-idea-distruggere-un-satellite/>.

Quest'ultimo concetto negli ultimi anni è stato al centro del dibattito sull'Europa della difesa e la NATO⁵, con diverse interpretazioni e ambizioni. Da un lato la Francia e le forze più scettiche sull'ombrello di sicurezza USA hanno puntato a una difesa europea autonoma da Washington. Dall'altro i paesi più atlantisti, nell'Europa orientale e non solo, hanno ribadito la centralità dell'Alleanza Atlantica per la sicurezza e stabilità del Vecchio Continente. Il *Compass* adotta una linea equilibrata da tempo sostenuta da Italia, Germania ed altri paesi attenti alla sinergia tra europeismo e atlantismo, per cui un'Unione più forte e capace nel campo della difesa rafforza la NATO e il legame transatlantico, rimanendo queste ultime il fondamento della difesa collettiva degli alleati.

3. Agire militarmente: progressi operativi, ostacoli politici

Il tema della capacità di agire militarmente da parte UE è tornato fortemente in agenda nel 2021 in seguito al drammatico ritiro NATO dall'Afghanistan.⁶ Ha avuto quindi una certa risonanza l'impegno già nella prima bozza di *Compass* a sviluppare una capacità europea di impiego rapido (*EU Rapid Deployment Capacity*) di 5000 unità.⁷ Tale capacità verrà costruita sulla base dei battaglioni multinazionali già messi a disposizione dell'UE dagli stati membri a rotazione annuale, i *BattleGroups*, che al momento contano su circa 1500 unità ciascuno.⁸ Si aggiungeranno ai *BattleGroups* altri pacchetti di forze modulari comprendenti assetti terrestri, aerei e marittimi, difesa cibernetica, comunicazioni satellitari e altro ancora.

*La nuova capacità militare
di impiego rapido da
5.000 unità, e lo spettro
dei BattleGroups*

⁵ Si veda al riguardo, tra gli altri, Ester Sabatino et al., "The Quest for European Strategic Autonomy – A Collective Reflection", in *Documenti IAI*, 17 dicembre 2020, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/quest-european-strategic-autonomy-collective-reflection>.

⁶ Sebbene la grande maggioranza degli stessi Paesi UE membri dell'Alleanza atlantica non si fossero battuti per continuare a sostenere le istituzioni afgane di fronte al ritiro americano, con la lodevole eccezione dell'Italia – e del Regno Unito. Si veda Antonello Guarrera e Claudio Tito, "Afghanistan, quello scontro sul ritiro che spaccò la Nato: Italia e Gb contro gli Usa", in *La Repubblica*, 14 agosto 2021, https://www.repubblica.it/esteri/2021/08/14/news/afghanistan_ritiro_scontro_usa_italia_gran_bretagna-314063340/.

⁷ Elio Calcagno, "La Bussola Strategica Ue e l'importanza di agire", in *AffarInternazionali*, 17 novembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2021/11/la-bussola-strategica-ue-e-limportanza-di-agire/>.

⁸ Sito del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *EU Battlegroups*, 9 ottobre 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/33557/eu-battlegroups_en.

Questa forza dovrebbe essere operativa entro il 2025, anno in cui sempre secondo il *Compass* il quartier generale UE in fase di rafforzamento (la *Military Planning and Conduct Capability*) dovrebbe essere in grado di condurre almeno un'operazione di medie dimensioni oppure due piccole. Si prevedono esercitazioni militari nei prossimi anni per testare e sviluppare sia la forza di impiego rapido che il quartier generale UE. Per quanto riguarda le missioni civili in settori chiave in termini di stabilizzazione quali forze di polizia, sistema giudiziario e monitoraggio elettorale, il *Compass* pone l'obiettivo entro il 2023 di dispiegare una missione di duecento esperti entro trenta giorni anche in teatro ostile.

Su questo impegno ad agire militarmente grava l'ombra dell'esperienza negativa dei *BattleGroups*, operativi dal 2007 ma mai usati non per ostacoli militari o tecnici bensì per assenza di volontà politica. Negli ultimi quindici anni i paesi UE hanno preferito operare tramite coalizioni europee ad hoc al di fuori dal quadro dell'Unione, come la *Task Force Takuba* nel Sahel e la *European Maritime Awareness Mission in the Straits of Hormuz* (EMASOH), oppure in ambito ONU (Libano) e NATO (Kosovo, Afghanistan, Iraq). Resta inoltre il problema delle inadeguate dimensioni del quartier generale UE, il cui sviluppo in termini di personale e capacità di condotta delle operazioni è bloccato dal veto di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale preoccupati di un eventuale, sebbene molto improbabile, conseguente indebolimento delle analoghe strutture NATO.

La Francia vorrebbe aggirare il veto dell'Europa centro-orientale puntando sull'uso da parte UE del quartier generale francese, strada che a sua volta pone serie questioni quanto a reale condivisione della guida delle operazioni tra Parigi e gli altri paesi che volessero parteciparvi militarmente - o che comunque ne condividono la responsabilità politica. Da notare come il *Compass* preveda anche un nuovo supporto reciproco tra le missioni UE e quelle condotte da coalizioni europee ad hoc, citando esplicitamente proprio Takuba ed EMASOH – entrambe a guida francese e con la partecipazione italiana.

Un altro problema di fondo riguarda il processo decisionale UE nel campo della sicurezza e difesa e in particolare delle missioni militari, ancorato al principio di unanimità che ne rallenta o blocca i risultati. Il *Compass* si impegna genericamente ad aumentarne la flessibilità, ma non è chiaro se, come e quando ciò potrà avvenire.

4. Mettere in sicurezza spazio e cyberspazio

Nella seconda direttrice dello *Strategic Compass*, “*Secure*”, dal perimetro molto ampio e variegato, gli elementi più importanti riguardano i domini spaziale e cibernetico. Riconoscendo la criticità e complessità della situazione in campo spaziale, nonché i progressi del Programma Spaziale Europeo quanto a

investimenti in assetti quali Galileo, Copernicus, *government satellite communication* (GovSatCom) e connettività, il *Compass* dà avvio all'elaborazione di una specifica “*EU Space Strategy for security and defence*”.

*Verso una EU
Space Strategy for
security and defence e
uno European Cyber
Resilience Act*

Si tratta di un passo molto importante per l'Unione, che finora aveva pensato lo spazio in termini quasi esclusivamente civili, facendo leva sul carattere duale di molte tecnologie spaziali per sostenere anche il settore militare, ma senza porsi il problema ad esempio della difesa dei propri assetti in orbita.

Su questo filone sono in cantiere importanti sviluppi, anche considerato che il bilancio UE dispone di circa sedici miliardi di euro, gestiti dalla Direzione Generale Difesa, Industria e Spazio sotto la guida del Commissario al Mercato Interno (francese) Thierry Breton. Quest'ultimo ha articolato una visione forte della politica spaziale europea, sinergica con la posizione di Parigi sull'autonomia strategica. Da notare come la Francia abbia già circolato informalmente una sua bozza di documento che intende proporre come base per la prossima *EU Space Strategy for security and defence*. Si tratta di un tema fondamentale per gli interessi militari e industriali italiani, che non a caso ha ricevuto ampio spazio nel Trattato del Quirinale tra Francia e Italia firmato lo scorso novembre a Roma.⁹

Riguardo al cyberspazio, il *Compass* intende sviluppare la *Cyber Defence Policy* dell'Unione quanto a identificazione, deterrenza, difesa e risposta ad attacchi cibernetici. Si tratta sulla carta di un impegno molto ambizioso, che apre la porta a una riflessione istituzionale, militare e tecnologica sulla difesa cibernetica che in ambito UE è ancora a livello embrionale rispetto agli autonomi sviluppi nazionali¹⁰. Il *Compass* nomina anche lo *European Cyber Resilience Act* per rafforzare l'approccio comune UE quanto a standard per la sicurezza cibernetica, atteso entro il 2022.

⁹ Giancarlo La Rocca, “Il pilastro della cooperazione spaziale nel Trattato del Quirinale”, in *AffarInternazionali*, 10 dicembre 2021,

<https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2021/12/cooperazione-spaziale-trattato-quirinale/>.

¹⁰ Sulla situazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna si veda: Alessandro Marrone, Ester Sabatini e Ottavia Credi, “L'Italia e la difesa cibernetica”, in *Documenti LAI*, 30 settembre 2021, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/litalia-e-la-difesa-cibernetica>.

Sugli sviluppi e le prospettive in Italia si veda: Osservatorio di Politica Internazionale, “La difesa cibernetica nei Paesi Nato: modelli a confronto”, in *Approfondimenti LAI* n.164, dicembre 2020 https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_164.pdf.

Infine, all'interno di questa macro-direttrice, è importante l'impegno a svolgere ogni tre anni la valutazione condivisa della minaccia sulla base dei rapporti dei servizi segreti nazionali, sperimentata nell'elaborazione dello stesso *Compass*, e quello a rafforzare la capacità di intelligence propria dell'Unione e dello *EU Satellite Centre* incaricato di processare i dati ricavati dai satelliti europei.

5. Investimenti nella difesa e politica industriale, il negoziato più duro

La direttrice "*Invest*" ha visto i negoziati più duri tra gli stati membri, alla luce dei rispettivi interessi nazionali quanto a industria dell'aerospazio, sicurezza e difesa, in particolare tra Francia e Italia. Ad esempio, Parigi ha fatto inserire nella prima bozza un appoggio esplicito a programmi a guida franco-tedesca per lo sviluppo e l'acquisizione di sistemi d'arma, quali il velivolo da combattimento di sesta generazione (*Future Combat Air System - FCAS*) e il nuovo carro armato, in cui l'Italia non è presente. Roma ha ottenuto che nella seconda bozza questo riferimento venisse modificato e diluito dando priorità alle *focus area* identificate dall'Agenzia Europea di Difesa (*European Defence Agency- EDA*) e già approvate dai 27 stati membri, in particolare: *Soldier Systems* e *Main Battle Tanks* nel campo terrestre; *European Patrol Class Surface Ship* in quello navale; *Defence in Space* nel dominio spaziale, che comprende tecnologie per l'osservazione della terra e le comunicazioni. Per quanto riguarda il settore aeronautico, il più sensibile vista la competizione tra il FCAS franco-tedesco-spagnolo e il programma Tempest anglo-italo-svedese, il *Compass* adotta un riferimento più articolato parlando al plurale di sistemi aerei, sistemi di difesa aerea, velivoli a pilotaggio remoto, e trasporto aereo a lunga distanza.

*Priorità alle focus
area identificate
dall'EDA*

*Istituito un vertice
annuale dei Ministri
della Difesa sulle
capacità militari*

Al di là delle indicazioni sulle suddette aree di investimento, il *Compass* contiene cinque elementi in generale importanti per lo sviluppo delle capacità militari europee. Il primo è l'impegno, entro il 2023, a rivedere le linee guida per la pianificazione dello strumento militare in modo da avvicinarle alle esigenze operative delle possibili operazioni UE.

Il secondo elemento riguarda lo sviluppo delle capacità per le missioni civili dell'Unione, che dal 2024 dovrebbe beneficiare di un processo europeo analogo, mutatis mutandis, a quello esistente per l'ambito militare.

Il terzo è l'istituzione in seno all'EDA di un *Defence Innovation Hub* che dovrebbe lavorare in sinergia con la Commissione per aumentare la

cooperazione tra gli stati membri sull'innovazione tecnologica rilevante per le forze armate. La Commissione europea gioca un ruolo molto importante al riguardo sia tramite il portafoglio di spesa del Fondo Europeo per la Difesa (*European Defence Fund* - EDF) da 7,9 miliardi di euro, sia con il piano di azione sulle sinergie tra industria militare, spaziale e civile.¹¹

Il quarto elemento riguarda proprio EDF e la Cooperazione Strutturata Permanente (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO), quali colonne portanti dell'Europa della difesa: il *Compass* le richiama più volte impegnando gli stati membri a investire insieme in questi progetti per sviluppare migliori e maggiori capacità militari comuni. Un impegno molto importante per l'Italia che ha creduto da subito nel potenziale di PESCO ed EDF.

Il quinto elemento rilevante è l'istituzione a cadenza annuale, a partire dal 2022, di una riunione dei Ministri della Difesa per discutere le iniziative europee nella difesa, presieduto dall'Alto Rappresentante. Si tratterebbe di un importante e necessario appuntamento di confronto politico-strategico, in quanto purtroppo i ministri della difesa sono gli unici a non vedere riconosciuto dai Trattati UE un formato istituzionale di Consiglio dell'UE analogo ai loro colleghi con altri portafogli¹².

6. Una conferma dei partenariati esistenti, e dei problemi con Londra

La direttrice "*Partner*" riflette l'approccio consolidato UE ai partenariati multilaterali e bilaterali, con poche significative novità. Si rilancia la cooperazione con la NATO, in parallelo con la negoziazione di una nuova dichiarazione congiunta dopo quelle del 2016 e 2018, dando priorità al rafforzamento del dialogo politico tramite riunioni congiunte delle due organizzazioni, comunicati firmati da entrambe e visite diplomatiche condotte insieme dai rappresentanti dell'Alleanza e dell'Unione. Manca purtroppo lo slancio per passi più concreti, come potrebbero essere esercitazioni militari congiunte che sono nominate solo in via ipotetica, probabilmente a causa delle tensioni tra Turchia da un lato e Grecia e Cipro dall'altro – tensioni peggiorate dall'indurimento della posizione francese nei confronti di Ankara.

¹¹ European Commission, *Communication from the commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions Action Plan on synergies between civil, defence, and space industries*, febbraio 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/action_plan_on_synergies_en.pdf.

¹² Così come non è prevista una Commissione Difesa nel Parlamento Europeo, ma solo una Sotto-commissione sicurezza e difesa all'interno della Commissione Esteri, presieduta in questa legislatura dalla parlamentare francese Nathalie Loiseau.

Altra novità potenzialmente rilevante è l'istituzione di un *EU Security and Defence Partnership Forum*, quale vertice biennale in cui riunire tutti i partner dell'UE per discutere le questioni di sicurezza e difesa di interesse comune. Nel tempo questa iniziativa potrebbe e dovrebbe portare ad una maggiore comunione di intenti tra un ampio e importante gruppo di paesi affini, con al centro l'Europa. Tra i partenariati bilaterali spicca, ovviamente e giustamente, quello con gli Stati Uniti, con i quali l'UE nel 2021 ha lanciato un dialogo strategico sulla sicurezza e la difesa.¹³ Gli USA, dopo aver chiesto e ottenuto di partecipare ad un progetto PESCO costituendo il primo caso di paese non-UE ad aderire a tale iniziativa¹⁴, stanno negoziando un accordo con l'EDA per partecipare ad alcune attività dell'Agenzia— come già avviene ad esempio con la Norvegia. Ovviamente il rafforzamento dei partenariati con NATO e USA va di pari passo in chiave di coesione transatlantica.

*NATO e USA
partner principali,
Regno Unito in
fondo alla lista*

Il tassello mancante è rappresentato dalla cooperazione con il Regno Unito che, nominato solo dopo Canada e Norvegia e appena prima della Turchia, è liquidato con la lapidaria frase per cui l'UE rimane aperta a un rapporto con Londra ampio e ambizioso sulla sicurezza e difesa. Data l'importanza della Gran Bretagna per l'Europa della difesa, e per la cooperazione militare ed industriale con l'Italia, nonostante i dissidi sul protocollo nord irlandese sarebbe auspicabile che la versione definitiva del *Compass* riconoscesse la priorità di Londra rispetto a Ottawa e Oslo, e proponesse un dialogo strategico UE-GB sulla sicurezza e difesa dell'Europa.

7. Conclusioni

Lo *Strategic Compass* rappresenta un passaggio importante di un percorso verso la costruzione dell'Europa della difesa che ha compiuto un'accelerazione importante dal 2016 in poi. Un passaggio tuttavia, come altri, non risolutivo, e il cui impatto dipenderà dalla concreta attuazione che gli stati membri vorranno dare agli impegni ivi contenuti. È di fondamentale importanza che l'Italia si attivi in modo sistematico, costante e tempestivo nel completamento del documento e nella sua attuazione, al fine di tutelare i propri interessi nazionali in maniera sinergica e costruttiva rispetto ai più ampi interessi comuni europei.

¹³ U.S. Department of State, *Joint Statement by the Secretary of State of the United States of America and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/ Vice President of the European Commission*, 3 dicembre 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-by-the-secretary-of-state-of-the-united-states-of-america-and-the-eu-high-representative-for-foreign-affairs-and-security-policy-vice-president-of-the-european-commission-2/>.

¹⁴ Alessandro Marrone, "Se gli Stati Uniti aderiscono alla difesa europea", in *AffarInternazionali*, 7 maggio 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2021/05/se-gli-stati-uniti-aderiscono-alla-difesa-europea/>.

La politica commerciale e l' 'autonomia strategica aperta' dell'Unione Europea

Fabrizio Botti*

In un contesto di profonda trasformazione del quadro internazionale, l'autonomia strategica è un concetto che ha assunto una rilevanza crescente per la politica estera dell'Unione Europea, affermandosi come orizzonte dell'aspirazione europea a un ruolo globale. Il termine è apparso per la prima volta in ambito di difesa e sicurezza nel 2013 durante un Consiglio Affari Esteri, si è affermato come ambizione strategica nel 2016 con il lancio della Strategia Globale dell'UE¹⁵ e ha gradualmente coinvolto molteplici ambiti di *policy* europea, inclusa recentemente la politica commerciale comune.

L'autonomia strategica solleva controversie nelle relazioni commerciali

L'affermarsi dell'autonomia strategica a livello europeo solleva tuttavia controversie che, nel campo delle relazioni commerciali internazionali, meritano un'attenta considerazione. Nello specifico, un primo rischio è di minare l'interdipendenza economica internazionale attraverso misure protezionistiche. Un secondo rischio è favorire la concentrazione di potere di mercato interno come esito di politiche industriali volte a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.¹⁶

Nel febbraio 2021, la Commissione Europea ha lanciato la nuova strategia quinquennale di politica commerciale con la pubblicazione dell'ultima *Trade Policy Review*, che definisce il percorso verso l' "autonomia strategica aperta" (*open strategic autonomy*) lungo tre binari: i) il mantenimento dell'apertura agli scambi commerciali e agli investimenti per favorire la ripresa economica e la competitività sui mercati globali; ii) la promozione della sostenibilità ambientale e la resilienza delle reti produttive internazionali; iii) l'adozione di un

*Fabrizio Botti è Senior Fellow presso l'Istituto Affari Internazionali e Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Economiche ed Aziendali dell'Università degli Studi Guglielmo Marconi.

¹⁵ European External Action Service (EEAS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, giugno 2016, <https://europa.eu/!Tr66qx>.

¹⁶ Nathalie Tocci, *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*, Rome, Istituto Affari Internazionali, febbraio 2021, <https://www.iai.it/en/node/12819>.

atteggiamento assertivo nei confronti delle pratiche commerciali sleali e restrittive, in difesa degli interessi europei e della cooperazione multilaterale.¹⁷

L'autonomia strategica aperta è definita come l'abilità dell'UE di fare scelte e modellare il mondo attraverso leadership e impegno, nel rispetto dei propri interessi e valori.¹⁸ L'aggiunta del termine "aperta" in ambito commerciale mostra l'intenzione dell'UE di mantenere la sua tradizionale apertura ai flussi di merci e servizi all'interno di una cornice multilaterale stabile, seppure con l'obiettivo di accrescere il suo peso economico e influenza geopolitica.

1. Le sfide alla politica commerciale dell'UE

L'UE è uno dei principali attori del commercio globale, in particolare è il primo esportatore mondiale di servizi e il secondo di merci. Il suo consolidato sostegno all'architettura di governance mondiale centrata sull'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e un livello medio dei dazi contenuto fa sì che rappresenti il principale partner commerciale di ottanta paesi nel mondo (sono venti per gli USA). È il caso in particolare di numerose economie in via di sviluppo dalle quali l'UE importa merci e servizi in misura maggiore che dagli USA, Canada, Giappone e Cina. L'UE ha inoltre reagito alla crisi pandemica mantenendo un moderato regime di barriere commerciali che le ha consentito di registrare nel 2021 (gennaio-novembre) una ripresa significativa delle esportazioni extra-UE (€1.982 miliardi, +12,8 per cento) e degli scambi intra-UE di beni (€3.123,3 miliardi, +19,3 per cento) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, oltre che del surplus di bilancia dei pagamenti nonostante la crescita dei prezzi dei beni energetici (+ €78,8 miliardi)¹⁹.

La nuova politica commerciale comune, che ha la sua bussola nell'autonomia strategica aperta, risponde all'esigenza interna di adeguamento al nuovo modello di crescita sostenibile dell'UE definito dallo *European Green Deal* e dalla *European Digital Strategy*, nonché alle sfide globali come la crisi del multilateralismo, i cambiamenti climatici, la transizione digitale e la tutela della salute globale. Il carattere più assertivo dell'approccio europeo alle relazioni commerciali internazionali emerge già dai fattori esplicitamente identificati dalla Commissione Europea per spiegare le trasformazioni strutturali in corso sul fronte sia interno sia internazionale.

¹⁷ Commissione Europea, *Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy* (COM/2021/66), 18 febbraio 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0066>.

¹⁸ Commissione Europea, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM(2020) 456 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

¹⁹ Eurostat, *Trade indicators 8/2022*, 14 gennaio 2022: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151969.pdf

1) Da un lato l'ascesa della Cina, e in particolare il suo modello di capitalismo di stato, è tra le cause principali dell'acuirsi delle tensioni internazionali e della crescita dell'unilateralismo. Tali sfide al sistema di governance economica globale condizionano la competitività delle imprese UE sui mercati mondiali ed europei oltre che l'efficacia dei processi di transizione ecologica, in particolare per i settori più intensivi in consumo di energia. Non a caso, il recente accordo tra UE e USA per la revoca dei dazi su acciaio e alluminio a margine del Vertice del G20 di Roma dello scorso 31 ottobre rilancia la cooperazione occupazione e decarbonizzazione, in un'ottica di contrasto alla sovrapproduzione cinese che ha finora determinato un crollo dei prezzi e una minaccia alla sostenibilità di questi settori.²⁰

2) Dall'altro lato, la politica commerciale dell'UE deve tenere conto dell'evoluzione della sua posizione relativa nell'economia globale. Nel prossimo decennio, l'Unione continuerà a mantenere il suo ruolo di potenza economica globale, con una crescita annua attesa del prodotto interno lordo (PIL) reale per l'area dell'euro pari all'1,4 per cento. Nello stesso periodo si stima che la Cina crescerà con un passo superiore di tre volte a quello europeo (4,7 per cento) e già a partire dal 2024, l'85 per cento del contributo alla crescita mondiale del PIL arriverà da fuori l'UE.²¹ In tale contesto, il primo pilastro della nuova strategia commerciale europea, centrato sull'apertura del mercato unico agli scambi e agli investimenti esteri, mira a connettere la ripresa economica post-covid con le macro-regioni globali a crescita sostenuta, a valorizzare gli accordi commerciali esistenti per i lavoratori e le micro, piccole e medie imprese (MPMI), e a ridare impulso ai processi di conclusione e ratifica di trattati di libero scambio coi paesi dell'America centro-meridionale e dell'Asia-Pacifico.

2. Resilienza e sostenibilità delle catene produttive europee

Il rafforzamento della sostenibilità e della resilienza del sistema economico europeo e delle sue catene produttive è uno dei pilastri della nuova strategia della politica commerciale e degli investimenti per il raggiungimento dell'autonomia strategica aperta. Nonostante la tradizionale enfasi con la quale l'UE riafferma l'impegno al mantenimento di un sistema multilaterale basato sulle regole, il dibattito interno all'UE ruota attorno all'opportunità di adottare un orientamento più assertivo in politica commerciale e industriale attraverso, in particolare, la riconfigurazione delle catene produttive europee.

²⁰ *Joint US-EU Statement on Trade in Steel and Aluminum*, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/joint-us-eu-statement-trade-steel-and-aluminum>

²¹ OECD (2022), Real GDP long-term forecast (indicator).

L'obiettivo di garantire l'indipendenza nell'approvvigionamento di beni critici è divenuto urgente durante la prima fase della pandemia di covid-19 nel 2020-2021, per la carenza di dispositivi di protezione individuale, prodotti e macchinari medici e vaccini, nonché in considerazione delle tensioni commerciali ancora in corso tra Cina e Stati Uniti. Per molti governi, anche europei, la politica commerciale e industriale dovrebbe assicurare la produzione domestica di prodotti strategici in un contesto di crescente interdipendenza economica globale e ricorrenti crisi o interruzioni nelle catene globali del valore.

Nel perseguimento della resilienza produttiva, la nuova strategia di politica commerciale europea riflette alcune di queste riflessioni evocando la riconfigurazione delle catene produttive europee attraverso la diversificazione della produzione e delle catene produttive, l'accaparramento strategico di beni e l'analisi delle dipendenze negli approvvigionamenti. Altre misure di sostegno all'offerta diffusamente discusse e promosse da alcuni stati membri dell'UE, quali i sussidi e gli incentivi fiscali alla produzione locale o meccanismi di screening degli investimenti diretti esteri in entrata, potrebbero condizionare le scelte delle imprese europee circa la rilocalizzazione delle unità produttive precedentemente oggetto di processi di internazionalizzazione, il cosiddetto fenomeno del *reshoring*.²²

*Il reshoring non è
un'applicazione
efficiente
dell'autonomia UE*

Tuttavia, l'evidenza empirica riguardante il grado di specializzazione e coinvolgimento del sistema produttivo italiano ed europeo nelle reti produttive internazionali documenta l'elevata resilienza mostrata dalle relative catene del valore e, in ultima istanza, la scarsa rilevanza del *reshoring* quale possibile applicazione dell'autonomia strategica in ambito commerciale e industriale.²³ Le reti produttive internazionali hanno un carattere essenzialmente regionale.²⁴

²² Per una definizione di *reshoring* (anche denominato *backshoring*, *backsourcing*) si veda Eurofound, *Reshoring in Europe: Overview 2015–2018*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019, p. 8, <https://op.europa.eu/s/prah>: “a voluntary corporate strategy regarding the home country’s partial or total relocation of (insourced or outsourced) production to serve the local, regional or global demands, making the phenomenon a strategic option for manufacturing firms in regards their international relocation activities”.

²³ Botti F., Castelli C. e Giangaspero G. (2021), “EU Open Strategic Autonomy in a Post-Covid World: An Italian Perspective on the Sustainability of Global Value Chains”, IAI Papers, 21/37, luglio.

²⁴ Bart Los, Marcel P. Timmer and Gaaitzan L. de Vries, “How Global Are Global Value Chains? A New Approach to Measure International Fragmentation”, *Journal of Regional Science*, Vol. 55, No. 1 (gennaio 2015), p. 66-92; Koen De Backer et al., “Reshoring: Myth or Reality?”, in *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 27 (gennaio 2016), <https://doi.org/10.1787/5jm56frbm38s-en>.

Studi recenti hanno mostrato inoltre come un cambiamento radicale nella localizzazione internazionale delle unità produttive o delle forniture estere sia scarsamente presa in considerazione dalle imprese, pur in presenza di perdite significative del fatturato.²⁵ Inoltre, la rilocalizzazione della produzione tesa a ridurre la dipendenza dalle catene del valore globale non si traduce in una maggiore stabilità delle forniture.²⁶

*L'internazionalizzazione
ha protetto le imprese
europee dalla crisi di
covid-19*

La stessa natura dei processi di internazionalizzazione della produzione delle imprese italiane ed europee contribuisce a spiegare la scarsa reattività a potenziali incentivi alla rilocalizzazione della produzione nelle economie domestiche (sussidi, incentivi fiscali, shock di offerta per interruzioni lungo le catene produttive globali in seguito ad eventi quali la crisi di covid-19 o l'incidente della portacontainer Ever Given nel Canale di Suez lo scorso marzo 2021). Le filiali estere delle multinazionali cercano accesso ai mercati locali al fine di servire la relativa domanda locale di prodotti grazie alla maggiore prossimità alla clientela ed evitando così di sostenere costi legati alle barriere commerciali (dazi e barriere non tariffarie). Indagini recenti confermano la maggiore capacità di assorbire gli effetti della crisi di covid-19 da parte delle imprese internazionalizzate rispetto alle imprese puramente nazionali. Tale funzione protettiva della partecipazione alle catene globali del valore si è manifestata, specialmente nella seconda ondata di contagi, nella forma di un'attenuata contrazione delle vendite.²⁷

3. Autonomia strategica aperta e commercio transatlantico

Il consolidamento di un ordine globale multipolare caratterizzato da una crescente conflittualità, in particolare tra Stati Uniti e Cina, minaccia il funzionamento dell'architettura di governance economica globale con ripercussioni per il commercio internazionale e in particolare per la capacità dell'OMC di adottare nuove regole, prevenire misure protezionistiche e risolvere dispute commerciali tra i suoi membri.

²⁵ Giorgia Giovannetti et al., "Il ruolo delle catene globali del valore nella pandemia: effetti sulle imprese italiane", in Rivista di politica economica, No. 2/2020, p. 77-99; Istat, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi. Edizione 2021, aprile 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/255558>.

²⁶ OECD (2020), "Shocks, Risks and Global Value Chains: Insights from the OECD METRO Model", June, <https://www.oecd.org/trade/documents/shocks-risks-gvc-insights-oecd-metro-model.pdf>.

²⁷ Simona Giglioli et al., "The Resilience of Global Value Chains during the Covid-19 Pandemic: The Case of Italy", Economia italiana, No. 1/2021, p. 73-123, https://economaiitaliana.org/wp-content/uploads/2021/06/EI_2021_1_04_S_Giglioli-et-al.pdf.

L'OMC non è riuscita negli ultimi anni a rispondere in maniera adeguata alle sfide poste da un sistema commerciale globale sempre più complesso, a causa dell'espansione delle catene globali del valore, della rivalità geopolitica tra attori in stadi di sviluppo eterogenei e da sfide globali come i cambiamenti climatici e la digitalizzazione. Tutte le principali funzioni dell'OMC sono risultate compromesse, a partire dalla negoziazione di nuove regole. Il più recente round negoziale (*Doha Round*) ha raggiunto una fase di stallo nel 2008 a seguito delle profonde divisioni tra paesi industrializzati ed economie emergenti e del conseguente proliferare di accordi commerciali regionali al di fuori della cornice regolamentare dell'OMC. Inoltre, il sistema per la risoluzione delle controversie tra stati membri è da dicembre 2019 paralizzato dalla decisione degli Stati Uniti di bloccare sistematicamente la nomina dei sostituti dei giudici dell'Organo d'Appello (*Appellate Body*) dell'OMC.²⁸

Il supporto alle istituzioni multilaterali e, nello specifico, la riforma dell'OMC, rappresentano interessi strategici per l'UE, soprattutto alla luce del mancato coordinamento internazionale nelle risposte di politica commerciale alla crisi pandemica che hanno coinvolto prodotti medici relativi alla prevenzione e cura del covid-19 e i beni alimentari.²⁹ La Commissione Europea ha riconosciuto come prioritario il rafforzamento della cooperazione con l'Amministrazione USA per il rilancio della riforma dell'OMC in vista della 12a Conferenza Ministeriale del prossimo marzo.³⁰ Oltre a fondarsi su interessi e valori condivisi, le relazioni transatlantiche rappresentano la partnership economicamente più significativa a livello internazionale, dal momento che rappresentano la metà circa del PIL e quasi un terzo dei flussi commerciali mondiali. Gli Stati Uniti sono il secondo partner commerciale dell'UE dopo la Cina in termini di flussi commerciali complessivi di merci (l'UE è il primo per gli USA, si veda la Tabella 1) e hanno mantenuto un valore degli scambi significativo anche negli anni più recenti, segnati da tensioni e crisi economica.

*Priorità alla
cooperazione
transatlantica per la
riforma dell'OMC*

²⁸ Berger A. e Brandi C. (2021), "WTO Reform: The Role of the G20", in Greco E., Bilotta N. e Botti F. (a cura di), *Global Governance at a Turning Point. The Role of the G20*, IAI Research Studies, Edizioni Nuova Cultura: Roma.

²⁹ Evenett, Simon; Fiorini, Matteo; Fritz, Johannes; Hoekman, Bernard; Lukaszuk, Piotr; Rocha, Nadia; Ruta, Michele; Santi, Filippo; Shingal, Anirudh (2020), "Trade Policy Responses to the COVID-19 Pandemic Crisis: Evidence from a New Data Set", *Policy Research Working Paper* No. 9498, World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34942>

³⁰ Commissione Europea, Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy (COM/2021/66), 18 February 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0066>.

Tabella 1. Principali partner commerciali EU e USA (% commercio totale, 2020)

EU27			USA		
<i>Partner</i>	<i>Ammontare (€ Mln)</i>	<i>% Mondo</i>	<i>Partner</i>	<i>Ammontare (€ Mln)</i>	<i>% Mondo</i>
Mondo	3.646.078	100,00	Mondo	3.299.040	100,0
Cina	586.737	16,1	EU27	567.774	17,2
USA	556.230	15,3	Cina	490.367	14,9
Regno Unito	444.966	12,2	Messico	471.079	14,3
Svizzera	250.967	6,9	Canada	460.260	14,0
Russia	174.014	4,8	Giappone	160.751	4,9
Turchia	132.353	3,6	Sud Corea	111.397	3,4
Giappone	110.053	3,0	Regno Unito	95.619	2,9
Norvegia	90.673	2,5	Svizzera	81.558	2,5
Sud Corea	89.397	2,5	Taiwan	79.604	2,4
India	65.191	1,8	Vietnam	78.475	2,4

Fonte: European Union, *Trade in Goods with USA*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_usa_en.pdf
Eurostat Comext; IMF Data – Direction of Trade Statistics.

La Commissione Europea ha compiuto passi significativi nella ricerca di una convergenza con l'Amministrazione di Joe Biden. Ha riconosciuto la legittimità di alcune delle rivendicazioni principali degli USA circa il funzionamento dell'OMC, come la revisione delle disposizioni a favore dei paesi in via di sviluppo che vanno sotto lo *Special and Differential Treatment (SDT)*, la critica dell'approccio aggiudicativo dell'*Appellate Body* e degli effetti distorsivi dell'intervento pubblico attraverso sussidi industriali e delle aziende di proprietà statale (*State-Owned Enterprises, SOEs*). Allo stesso tempo, l'UE ha firmato nel gennaio 2021 l'Accordo Complessivo sugli Investimenti (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*) con la Cina per l'allineamento delle rispettive regolamentazioni e l'impegno di Pechino a migliorare la disciplina delle SOE e la trasparenza nelle misure di sostegno pubblico. Al di là delle tensioni diplomatiche seguite all'adozione di sanzioni contro europarlamentari da parte della Cina, i processi di ratifica del CAI richiederanno tempi lunghi e anche la verifica dell'implementazione degli impegni presi dalla Cina in termini di accesso ai mercati interni e sviluppo sostenibile.

Lo status di “paese in via di sviluppo” è, secondo una pratica consolidata, auto-attribuito dai singoli stati membri e garantisce condizioni più flessibili e vantaggiose negli accordi OMC, come ad esempio termini differenziati di attuazione degli impegni. Il tema è divenuto estremamente controverso a partire dal 2019 ed è oggetto di un confronto acceso tra economie avanzate ed emergenti, in particolare tra Cina e Stati Uniti. Questi ultimi ritengono che le condizioni di vantaggio debbano essere riservate esclusivamente ai paesi che si

trovano nelle prime fasi di sviluppo e che il meccanismo di auto-dichiarazione dello status disincentivi le concessioni dei paesi più ricchi quando a beneficiarne sono anche le maggiori economie emergenti. Nell'allegato alla *Trade Policy Review*, la Commissione Europea non solo riconosce l'esigenza di una revisione dello SDT, ma nel proporre un approccio "*agreement-by-agreement*" richiede che la Cina si impegni a non rivendicare sistematicamente lo status di paese in sviluppo nei negoziati in corso.³¹

Il ripristino della risoluzione delle controversie è considerato prioritario dall'UE in quanto, nonostante alcune criticità, l'*Appellate Body* si è mostrato efficace nella protezione dalle iniziative unilaterali e nel prevenire che semplici dispute commerciali degenerassero in conflitti politici. Il meccanismo di risoluzione delle dispute inoltre garantisce la certezza delle regole per le imprese operative sui mercati internazionali. Nell'auspicare la partecipazione degli Stati Uniti a negoziati multilaterali sulla riforma del sistema di risoluzione delle dispute, la Commissione Europea ha appoggiato per la prima volta in maniera esplicita parte delle ragioni dell'ostruzionismo del partner atlantico, in particolare l'eccesso di potere giurisdizionale affermatosi in questo lungo periodo di stallo dei negoziati su nuove regole multilaterali, raccomandando "*judicial economy*", ovvero un richiamo alla giurisprudenza solo se attinente alle questioni legali coinvolte nei giudizi di risoluzione delle dispute commerciali.

L'UE intende inoltre lavorare, nell'ambito della cooperazione trilaterale con USA e Giappone, alla definizione di regole OMC che rispondano in maniera efficace alle distorsioni competitive derivanti da varie forme di intervento pubblico, come i sussidi industriali, le pratiche di trasferimento forzato di tecnologia e le SOE. La mancanza di trasparenza riguardo agli spillover negativi di questi interventi, che favoriscono le imprese domestiche e limitano l'accesso ai mercati nazionali e condizionano la concorrenza sui mercati globali, è al centro delle controversie tra Stati Uniti e Cina.

Al di là della ricerca di soluzioni cooperative per il rinnovamento del sistema commerciale internazionale, l'UE intende dotarsi degli strumenti necessari per operare, quando necessario, per la difesa dei propri valori e interessi in maniera autonoma e assertiva. Tra le azioni raccomandate dalla Commissione Europea per la protezione da pratiche commerciali sleali dei cittadini e delle imprese europee (specialmente le MPMI) troviamo, ad esempio, lo sviluppo di strumenti di supporto anti-coercizione, la creazione della figura del *Chief Trade Enforcement Officer* (CTEO) per favorire l'applicazione delle regole commerciali nell'UE con i partner e, infine, la ricerca di una strategia comune per il credito all'esportazioni.

³¹ Commissione Europea, *Annex to the Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*,
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159439.pdf

4. Conclusioni

In un quadro internazionale incerto, dominato dalla rivalità tra Cina e Stati Uniti, l'UE ha lanciato nel 2021 una nuova strategia di politica commerciale che declina i principi dell'autonomia strategica e risponde alle ambizioni della "Commissione geopolitica" della Presidente Ursula von der Leyen.³² Lungo il processo di costruzione di una politica estera comune, l'impiego dell'imponente leva commerciale di cui dispone, grazie alla rete diffusa di accordi commerciali ed un mercato interno che unisce 27 paesi e 450 milioni di consumatori in un'unica cornice regolamentare, può contribuire a estendere il potere di influenza dell'UE nel mondo. I numerosi accordi di libero scambio in vigore o in applicazione temporanea con i principali partner commerciali globali sono infatti un asset negoziale fondamentale per la proiezione degli interessi, valori e standard europei specialmente in materia ambientale, dei diritti umani e dei lavoratori.

*La leva commerciale
può estendere il
potere d'influenza
UE nel mondo*

L'autonomia strategica europea deve essere incentrata sull'apertura dei mercati agli scambi commerciali e investimenti e limitare il ricorso a misure di difesa unilaterali, come le rappresaglie tariffarie o gli strumenti anti-coercizione che non siano fondati su criteri trasparenti e non discriminatori, nonché riconfigurazioni delle catene produttive slegate dal perseguimento di obiettivi di diversificazione e gestione del rischio.

I segnali di riavvicinamento con la nuova Amministrazione USA sulla riforma dell'OMC e l'allentamento delle barriere commerciali reciproche non lasciano prefigurare, almeno nel medio termine, una riapertura del negoziato su un accordo di libero scambio transatlantico. Tuttavia aprono incoraggianti prospettive per l'avanzamento del confronto su singoli dossier settoriali, come quelli discussi nel Consiglio Commercio e Tecnologia, il forum transatlantico inaugurato nel 2021. Tra questi spiccano l'impatto del razionamento dell'offerta di semiconduttori, le implicazioni della diffusione dell'intelligenza artificiale e il commercio digitale.

L'ambizione di guidare il processo di riforma dell'architettura regolamentare globale deve tuttavia spingere i leader europei a promuovere coalizioni stabili anche oltre le tradizionali alleanze, valorizzando gli accordi commerciali bilaterali e regionali in essere, anche tramite lo strumento degli accordi plurilaterali aperti. Il rafforzamento del ruolo globale dell'UE ed il raggiungimento dell'autonomia richiedono, oltre all'apertura commerciale,

³² Commissione Europea, Press release, 10 settembre 2019, Bruxelles, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542

catene globali del valore funzionanti, diversificate e sostenibili. Interpretazioni restrittive del concetto di autonomia strategica rischiano di causare un indebolimento dell'interdipendenza economica internazionale e in ultima istanza di depotenziare il cosiddetto *Brussels effect*, ovvero la capacità dell'UE di influenzare le regolamentazioni e standard internazionali.³³

³³ Bradford A. (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.

L'euro digitale e l'autonomia strategica Ue

Nicola Bilotta*

Fin dal 2018 la Commissione Europea ha posto come uno dei suoi obiettivi strategici il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione l'allora Presidente Jean-Claude Juncker sottolineò il ruolo che l'euro avrebbe potuto giocare per rafforzare l'autonomia strategica dell'Ue.³⁴ Sebbene sia la seconda valuta più importante a livello internazionale, l'euro è ben lontano dall'averne un ruolo globale simile a quello del dollaro americano. Per esempio, a giugno 2021 l'euro accusava un ritardo del 40 per cento rispetto al dollaro sia in termini di riserve monetaria estera nel mondo sia di debito denominato in valuta estera.³⁵ Ancora oggi molte aziende europee

*Internazionalizzare
l'euro è una priorità
della Commissione
Europea*

effettuano transazioni nei mercati internazionali in dollari americani, anche, anche tra loro. Questa dipendenza dal dollaro americano espone l'UE a rischi politici ed economici, come reso evidente dall'efficacia delle sanzioni unilaterali americane, e ne limita l'autonomia sul palcoscenico internazionale.³⁶

Non sorprende dunque che, oltre a motivazioni economico-finanziarie, la discussione su un eventuale euro digitale sia stata anche incentrata sulla dimensione geo-strategica che dovrebbe incentivare la Banca Centrale Europea (BCE) a esplorare la possibilità di emettere una moneta sovrana digitale - comunemente indicata come una *Central Bank Digital Currency* (CBDC).³⁷ Lo sviluppo di nuove CBDC nel mondo è vista dalla BCE come un'opportunità per costruire un nuovo sistema di pagamenti transnazionali basato sull'euro.³⁸ Oltre al timore della possibile creazione di valute digitali private straniere, come

*Nicola Bilotta è Responsabile di Ricerca presso il Programma Multilateralismo e Governance Globale dello IAI.

³⁴ Jean-Claude Juncker, State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty, 2018

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_en_0.pdf

³⁵ BCE, The International Role of the Euro, giugno 2021, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ire/ecb.ire202106~a058f84c61.en.pdf>

³⁶ Commissione Europea, "Towards a stronger international role of the euro", COM(2018) 796/4, 8 dicembre 2018,

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_-_towards_a_stronger_international_role_of_the_euro.pdf

³⁷ Per esempio vedere: Fabio Panetta, A Digital Euro for the Digital Era, Introductory statement at the ECON Committee of the European Parliament, 12 ottobre 2020, <https://www.bis.org/review/r201013a.pdf>.

³⁸ BCE, "Report on a digital euro", ottobre 2020, https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/report/html/index.it.html

Diem (il progetto di *stablecoin*, precedentemente denominata Libra, promosso da Meta/Facebook), la BCE è preoccupata di non favorire altre valute nazionali digitali, come lo yuan, nei mercati internazionali. In ambito tecnologico è probabile che il *first mover* influenzi gli standard globali.³⁹

Inoltre, la BCE teme che la continua evoluzione tecnologica risulti in un'eccessiva influenza da parte dei fornitori di soluzioni di pagamento digitali privati. L'esperienza cinese è emblematica. Nel 2019 le transazioni effettuate con contante nel paese sono state solo il 23 per cento dei pagamenti totali mentre le transazioni mobili sono state il 66 per cento (il restante con le carte di credito/debito tradizionali).⁴⁰ Ben il 92 per cento delle transazioni mobili sono state effettuate attraverso solo due fornitori: WeChat Pay⁴¹ (39 per cento) e Alipay⁴² (53 per cento).⁴³ Il timore è che uno scenario simile possa rendere vulnerabile la stabilità finanziaria e la sovranità monetaria dell'eurozona. Queste preoccupazioni sono particolarmente rilevanti quando i fornitori privati – con le Big Tech e i circuiti di pagamento in testa – sono extraeuropei. Essi godono di grandi effetti di rete, motivo per cui le loro soluzioni di pagamento digitali sono facilmente e prontamente adottate da molte persone.

*La digitalizzazione dei
pagamenti sta
cambiando le abitudini
dei consumatori*

Se i pagamenti digitali al dettaglio in un'economia sempre più *cashless* sono resi possibili solo da società private, come avviene attualmente, i paesi UE rischiano di trovarsi a dipendere dal settore privato extraeuropeo per una funzione essenziale delle loro economie. Se un eventuale euro digitale sia effettivamente lo strumento giusto per raggiungere una maggiore autonomia strategica sul palcoscenico globale rimane tuttavia una questione aperta.

³⁹ Massimo Minesso Ferrari, Arnaud Mehl and Livio Stracca, "The International Dimension of a Central Bank Digital Currencies", in VoxEU, 12 October 2020, <https://voxeu.org/node/66335>

⁴⁰ People's Bank of China, Progress of Research & Development of E-CNY in China, luglio 2021, <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4293696/2021071614584691871.pdf>.

⁴¹ WeChat Pay è un servizio fornito da WeChat, una piattaforma multi-uso sviluppata dalla BigTech cinese Tencent.

⁴² Alipay è un servizio offerto da Ant Financial di cui la BigTech cinese Alibaba è il maggior azionista.

⁴³ Cecily Liu e Wang Mingjie, "New Ways to Pay Make Life Easier on the Road", in China Daily, 19 ottobre 2018, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201810/19/WS5bc93a59a310eff303283525.htm>

1. Euro digitale: dove siamo?

La digitalizzazione dei pagamenti (e, più in generale, dell'economia) sta avendo importanti implicazioni su come viene usata oggi la moneta. Rispetto al passato, le abitudini dei consumatori sono radicalmente cambiate grazie alla moltiplicazione di nuovi strumenti di pagamento *cashless*, cioè senza l'utilizzo di contante. Oggi basta un'app su uno smartphone per fare un pagamento. Oltre a questi nuovi strumenti che operano nel sistema di pagamenti tradizionali attraverso valute sovrane, negli ultimi anni è incrementata in maniera esponenziale l'offerta di criptovalute, come Bitcoin, e di altre valute digitali alternative alle monete nazionali.

Il contante rimane il mezzo di pagamento più diffuso in UE

L'eurozona è caratterizzata da una profonda eterogeneità sulla diffusione del contante e degli strumenti di pagamento *cashless*. Il contante rimane lo strumento di pagamento più utilizzato nell'eurozona. Secondo i più recenti dati della BCE, il 73 per cento delle transazioni nel 2019 sono state effettuate in contante.⁴⁴ Malta ha registrato la percentuale più alta nel numero di transazioni in contanti (88 per cento), seguita da Grecia e Cipro (80 e 83 per cento), Spagna (83 per cento) e Italia (82 per cento). Altri paesi membri, invece, hanno percentuali molto inferiori di utilizzo del contante – Estonia (48 per cento), Paesi Bassi (34 per cento) e Francia (59 per cento).⁴⁵

Tuttavia, la crescita sostenuta delle transazioni *cashless* a cui si è assistito negli anni successivi è trasversale a tutti i paesi euro. Tra 2015 e 2020 le transazioni effettuate non in contanti sono aumentate sia nel numero dei pagamenti effettuati (+38,5 per cento) sia nel volume (+13,3 per cento).⁴⁶ A trainare il trend dei pagamenti *cashless* sono soprattutto le carte di credito/debito e gli e-wallets. Quest'ultimi, nonostante siano uno strumento di pagamento recentissimo, rappresentano già più del 5 per cento delle transazioni totali nell'eurozona.⁴⁷

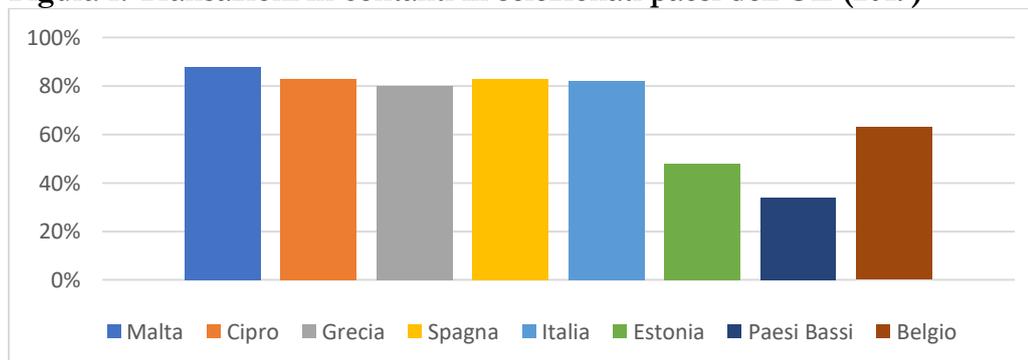
⁴⁴ BCE, "Study on payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)", dicembre 2020, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.spacereport202012~bb2038bbb6.en.pdf?05ce2c97d994fbcf1c93213ca04347dd>

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ BCE, Payment Statics 2020 database, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/stats/paysec/html/ecb.pis2020~5d0ea9dfa5.en.html>

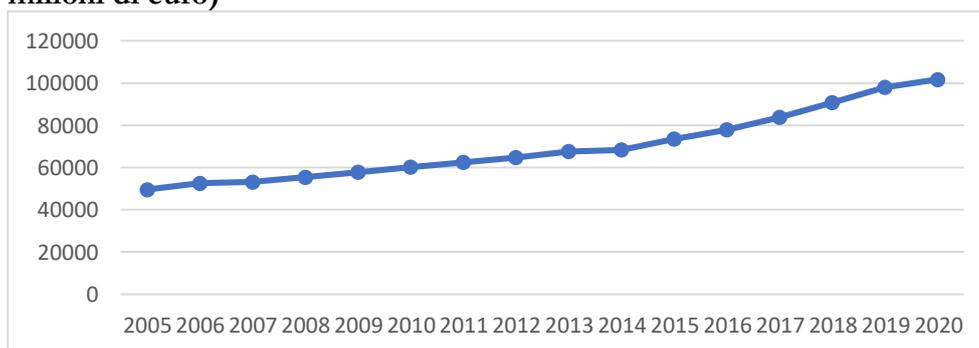
⁴⁷ Ibidem

Figura 1. Transazioni in contanti in selezionati paesi dell'UE (2019)



Fonte: BCE, “Study on payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)”, dicembre 2020, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.spacereport202012~bb2038bbb6.en.pdf?05ce2c97d994fbcf1c93213ca04347dd>

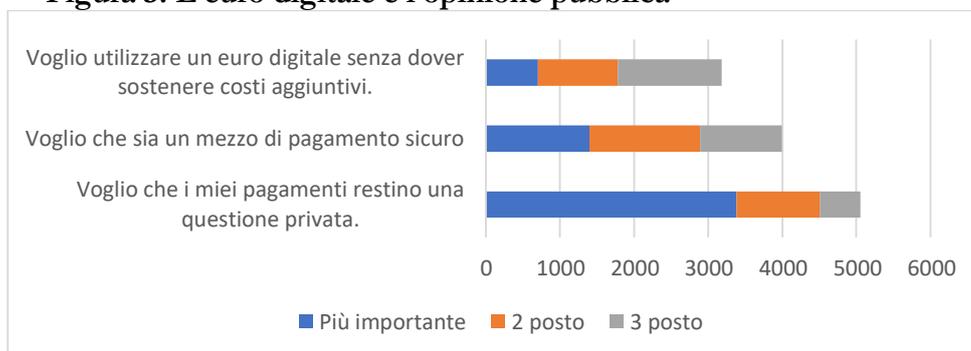
Figura 2. Numero totale di transazioni *cashless* nell'eurozona (in milioni di euro)



Fonte: Bce, Payment Statics 2020 database, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/stats/paysec/html/ecb.pis2020~5d0ea9dfa5.en.html>

In questo contesto di crescente digitalizzazione, la BCE ha presentato nel luglio 2021 una *roadmap* per il progetto di un euro digitale. La prima fase, della durata di due anni, sarà dedicata allo studio delle questioni principali che ruotano attorno al design di una CBDC – come, per esempio, la definizione delle caratteristiche tecniche e la modalità di distribuzione – nonché al possibile impatto sul mercato e sulla privacy dei cittadini. Terminata la fase d’analisi, la BCE dovrà decidere se procedere con lo sviluppo e la sperimentazione. Ci potrebbero volere, dunque, almeno cinque anni prima che la BCE sia in grado di distribuire un eventuale euro digitale su larga scala. In ogni caso, è sempre importante sottolineare che un eventuale euro digitale non andrebbe a sostituire il contante o gli altri mezzi di pagamento. Sarebbe alternativo a quanto già esistente.

Figura 3. L'euro digitale e l'opinione pubblica



Fonte: BCE, Rapporto dell'Eurosistema sulla consultazione pubblica su un euro digitale”, aprile 2021, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Eurosystem_report_on_the_public_consultation_on_a_digital_euro~539fa8cd8d.it.pdf

La BCE non è sola. Nel 2020, delle sessantasei banche centrali che rappresentano il 90 per cento del prodotto globale, l'86 per cento è attualmente (o sarà prossimamente) al lavoro su una CBDC, a fronte del 65 per cento rilevato nel 2017. I paesi che non si sono ancora impegnati in questa direzione sono molto piccoli o hanno priorità più urgenti.⁴⁸ Le CBDC non sono più solo teoriche. Alcuni paesi, come le Bahamas, hanno già lanciato la propria CBDC. Tra le grandi potenze internazionali, la Cina è di gran lunga quella più avanti. La sua CBDC, denominata e-CNY, è già accessibile in alcune zone pilota ed è stata utilizzata in più di 70,7 milioni di transazioni per un valore di 34,5 miliardi di yuan da parte di 20,8 milioni di consumatori e 3,5 milioni di utenti *corporate*.⁴⁹

*La Cina ha già
lanciato la sua CBDC
nazionale in aree pilota*

2. Euro digitale e dimensione geostrategica

In assenza di una moneta mondiale, il commercio e gli investimenti richiedono l'intermediazione di una moneta nazionale – e alcune monete nazionali sono usate sproporzionatamente più di altre.⁵⁰ Il ruolo internazionale di una valuta ha due applicazioni principali: il suo uso come mezzo di pagamento e come riserva di valore. Secondo la letteratura economica, dietro

⁴⁸ Codruta Boare e Andreas Wehrli, Ready, steady, go? – Results of the third BIS survey on central bank digital currency, BIS Papers n. 114, gennaio 2021, <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap114.pdf>

⁴⁹ People's Bank of China, Progress of Research & Development of E-CNY in China, luglio 2021, <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4293696/2021071614584691871.pdf>

⁵⁰ Jonathan Kirshner, Currency and Coercion. The Political Economy of International Monetary Power, Princeton, Princeton University Press, 1995.

questa scelta agiscono fattori economici e istituzionali – come le condizioni macroeconomiche, la trasparenza e l’apertura del sistema finanziario e la credibilità delle istituzioni del paese della data moneta.⁵¹

Un’eventuale creazione di un euro digitale non avrebbe un impatto considerevole su questi aspetti che sono, invece, direttamente legati ai processi di maggiore integrazione economico-finanziaria dell’eurozona. La finalizzazione dell’Unione Bancaria e dell’Unione dei Mercati Capitali potrebbe essere, per esempio, il punto di partenza per rafforzare la credibilità dell’euro nei mercati internazionali.⁵² Ma l’internazionalizzazione di una valuta è anche trainata da fattori politici e geostrategici (come i collegamenti strategici, diplomatici e militari tra paesi)⁵³ sui quali un eventuale euro digitale e il consolidamento di un sistema di scambi transfrontalieri in CBDC potrebbero avere un impatto positivo.

*Le scelte di design
dell’euro digitale ne
influenzeranno
l’internalizzazione*

Inoltre, come suggerito da un recente lavoro della BCE,⁵⁴ le scelte di design di una CBDC avranno un effetto rilevante sulla sua potenziale attrattività internazionale. Tra queste, le più importanti riguardano l’applicazione di limiti di utilizzo per i non-residenti e i tassi di interesse applicati sui depositi in CBDC. La BCE sembra orientata, sebbene ancora non sia chiaro a che livello, a imporre dei limiti alla quantità di euro digitali che ogni utente estero (persona fisica o azienda) potrà possedere. In aggiunta, sembra che la BCE non voglia impostare l’euro digitale come strumento di investimento (ma solo di consumo), motivo per cui non verranno remunerate le disponibilità in euro digitale. Queste due caratteristiche potrebbero minare il ruolo internazionale dell’euro digitale come mezzo di pagamento ma, soprattutto, come riserva di valore.⁵⁵

⁵¹ Dong He et al., “Digital Money Across Borders: Macrofinancial Implications”, in IMF Policy Papers, No. 2020/50 ottobre 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/10/17/Digital-Money-AcrossBorders-Macro-Financial-Implications-49823>.

⁵² Franco Passacantando, “Could a digital currency strengthen the Euro?”, in *SEP Luiss Working Paper*, 5 May 2021, <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Could%20a%20digital%20currency%20strengthen%20the%20euro.pdf>

⁵³ Barry Eichengreen, Arnaud J. Mehl e Livia Chițu, “Mars or Mercury? The Geopolitics of International Currency Choice”, in NBER Working Papers, n. 24145, dicembre 2017, <https://www.nber.org/papers/w24145>.

⁵⁴ BCE, “*The International Role of the Euro*”, giugno 2021, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ire/ecb.ire202106~a058f84c61.en.pdf>

⁵⁵ Heike Mai, *The Digital Euro. Political Ambitions and Economic Realities*, DB Research, luglio 2021,

Oltre a fattori strutturali legati alla dimensione dell'economia e al peso geopolitico degli Stati Uniti, il ruolo globale del dollaro si esplica anche attraverso la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), l'organizzazione mondiale di messaging finanziario e di pagamenti transfrontalieri da cui passano oggi la maggior parte delle transazioni internazionali. Nonostante SWIFT sia un'organizzazione internazionale basata in Belgio, è stata accusata da più parti di essere eccessivamente vulnerabile all'influenza USA perché la maggior parte delle transazioni internazionali sono fatte in dollari da istituti finanziari americani, che ovviamente seguono la legislazione e le regolamentazioni americane. Questa percezione, per esempio, è emersa in maniera evidente nel 2018, quando il Ministro degli Esteri tedesco Heiko Maas affermò che l'UE avrebbe dovuto dotarsi di un proprio sistema di pagamento per aggirare le sanzioni extraterritoriali (o 'secondarie') che gli Stati Uniti avevano adottato contro chiunque facesse affari con l'Iran subito dopo aver abbandonato l'accordo nucleare del 2015.⁵⁶

Come anche sottolineato dal Tesoro americano nell'annuale *The Treasury 2021 Sanctions Review*, teoricamente l'introduzione di CBDCs permetterebbe di creare dei sistemi di pagamento alternativi a SWIFT o alle infrastrutture internazionali basate sul dollaro, mitigando in ultima istanza l'efficacia delle sanzioni unilaterali americane.⁵⁷ Un sistema di interscambio in CBDC, in principio, potrebbe ridurre i costi di transazione⁵⁸.⁵⁹ Il vantaggio economico incentiverebbe l'utilizzo di CBDC a discapito del dollaro, che ha tradizionalmente beneficiato dell'inerzia che spinge gli operatori economici ad appoggiarsi a una specifica valuta internazionale, e dell'economia di scala, che incentiva a concentrare la funzione di moneta internazionale in una o poche più valute nazionali.

*Le CBDC ridurrebbero
i costi di transazione per
i pagamenti
transfrontalieri*

https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_ENPROD/PROD000000000519236/The_digital_euro%3A_Political_ambitions_and_economic.pdf?undefined&reload=8F3ELPWifF8wc2gyXIBpQ61fMijavNTz8rnK11AxV7p9NQCgni8dEyXbz5u2L3Nu

⁵⁶ “Germany urges EU payment system without the US to save Iran deal, in Reuters, 21 agosto 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-germany-idUSKCN1L61KW>

⁵⁷ “The Treasury 2021 Sanctions Review”, The Department of Treasury, October 2021, <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

⁵⁸ Bank for International Settlements (BIS), “CBDCs: An Opportunity for the Monetary System”, in BIS Annual Economic Report 2021, giugno 2021, p. 65-95, <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2021e3.htm>.

⁵⁹ BIS et al., Central Bank Digital Currencies for Cross-Border Payments: Report to the G20, luglio 2021, <https://www.bis.org/publ/othp38.htm> / <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap115.pdf>

Nella realtà però bisogna considerare che l'efficacia delle sanzioni unilaterali americane non è legata semplicemente al ruolo del dollaro come moneta internazionale e alla centralità di SWIFT. In un'economia globale così integrata come quella di oggi in cui l'UE e gli USA sono economicamente interdipendenti, è praticamente impossibile trovare una società europea che non sia esposta nel mercato americano, e perciò vulnerabile al Tesoro USA.⁶⁰ Per cui il possibile sviluppo di un'infrastruttura di pagamenti alternativa non è di per sé sufficiente a garantire all'UE una vera e propria autonomia strategica sui mercati internazionali. Tuttavia potrebbe dotarla, in un contesto di CBDC accettate e diffuse, di uno strumento alternativo in grado di mitigare l'influenza del dollaro.

L'effettivo potenziale internazionale di un euro digitale, come per ogni altra CBDC nazionale, risiede in ultima analisi nella capacità di raggiungere l'interoperabilità, attraverso standard condivisi, tra sistemi di CBDC di diversi paesi. Anche se accordi bilaterali sono più facilmente raggiungibili, non permetterebbero la scalabilità del sistema e sarebbero di difficile applicazione globale. È invece richiesto un approccio multilaterale. La Presidenza britannica del G7 nel 2021 ha fatto uno sforzo importante in questa direzione pubblicando un rapporto sui principi basilari di un sistema CBDC.⁶¹ L'UE ha le capacità e le dimensioni per promuovere l'ulteriore sviluppo e applicazione di questi principi.

*La cooperazione
internazionale è
fondamentale per
l'interoperabilità tra
sistemi di CBDC*

Su questo fronte la Cina si sta rapidamente posizionando in maniera strategica. La Banca Popolare Cinese ha già proposto una serie di standard globali per l'interoperabilità tra diversi sistemi di CBDC nazionali. Pechino partecipa al progetto “*m-CBDC Bridge Initiative*”, insieme alla BIS Innovation Lab, all'Autorità Monetaria di Hong Kong e alle banche centrali della Thailandia e degli Emirati Arabi Uniti, che sta sperimentando la possibilità di regolare le transazioni transfrontalieri in CBDC. Inoltre, la Banca Popolare Cinese ha lanciato “*Finance Gateway Information Services*”, una *joint venture* con SWIFT, per migliorare il sistema di transazioni transfrontalieri in Cina. Il 3 per cento della *joint venture* è controllato dal Digital Currency Research Institute della Banca

⁶⁰ Ellie Geranmayeh e Manuel Rapnouil, Meeting the challenge of secondary sanctions, in ECFR Policy Brief, 25 giugno 2019, https://ecfr.eu/publication/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions/

⁶¹ “Public Policy Principles for Retail Central Bank Digital Currencies (CBDCs)”, G7 Regno Unito 2021,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1025235/G7_Public_Policy_Principles_for_Retail_CBDC_FINA_L.pdf

Popolare Cinese. Questo fatto suggerisce che la *joint venture* possa, tra le altre cose, lavorare alla sperimentazione di transazioni internazionali in e-CNY.⁶²

C'è infine un ulteriore aspetto da considerare. La dimensione geostrategica di un euro digitale deve essere analizzata nel più ampio sforzo dell'UE di ridurre la dipendenza tecnologica da attori privati stranieri.⁶³ L'inesorabile crescita dei pagamenti *cashless* consoliderà ulteriormente la centralità di Visa e MasterCard nel sistema di pagamenti europeo. Nel 2016 nell'eurozona 2/3 delle transazioni totali effettuate con carte di credito/debito avvengono attraverso questi due circuiti di pagamento.⁶⁴ Anche se in alcuni paesi membri esistono circuiti di pagamento domestici, come per esempio Girocard in Germania o Cartes Bancaires in Francia, questi non sono accettati negli altri paesi membri.

Sia la BCE che la Commissione Europea hanno promosso, senza successo, diversi tentativi per costruire un sistema europeo alternativo.⁶⁵ La Commissione Europea ha pubblicato nel 2020 una "*Strategia in materia di pagamenti al dettaglio per l'UE*"⁶⁶ in cui vengono evidenziati in maniera chiara i rischi di un sistema dipendente da operatori privati stranieri. In linea con questa ambizione, un consorzio di trentuno banche europee ha recentemente lanciato la *European Payments Initiative*, con il sostegno della BCE e della Commissione Europea, con l'obiettivo di offrire una soluzione di pagamento paneuropea entro il 2022.⁶⁷ Questa iniziativa fatica però a decollare. A dicembre 2021 solo le banche francesi, tedesche e belghe parti dell'iniziativa hanno confermato il loro impegno in vista della creazione di un'EPI.

*Le istituzioni UE
hanno cercato di
sviluppare un
sistema di pagamento
paneuropeo*

⁶² "SWIFT Sets Up JV With China's Central Bank", in Reuters, 4 febbraio 2021, <https://www.reuters.com/article/china-swift-pboc/swift-sets-up-jv-with-chinas-central-bank-idUSL1N2KA0AK>.

⁶³ Graglia et al., Artificial Intelligence and Digital Transformation: early lessons from the COVID-19 crisis, JRC Science for Policy Report, 2020
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121305/covidai_jrc_science_for_policy_report_final_20200720.pdf

⁶⁴ BCE, Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective, aprile 2019, https://www.ecb.europa.eu/pub/pubbydate/2019/html/ecb.cardpaymentsineu_currntlandscapeandfutureprospects201904~30d4de2fc4.en.html

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Commissione Europea, Relativa a una strategia in materia di pagamenti al dettaglio per l'UE, COM(2020) 592, 24 settembre 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&from=EN>

⁶⁷ <https://www.epicompany.eu/>

A ciò bisogna anche aggiungere che alcuni dei più innovativi e popolari mezzi di pagamento digitali sono stranieri, come per esempio Paypal, Google Pay o Apple Pay, e si basano comunque sulle carte tradizionali (in Europa, appunto Visa e MasterCard) per operare. La preoccupazione dell'UE è che le piattaforme digitali extraeuropee consolidino la loro posizione dominante nel sistema dei pagamenti internazionali attraverso l'offerta agli utenti finali di soluzioni *front end*, cioè dell'interfaccia con cui un consumatore usufruisce di un servizio.⁶⁸ Anche se al momento le Big Tech operano all'interno del sistema di pagamenti tradizionale, il timore che possano lanciare nel prossimo futuro delle valute digitali, sulla falsariga del progetto Diem, deve incentivare l'UE a garantire la resilienza del proprio sistema finanziario con soluzioni paneuropee e nuove interventi regolamentari.⁶⁹

Se un eventuale euro digitale avrà effetti in linea con questa ambizione non è chiaro. Molto dipende dal design che assumerà. Se, come si pensa, l'infrastruttura a supporto di un euro digitale sarà quella del sistema denominato *two-tier*, in cui gli utenti finali (*end-users*) hanno accesso all'euro digitale attraverso e-wallets offerti da intermediari finanziari autorizzati,⁷⁰ continua a persistere un rischio di concentrazione in mani private. Alcune Big Tech, già posizionate strategicamente nel mercato dei pagamenti digitali, potrebbero sfruttare gli effetti di rete e la loro scalabilità per catturare rapidamente importanti quote di mercato.

Un euro digitale però potrebbe essere tecnicamente sviluppato per garantire maggiore privacy rispetto a quanto accade ora con le transazioni digitali, limitando i dati che gli intermediari privati possono estrarre. Sebbene per inerzia e abitudine i consumatori tendono ad avere difficoltà ad adottare nuovi servizi, questa caratteristica potrebbe rendere più appetibile l'utilizzo di un euro digitale, fintanto che verrà garantita la privacy promessa.

3. Tra ambizioni e realtà

L'emissione di una CBDC nazionale non deve essere vista né come una scelta obbligata né come una gara globale a chi arriva prima. È innegabile che l'UE debba considerare il rischio strategico, in un contesto di sempre maggiori

⁶⁸ Fabio Panetta, Evolution or revolution? The impact of a digital euro on the financial system, in Bce Speech, 10 febbraio 2021, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210210~a1665d3188.en.html>

⁶⁹ Laura Zandersone, Updating the Crypto Assets Regulation and establishing a pilot regime for distributed ledger technology, in Briefing EP, marzo 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662617/EPRS_BRI\(2021\)662617_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662617/EPRS_BRI(2021)662617_EN.pdf)

⁷⁰ BCE, "Report on a digital euro", ottobre 2020, https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/report/html/index.it.html

tensioni globali, di rimanere indietro rispetto ai progetti di valute digitali di paesi concorrenti o di fornitori privati. Se l'emissione di un euro digitale ha, come riconosciuto dalla BCE, una dimensione geostrategica,⁷¹ Bruxelles deve avere una visione di ampio respiro sugli effetti che questa moneta digitale potrebbe produrre.

Un eventuale euro digitale non è per forza una scelta obbligata

Oltre alle scelte di design che potrebbero incentivare l'internazionalizzazione, il successo globale di una CBDC è legato alla capacità del soggetto che la emette di cooperare nella fase di progettazione per garantire l'interoperabilità, cioè la condivisione di standard e protocolli, tra diversi sistemi nazionali di CBDC. In questo senso, la credibilità che l'UE ha conquistato come "regolatore globale"⁷² nel digitale potrebbe essere una preziosa lezione per posizionarsi come leader anche nella regolamentazione delle CBDC.

Per esempio, la protezione della privacy in un sistema interno di CBDC è percepita come una delle problematiche più rilevanti. Questa preoccupazione è amplificata nel caso di transazioni transnazionali. Se una CBDC nazionale ha politiche e tutele differenti per la privacy dei dati dei clienti, allora i dati degli utenti esteri possono essere vulnerabili quando usano quelle CBDC. La reputazione e la credibilità dell'UE nella regolamentazione e protezione dei dati nel digitale potrebbero incentivare soggetti economici esteri a utilizzare un euro digitale senza porsi particolari problemi relativi alla privacy. Questo non si può dire, invece, nel caso di CBDC emesse da altre grandi potenze globali.

L'UE non deve però compiere l'errore di pensare che un euro digitale possa essere la panacea per le sue ambizioni di internazionalizzazione dell'euro o per una maggiore autonomia da attori privati extraeuropei. Un euro digitale deve essere invece considerato come un tassello di un più ampio puzzle di riforme, che vanno dalla finalizzazione dell'Unione Bancaria a una maggiore integrazione in materia di politica estera e di difesa, che l'UE dovrà intraprendere se vuole consolidare il suo posizionamento globale.

⁷¹ Ibidem

⁷² Il cosiddetto "*Brussels effect*", cioè la capacità da parte delle istituzioni europee di condizionare altri paesi mediante la leva regolamentare senza coercizione, potrebbe giocare a favore dell'UE.

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Febbraio

1	Nairobi	Commissione dei Rappresentanti permanenti, UNEP
2	Bruxelles	Coreper II
2	Bruxelles	Coreper I
4	Bruxelles	Coreper I
4	Bruxelles	Coreper II
8-11	New York	Consiglio Esecutivo, UNICEF
9	Bruxelles	Coreper I
9	Bruxelles	Coreper II
11	Bruxelles	Coreper I
11	Bruxelles	Coreper II
14-17	Strasburgo	Parlamento europeo, Seduta plenaria
16	Bruxelles	Coreper I
16	Bruxelles	Coreper II
16-17	Roma	Consiglio direttivo, IFAD, 45esima sessione
17-18	Bruxelles	Vertice Unione europea-Unione africana
21	Bruxelles	UE, Consiglio Affari esteri
21	Bruxelles	UE, Consiglio Agricoltura e pesca
22	Bruxelles	UE, Consiglio Affari generali
23	Bruxelles	Coreper I
23	Bruxelles	Coreper II
24	Bruxelles	UE, Consiglio competitività
24-25	Parigi	Conferenza PESC-PSDC

25	Parigi	Eurogruppo
25	Bruxelles	Coreper II
28-4 marzo	Roma	Consiglio direttivo, WFP

Marzo

2	Bruxelles	Coreper I
2	Bruxelles	Coreper II
3-4	Bruxelles	UE, Consiglio Giustizia e affari interni
4	Bruxelles	Coreper I
7-11	Vienna	Consiglio dei Governatori, AIEA
9	Bruxelles	Coreper I
9	Bruxelles	Coreper II
14	Bruxelles	Eurogruppo
15	Bruxelles	UE, Consiglio Economia e finanza
16	Bruxelles	Coreper I
16	Bruxelles	Coreper II
17	Bruxelles	UE, Consiglio Ambiente
18	Bruxelles	Coreper I
18	Bruxelles	Coreper II
21	Bruxelles	UE, Consiglio Affari esteri
21	Bruxelles	UE, Consiglio Agricoltura e pesca
21-31 marzo	Ginevra	Consiglio, Unione internazionale delle telecomunicazioni
22	Bruxelles	UE, Consiglio Affari generali
23	Bruxelles	Vertice sociale trilaterale

23	Bruxelles	Coreper I
24-25	Bruxelles	UE, Consiglio europeo
25	Bruxelles	Coreper I
29	Bruxelles	UE, Consiglio Occupazione, politica sociale, salute
30	Bruxelles	Coreper I
30	Bruxelles	Coreper II

Aprile

da confermare	Parigi	Consiglio Esecutivo, UNESCO, 216esima sessione
da confermare	Washington D.C.	Incontro annuale, Banca Mondiale e FMI
1	Bruxelles	Coreper I
1	Bruxelles	Coreper II
4	Lussemburgo	Eurogruppo
4-5	Lussemburgo	UE, Consiglio Istruzione, gioventù, cultura e sport
5	Lussemburgo	UE, Consiglio Economia e finanza
6	Bruxelles	Coreper I
6	Bruxelles	Coreper II
7	Lussemburgo	UE, Consiglio Agricoltura e pesca
8	Bruxelles	Coreper I
11	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari esteri
12	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari generali
13	Bruxelles	Coreper I
13	Bruxelles	Coreper II
20	Bruxelles	Coreper I

20	Bruxelles	Coreper II
25-27	Roma	Consiglio esecutivo, IFAD, 135esima sessione
26-30	Roma	Consiglio, FAO, 166esima sessione
27	Bruxelles	Coreper I
27	Bruxelles	Coreper II
29	Bruxelles	Coreper I
29	Bruxelles	Coreper II

Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

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

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