

Osservatorio di Politica internazionale



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

Focus Euroatlantico

Maggio 2023

n. 2 (n.s.)

Focus

FOCUS EURO-ATLANTICO

a cura di

Riccardo Alcaro e Tiziano Breda

dell'Istituto Affari Internazionali - IAI

Sommario

Il secondo Focus Euro-Atlantico 2023 si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici). Riccardo Alcaro e Tiziano Breda, rispettivamente Responsabile e Ricercatore del Programma Attori Globali dello LAI, fanno il punto sullo stato del sostegno euro-atlantico all'Ucraina, la pressione economica sulla Russia, il 'disaccoppiamento' energetico europeo dalle forniture russe, le (inesistenti) prospettive negoziali. Si soffermano poi sugli ultimi sviluppi nelle relazioni di USA e UE con la Cina, spiegano le tensioni transatlantiche sui sussidi all'industria verde accordati alle compagnie USA dall'Inflation Reduction Act, e illustrano le tensioni con l'Iran, che abbracciano non solo il programma nucleare ma anche la vendita di droni alla Russia e la repressione interna delle proteste.

In questo Focus fa il suo esordio una nuova sezione dedicata al dibattito politico negli Stati Uniti. Con questa novità il Focus Euro-Atlantico intende dare conto del contesto interno che influenza in modo spesso determinante le scelte di politica estera degli Stati Uniti, focalizzandosi in particolare sui rapporti tra Amministrazione e Congresso. In questo primo numero Alcaro e Breda si concentrano su due questioni di ordine fiscale e finanziario al centro del dibattito a Washington, ovvero la diatriba sull'innalzamento del tetto del debito pubblico e la risposta alla mini-crisi bancaria innescata dal fallimento di alcune grandi banche regionali. Successivamente illustrano l'agenda del presidente Biden, così com'è stata illustrata dal presidente nell'annuale indirizzo sullo Stato dell'Unione, nella proposta di legge di bilancio e in un discorso del Consigliere per la Sicurezza Nazionale Sullivan che, secondo gli esperti, è assunto ad articolazione di una vera e propria 'Dottrina Biden'.

Nell'approfondimento dedicato alla collaborazione transatlantica in ambito tecnologico, Fabrizio Botti e Irene Paviotti – rispettivamente Responsabile di Ricerca e Ricercatrice Junior del Programma Multilateralismo e Global Governance dello LAI – passano in rassegna le misure adottate dall'UE per rafforzare la propria autonomia strategica 'aperta' in senso commerciale, industriale, tecnologico e digitale. Considerano poi le differenze – e le tensioni – con gli USA, in particolare riguardo all'Inflation Reduction Act, ma anche la cooperazione nell'ambito del Consiglio USA-UE per Tecnologia e Commercio.

Nell'approfondimento sulla riforma della governance fiscale dell'Eurozona il Vice-Presidente Esecutive e Responsabile del Programma Multilateralismo e Global Governance dello LAI Ettore Greco spiega come le proposte avanzate dalla Commissione europea contengono significative novità rispetto al quadro delle regole fiscali attualmente in vigore. Prevedono in particolare una maggiore flessibilità nella definizione e attuazione dei piani di aggiustamento fiscale. Greco ricorda però che le proposte della Commissione non sono state però ben accolte da tutti i paesi, in particolare quelli favorevoli a regole fiscali rigorose valide per tutti.

Executive summary

*The second issue of the 2023 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in the appendix). Riccardo Alcaro and Tiziano Breda, Head and Research Fellow of LAI's Global Actors Programme respectively, take stock of the Euro-Atlantic support to Ukraine, the economic pressure on Russia, the EU's decoupling from Russian energy supplies, as well as the (non-existent) prospect for a negotiated settlement. They consider then the latest developments in the US' and EU's relations with China and analyse the transatlantic dispute over the clean energy subsidies to US companies under the Inflation Reduction Act. Finally, they delve into the tensions with Iran, which now encompass not just the nuclear programme but its drone sales to Russia and repression of domestic protests.*

*In this Focus a **new section on US domestic politics** makes its debut. Through the addition of this regular section, the Euro-Atlantic Focus aims to trace US foreign policy choices back to their domestic context, with a special emphasis on the relationship between the Administration and Congress. In this first issue, Alcaro and Breda focus on two major fiscal and financial issues that have fuelled an animated debate in Washington, namely the rift over the rise of the debt ceiling and the government's response to the mini-crisis triggered by the failure of important regional banks. They then illustrate President Biden's agenda as it was espoused by the president himself in the annual State of the Union address and his budget proposal, as well as in a speech by National Security Advisor Sullivan which, in experts' comments, has become the most detailed articulation of a 'Biden Doctrine'.*

*In the essay on **transatlantic technological cooperation**, Fabrizio Botti and Irene Paviotti – Senior Fellow and Junior Researcher with LAI's Multilateralism and Global Governance Programme, examine the EU's measures to strengthen its 'open' strategic autonomy in the trade, industrial, technology and digital policy areas. Botti and Paviotti then consider the differences – and tensions – with the US, notably over the Inflation Reduction Act, but also the cooperation initiatives within the EU-US Trade and Technology Council.*

In his analysis of the reform of EU fiscal governance, LAI's Executive Vice-President and Head of the Multilateralism and Global Governance Programme Ettore Greco contends that the legislative proposals put forward by the European Commission include significant changes to the existing regime of fiscal rules. Specifically, they envision greater flexibility in the definition and implementation of national plans for fiscal adjustments. Greco also underlines that the Commission's proposals have not met with universal approval, with some EU member states adamantly in favour of keeping the existing framework in place for all Eurozone countries.

Indice

| | |
|---|----|
| Sommario | 2 |
| Executive summary | 3 |
| Indice | 4 |
| Lo stato delle relazioni transatlantiche | 5 |
| 1. L'impegno euro-atlantico a sostegno dell'Ucraina | 5 |
| 2. Le relazioni con la Cina | 12 |
| 3. L'Iran e il Medio Oriente | 16 |
| 4. Le polemiche sull' <i>Inflation Reduction Act</i> | 19 |
| 5. Altri sviluppi transatlantici di rilievo | 20 |
| Il dibattito politico negli Stati Uniti | 23 |
| 1. Il tetto al debito pubblico | 23 |
| 2. La 'mini' crisi bancaria | 24 |
| 3. L'agenda per il futuro dell'America di Biden | 26 |
| 4. I prodromi della campagna elettorale 2024 | 30 |
| Grafici e tabelle | 36 |
| 1. Tendenze dell'opinione pubblica | 36 |
| 2. Spesa per la difesa | 41 |
| 3. L'economia in cifre | 45 |
| La cooperazione transatlantica in ambito commerciale e tecnologico | 48 |
| 1. L'autonomia strategica europea in campo industriale e digitale | 49 |
| 2. Il Consiglio USA-UE Tecnologia e Commercio | 53 |
| 3. Considerazioni conclusive | 57 |
| Riferimenti bibliografici | 58 |
| Le proposte di riforma delle regole fiscali della Commissione europea | 61 |
| 1. Un quadro normativo da riformare | 62 |
| 2. Un complesso processo negoziale | 62 |
| 3. Le proposte della Commissione | 64 |
| 4. Considerazioni conclusive | 67 |
| Riferimenti bibliografici | 68 |
| Agenda dei prossimi eventi internazionali | 70 |

Lo stato delle relazioni transatlantiche

*di Riccardo Alcaro e Tiziano Breda**

Nei primi mesi del 2023 l'agenda transatlantica ha continuato a essere soprattutto occupata dalla **guerra della Russia contro l'Ucraina**, che non accenna ad affievolirsi a quindici mesi dal suo inizio. Al momento di scrivere (inizio maggio), l'offensiva russa nel Donbas si è esaurita senza aver conseguito avanzamenti territoriali, mentre l'attesa **controffensiva ucraina** è apparentemente **alle porte**. La performance militare russa si mantiene al di sotto delle aspettative, ma nei circoli diplomatici e militari occidentali l'idea che l'Ucraina possa riconquistare tutti i territori perduti – compresa la Crimea, che la Russia si è annessa fin dal 2014 – è accolta con **prudenza**. C'è però ottimismo sulla capacità degli ucraini di respingere indietro la linea del fronte.

1. L'impegno euro-atlantico a sostegno dell'Ucraina

Nei mesi scorsi una serie di dichiarazioni di alti comandi USA e informazioni confidenziali passate alla stampa hanno restituito un sentimento di cautela riguardo alle prospettive di piena riconquista da parte ucraina delle zone controllate dai russi – oltre alla Crimea, anche le due regioni del Donbas (Donetsk e Luhansk) nonché Zaporiz'žja e Kherson. Questa valutazione è anche contenuta in una serie di **documenti secretati** del governo USA che sono finiti sulla stampa dopo che un giovane funzionario di una base militare li aveva diffusi – apparentemente per motivi personali e non politici – sulla piattaforma social Discord. Le valutazioni, comunque incomplete, risalgono a marzo e pertanto possono essere cambiate da allora.

*La controffensiva
ucraina è alle porte*

Gli ucraini sono intenzionati a intensificare i combattimenti a est, nel **Donbas**, e puntare a **interrompere il 'ponte terrestre'** che i russi hanno costruito tra Donbas e Crimea, in modo da isolare quest'ultima e minacciare le forze russe lì basate. Gli americani non sono sicuri che gli ucraini possano avanzare tanto quanto hanno fatto lo scorso autunno, quando in una doppia manovra le forze di Kiev hanno riconquistato la regione di Kharkiv a est nel contempo avanzando a sud fino a Kherson. Tuttavia non si può escludere che gli ucraini colgano **successi al di là delle attese**. Dopotutto, gli stessi documenti del Pentagono parlano di quanto serie siano le difficoltà incontrate dalle forze d'invasione.

* Riccardo Alcaro è Responsabile e Tiziano Breda Ricercatore del Programma Attori Globali dello IAI.

La **mobilitazione parziale** ordinata dal presidente russo **Vladimir Putin** lo scorso settembre non ha portato vantaggi significativi. I russi hanno potuto consolidare le linee di difesa nei territori occupati, ma non sono riusciti a progredire oltre. Secondo una stima (pubblica) del governo federale USA, in soli quattro mesi **ventimila** soldati russi sarebbero morti, a fronte di perdite totali

Secondo gli USA i russi hanno perso 100 mila uomini da dicembre in poi

(morti, dispersi e feriti) di circa **centomila** (dall'inizio della guerra le perdite russe avrebbero superato le duecentomila unità). Metà dei militari russi uccisi erano membri del corpo di sicurezza privato noto come **Wagner Group**. Il Wagner Group – che dagli anni 2010 è attivo su fronti tanto diversi come Europa Orientale, Medio Oriente, Sahel e Africa Centrale e Meridionale – è stato impegnato soprattutto nella sanguinosa battaglia di **Bakhmut**, nell'oblast (provincia) di Donetsk, dove gli ucraini hanno tenuto impegnati i russi per nove mesi e sono ora passati al **contrattacco**. Gli insuccessi sul campo e le gravi perdite hanno spinto il capo del corpo di mercenari, Yevgeny Prigozhin, ad attaccare pubblicamente e violentemente i vertici militari russi per aver mancato di rifornire adeguatamente il fronte.

Sulla performance militare di ucraini e russi pesano in maniera sostanziale le politiche euro-americane di sostegno a Kiev e restrizioni commerciali e finanziarie su Mosca. Le prudenti valutazioni sulle reali capacità degli ucraini di invertire completamente le sorti dell'invasione non hanno infatti provocato cambiamenti apparenti nella **strategia degli Stati Uniti** e dei loro alleati europei. Anche se i dettagli restano affidati agli sviluppi sul campo, americani ed europei sono determinati ad assistere l'Ucraina fino a quando la Russia non sia disposta a **negoziare un ritiro** (parziale o totale).

Al netto degli ondeggiamenti delle opinioni pubbliche, né a Washington né in altre capitali europee sono emerse linee alternative al sostegno – sostanziale pur se condizionato – a Kiev. La prova più tangibile è stata la **visita di Joe Biden** nella capitale ucraina il 21 febbraio scorso. Nell'occasione il presidente USA ha inserito la difesa dell'Ucraina in una più ampia lotta contro le minacce poste dalle autocrazie. Il sostegno all'Ucraina è stato ribadito anche dallo Speaker (presidente) della Camera dei Rappresentanti USA, il Repubblicano **Kevin McCarthy**, che pure in passato si era espresso in modo più ambiguo (sulla posizione dei Repubblicani sull'Ucraina permangono tuttavia incertezze, come spiegato nella Sezione 2 di questo Focus).

Le forniture militari all'Ucraina

Il sostegno euro-americano all'Ucraina si sostanzia in primo luogo nelle continue **forniture militari**. La quantità e qualità di queste ultime è evoluta nel tempo. Inizialmente agli ucraini sono state date armi anticarro e anti-elicottero, nella

convinzione che sarebbero stati impegnati in azioni di guerriglia. Dopo che è emersa la realtà di un conflitto più convenzionale, gli Stati Uniti e i paesi europei hanno inviato armi più sofisticate, dagli obici ai sistemi lanciarazzi mobili fino a droni e difese anti-aeree.

A gennaio si è finalmente deciso l'invio di **carrarmati**, in particolare i sofisticati Leopard 2 di produzione tedesca, i Challenger britannici e gli Abrams americani. L'accordo è stato raggiunto dopo molte esitazioni da parte della Germania, che si è risolta a dare l'ok soltanto una volta che l'Amministrazione Biden ha acconsentito a inviare i suoi carrarmati (che hanno tempi di addestramento e trasporto più lunghi). In questo modo Biden ha dato una **'copertura' atlantica** al cancelliere tedesco **Olaf Scholz**, che doveva far fronte a resistenze nell'opinione pubblica e anche nella sua stessa coalizione di governo. Secondo i documenti segreti del Pentagono, la maggior parte dei circa **duecento carrarmati** ricevuti finora da Kiev sono stati forniti dagli europei, Polonia e Slovenia in testa. Altri paesi che hanno promesso carrarmati o mezzi corazzati sono Francia, Spagna, Portogallo, Finlandia. Il piano di Berlino di creare due battaglioni di carrarmati Leopard (per un totale di una sessantina di mezzi) di diversa generazione e forniti da diversi paesi europei sta però avanzando lentamente (sempre secondo quanto rivelato dai documenti segreti), al punto che Washington ha deciso di accelerare l'invio di Abrams, pur ricorrendo a una versione meno sofisticata di quella decisa originariamente.

*Dopo i carrarmati,
si discute la
fornitura di aerei
all'Ucraina*

Un'altra importantissima fornitura per gli ucraini sono le **difese anti-aeree e antimissile**, necessarie a fronteggiare i ricorrenti attacchi con missili e droni su infrastrutture critiche e obiettivi civili da parte dei russi. Oltre ai vecchi ma sempre affidabili Patriot americani, Francia e Italia si sono messe d'accordo per l'invio del sistema di difesa missilistica SAMP-T, sebbene – stando ai documenti secretati USA – questi non arriveranno in Ucraina prima di giugno.

Nel frattempo il dibattito si è spostato sulla fornitura di **aerei militari** in modo da impedire che la Russia acquisisca il controllo dei cieli e consentire all'Ucraina di colpire le linee nemiche a distanza dal fronte. Polonia e Slovacchia hanno già cominciato a trasferire Mig di fabbricazione sovietica, ma l'Ucraina punta ad aerei occidentali come gli F16 o F18 (entrambi americani) o i JAS 39 Gripen-C svedesi. Il premier britannico **Rishi Sunak** ha apparentemente promesso al presidente ucraino **Volodymyr Zelensky**, in visita a Londra lo scorso febbraio, di addestrare piloti ucraini, e gli americani potrebbero star già facendo lo stesso. La questione di quali e quanti aerei trasferire all'Ucraina sarà affrontata e verosimilmente risolta al **vertice Nato di Vilnius**, in Lituania, a luglio.

La **Gran Bretagna** ha inoltre deciso di inviare **missili con gittata di 300 km**, sufficienti a colpire depositi e centri di comando russi a ridosso dei confini con l'Ucraina o in Crimea, e sta premendo su Washington perché faccia altrettanto. Finora l'Amministrazione Biden è stata restia perché teme che attacchi in territorio russo o Crimea possano innescare un'escalation su cui non avrebbe controllo, ma la pressione perché cambi linea – anche da parte di un gruppo bipartisan di senatori – è in aumento.

Infine, l'Unione Europea ha deciso di utilizzare due miliardi di euro per l'acquisto e produzione di **munizioni di artiglieria**, di cui l'Ucraina ha urgente bisogno. Un miliardo servirà a rimborsare almeno in parte le munizioni già trasferite agli ucraini e l'altro miliardo ad acquistarne di nuove da produttori UE (quelli non-UE sono esclusi). Il meccanismo dovrebbe funzionare in modo non troppo dissimile a quello con cui la Commissione europea centralizzò su di sé l'acquisto di vaccini contro il Covid-19.

La Russia, dal canto suo, fatica a rifornire le forze schierate in Ucraina dei mezzi necessari per insufficienze produttive e di importazione. Nonostante possa contare su considerevoli depositi di munizioni, l'artiglieria impiegata dai russi è vecchia e imprecisa. Le risorse di munizioni guidate e sistemi missilistici avanzati a disposizione di Mosca restano limitate. Né le forze armate russe hanno potuto contare su aiuti dall'esterno. Nonostante le ripetute promesse di rafforzamento dei rapporti militari con Mosca, l'assistenza alla Russia da parte dell'**Iran** non sembra essere andata oltre la fornitura di droni (circa quattrocento) – non è emersa evidenza della vendita a Mosca di missili balistici a corto raggio, come pure inizialmente si era temuto (al contrario, l'Iran si è assicurato un contratto per l'acquisto degli aerei russi SU-35). Scarsa assistenza sarebbe venuta anche dalla **Cina**. A febbraio il Segretario di Stato USA Antony Blinken aveva espresso seria preoccupazione che il governo cinese si fosse deciso per rifornire i russi di sistemi d'arma da impiegare in Ucraina, ma l'allarme sembra essere rientrato – o perché gli ammonimenti USA hanno avuto l'effetto sperato o perché le preoccupazioni erano infondate da principio. In uno dei documenti segreti del Pentagono si legge che la Cina avrebbe declinato la richiesta di inviare armi al Wagner Group di Prigozhin.

L'unico paese ad offrire supporto strutturale alla Russia è la **Bielorussia**, dove il Cremlino ha deciso di schierare **armi nucleari tattiche** in modo simile, sebbene non uguale, a quanto gli Stati Uniti fanno in alcuni paesi NATO (Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi e Turchia). Mosca ha annunciato che manterrà il pieno controllo delle armi nucleari trasferite in Bielorussia, al contrario di quanto accade nei paesi NATO dove vige il meccanismo del *nuclear-sharing* o 'condivisone nucleare' (in base al quale i paesi ospiti concorrono al loro uso dal momento che le bombe sono montate su mezzi aerei nazionali). Le armi nucleari tattiche sono testate di forza esplosiva più bassa da impiegare sul campo di battaglia contro le forze nemiche invece che obiettivi strategici come città,

quartieri generali, ecc. Gli **Stati Uniti** mantengono in Europa circa un **centinaio** di armi nucleari tattiche (tutte bombe a gravità montate su aeroplani), mentre i **russi** ne hanno circa **duemila**. La Russia potrebbe montare le bombe in Bielorussia su missili Iskander, già schierati nell'exclave di Kaliningrad. In un altro sviluppo allarmante, Putin ha sospeso l'attuazione delle ispezioni di verifica dei limiti alle testate nucleari strategiche schierate imposte dal **trattato russo-americano New Start**. Il Cremlino sostiene che la misura resta reversibile e che continuerà in ogni caso a rispettare il tetto di 1550 testate strategiche schierate su non più di 700 vettori (bombardieri a lungo raggio e missili). Il trattato, in vigore fino a febbraio 2026, è l'ultimo componente del sistema di controllo degli armamenti ancora in piedi.

*La Russia
intende schierare
armi nucleari in
Bielorussia*

La pressione economica sulla Russia

Il secondo pilastro della risposta euro-atlantica all'invasione dell'Ucraina è la **pressione economica** sulla Russia. Nel corso degli ultimi quindici mesi gli USA, l'UE e altri paesi del G7 hanno adottato un regime di sanzioni finanziarie e commerciali ad ampio raggio. L'UE ha messo a punto dieci pacchetti di sanzioni e sta lavorando sull'undicesimo, centrato sulla lotta all'aggiramento delle sanzioni per mezzo di compagnie ombra operanti in paesi terzi. La Commissione sta anche studiando la fattibilità pratica e legale di usare una parte delle **riserve in euro** della **Banca Centrale Russa**, al momento congelate dai regolatori UE, per finanziare la ricostruzione post-conflitto dell'Ucraina, il cui costo la Commissione stima essere **383 miliardi di euro**. Il Dipartimento di Giustizia USA ha per la prima volta autorizzato l'uso di fondi congelati a un oligarca russo (Konstantin Malofeyev) a sostegno dell'Ucraina. Nel frattempo, le restrizioni USA al trasferimento in Russia di **semiconduttori**, necessari al funzionamento di tutti i sistemi elettronici, hanno costretto i russi a ricorrere al mercato nero e a forniture indirette attraverso altri paesi (come la Turchia o i paesi arabi del Golfo). I paesi del G7 si sono pertanto ripromessi di rafforzare la sorveglianza sul rispetto delle restrizioni, anche attraverso la criminalizzazione dell'aggiramento delle sanzioni. Tuttavia i paesi europei – così come il Giappone – si sono **opposti** alla proposta americana di **sostituire** il regime di **sanzioni commerciali settoriali** con un **embargo commerciale** complessivo, pur con eccezioni per beni agricoli, medicinali e apparecchiature mediche. Uno dei motivi è che i paesi UE continuano ad acquistare energia dalla Russia, sebbene anche su questo sono stati fatti enormi progressi per ridurre i volumi di importazione.

*Europa e
Giappone
contrari a un
embargo totale
sulla Russia*

Grazie anche a un inverno mite, l'Unione sembra destinata a centrare l'obiettivo di riempire i **depositi di stoccaggio di gas naturale** – necessari a

far fronte a eventuali emergenze, inclusa l'interruzione di forniture – per il 90 per cento della capacità già entro l'estate. Ad aprile i depositi avevano raggiunto quasi il 56 per cento della capacità, ben venti punti percentuali in più rispetto al 2022. Inoltre, il **prezzo del gas è calato** rispetto ai picchi della scorsa estate. In sostanza, quindi, la capacità del Cremlino di utilizzare l'arma del gas per fare pressione sull'UE è notevolmente diminuita, almeno per il 2023. Non si è però esaurita del tutto. Per mantenere la sua capacità di stoccaggio l'UE dovrà con ogni probabilità continuare a importare gas naturale dalla Russia, sia per mezzo di gasdotti (la cui capacità è oltremodo ridotta dopo il misterioso attacco al gasdotto Nord Stream 1 dello scorso autunno) sia sotto forma di gas naturale liquefatto.

Le restrizioni occidentali hanno inciso sui ricavi provenienti dalle **esportazioni russe di petrolio e prodotti raffinati**. Per impedire alla Russia di dirottare altrove le forniture di petrolio che prima della guerra finivano in Europa o negli stessi USA, a dicembre 2022 il G7 ha adottato un **tetto al prezzo del petrolio** di 60 dollari al barile.

Così facendo, i paesi G7 hanno voluto mantenere il petrolio russo nel mercato globale senza tuttavia che questo si tramutasse in un aumento degli introiti per i produttori russi dovuti a prezzi più alti. La soglia del tetto è stata superata soltanto ad aprile 2023, grazie anche alla decisione di Putin di tagliare la produzione di petrolio di cinquecentomila barili al giorno (circa il 5 per cento della produzione russa). I paesi G7 discuteranno come agire al riguardo al **vertice di Hiroshima** (in programma il 19-21 maggio, subito dopo la redazione di questo Focus).

*Gli introiti della
Russia dall'energia
sono calati del 45%
rispetto a un anno fa*

Sebbene le valutazioni siano ancora preliminari, l'evidenza empirica suggerisce che le restrizioni occidentali hanno avuto un impatto significativo sulla capacità di esportazione e produzione energetica della Russia. Nel primo trimestre del 2023 gli introiti dalla vendita di idrocarburi russi sono **calati del 45 per cento** rispetto all'anno prima, e quelli dei beni raffinati dell'85 per cento. Il governo, il cui bilancio dipende quasi per metà dal settore energetico, è stato costretto ad aumentare la pressione fiscale sui produttori, riducendone quindi la capacità di sviluppo dei giacimenti.

Il sostegno multilaterale all'Ucraina

Il terzo pilastro del sostegno euro-atlantico all'Ucraina è il rafforzamento dei legami istituzionali di Kiev con NATO e UE. **L'ingresso nella NATO**, inizialmente messo da parte dagli stessi ucraini nella prospettiva di trovare una risoluzione diplomatica all'invasione, è tornato in auge alla luce del rifiuto della Russia di fare una qualunque forma di concessione. La Polonia e i paesi baltici sperano che il vertice di Vilnius produca un impegno formale da parte

dell'Alleanza a garantire la difesa dell'Ucraina una volta che la guerra sia finita, anche attivando il processo di un'adesione che fu promessa nell'aprile 2008 ma poi subito messa nel cassetto. Questa posizione non è condivisa da altri paesi alleati, che ritengono **premature** parlare di adesione. Non è però escluso che il vertice elevi la Commissione NATO-Ucraina, l'attuale meccanismo di collaborazione istituzionale, a un Consiglio NATO-Ucraina. L'*upgrade* implicherebbe un maggior coinvolgimento dell'Ucraina nel dibattito interno alla NATO e dovrebbe presiedere all'espansione dell'interoperabilità tra le forze dell'Alleanza e quelle ucraine.

*La Finlandia è
nella NATO, la
Svezia ancora no*

Il vertice di Vilnius sarà anche il primo in cui la **Finlandia** presenzierà come membro effettivo dell'Alleanza. Abbandonando la settantennale politica di non coinvolgimento in alleanze militari, il paese nordico è diventato ufficialmente un alleato NATO il 4 aprile. L'area del Baltico, negli ultimi dieci anni teatro principale della crescente competizione tra NATO e Russia, è diventato di fatto un quadrante atlantico. Per completare il quadro manca l'adesione della **Svezia**, che la Turchia continua a tenere sul filo nel tentativo di indurla a mitigarne l'accoglienza a gruppi di attivisti curdi. È probabile comunque che la posizione di Ankara si ammorbidisca una volta che l'esito delle **elezioni presidenziali in Turchia** sia definitivo. L'invasione russa dell'Ucraina ha così provocato quanto originariamente si era riproposta di evitare, ovvero il rafforzamento dei legami NATO-Ucraina e l'allargamento della stessa Alleanza, che ora condivide con la Russia un confine quasi ininterrotto dal Circolo Polare Artico al Mar Nero (considerando la Bielorussia come integrata nel sistema militare russo). Il Cremlino ha promesso un aggiornamento del suo dispositivo difensivo, ma la realtà è che per il momento può fare ben poco.

Mentre l'**adesione all'UE** dell'Ucraina è un dato acquisito, i tempi e le modalità del percorso sono incerti. L'Ucraina vorrebbe correre su un binario accelerato per entrare nell'Unione nel **2026**. Questa data è considerata del tutto **irrealistica** da diversi stati membri, che hanno ammonito le istituzioni europee a non incoraggiare aspettative del genere. Il percorso è tutt'altro che semplice in effetti, e non solo a causa della guerra. Lo testimonia il fatto che il principale sponsor dell'Ucraina nell'UE, la Polonia, non ha esitato a **bloccare l'importazione di grano ucraino** per salvaguardare il suo settore agricolo, messo in difficoltà dal calo del prezzo dovuto alla sovrabbondanza di offerta. Nonostante la misura fosse in contrasto con le regole europee – l'UE aveva eliminato tariffe e quote sul grano dall'Ucraina proprio per sostenerne l'economia in guerra – la Polonia e un gruppo di paesi centro-orientali hanno infine ottenuto che l'UE adottasse limiti temporanei all'ingresso di grano ucraino nel mercato unico. L'incidente dimostra come l'ingresso dell'Ucraina nell'UE ponga problemi anche ai paesi che più lo caldeggiavano. Una volta membro, l'Ucraina avrebbe pieno accesso non solo al mercato unico, ma anche ai generosi

sussidi agricoli dell'UE, di cui oggi gli agricoltori polacchi sono tra i principali beneficiari.

Alla luce di queste difficoltà si comprende perché gli europei e gli Stati Uniti abbiano spinto – con successo – perché il Fondo Monetario Internazionale erogasse un **prestito di 15,6 miliardi di dollari** a Kiev per permetterle di far fronte alla spesa corrente.

Le prospettive negoziali

Nei primi mesi del 2023 non si è registrata alcuna novità sul fronte diplomatico. La ragione è che entrambe le parti contano di **ottenere di più dalle armi** che da un negoziato. L'Ucraina teme che ogni forma di congelamento dell'attuale linea del fronte si trasformi in una **partizione di fatto** del suo territorio. Neanche il governo americano e quelli europei hanno mostrato favore verso formule negoziali che non comprendano il ritiro delle truppe russe, anche se l'estensione del ritiro resta indefinita. Gli stessi ucraini hanno espresso dietro le quinte la disponibilità a **rinunciare** a tentare di riprendersi la Crimea con le armi, sebbene pubblicamente il governo continua a ripetere che l'obiettivo ultimo è il recupero della piena integrità territoriale, una posizione in linea con le preferenze dell'opinione pubblica.

Dal canto suo, Putin sembra persuaso di potere ottenere una **'vittoria' in Ucraina**, ovvero di mantenere, oltre alla Crimea, le quattro regioni annesse alla Russia dove si continua a combattere. Il calcolo del presidente russo è che l'Occidente prima o poi **si stancherà** di sostenere finanziariamente e militarmente l'Ucraina e che pertanto spingerà Zelensky a compromessi. A meno che non subisca clamorosi rovesci sul fronte, il presidente russo punta a mantenere lo sforzo bellico – anche per mezzo di una nuova mobilitazione – almeno fino alle **prossime elezioni presidenziali USA**. La vittoria di un Repubblicano infatti potrebbe aprire nuovi scenari (cfr. Sezione 2).

2. Le relazioni con la Cina

La guerra in Ucraina è un fattore sempre più rilevante anche per i rapporti di Stati Uniti ed Europa con la Cina. Alla luce di quanto visto sopra, si comprende perché la tanto attesa **telefonata tra Zelensky e Xi Jinping**, il presidente cinese, non possa essere considerata un punto di svolta. La Cina punta ad accreditarsi come 'partner per la pace' agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, soprattutto nel **Sud Globale**, e creare una contrapposizione narrativa tra una Pechino 'pro-pace' e una Washington 'pro-guerra'. La realtà tuttavia è che Xi non ha interesse a una sconfitta di Putin in Ucraina e pertanto non solo non ha mai richiesto il ritiro delle truppe russe ma nemmeno condannato l'invasione.

In più Xi preferisce che Putin resti al potere, dal momento che il suo isolamento internazionale – aumentato considerevolmente dall'**incriminazione da parte Corte Penale Internazionale** per crimini di guerra* – rende lui e conseguentemente la Russia più dipendente da Pechino. Nel 2022 le esportazioni cinesi verso la Russia sono aumentate del 12,8 per cento, mentre i flussi di greggio in direzione contraria sono aumentati del 44 per cento e quelli di gas sono raddoppiati. Non a caso Xi ha riservato a Putin l'onore di una imponente **visita di stato a Mosca** lo scorso marzo.

*La telefonata
Zelensky-Xi non è
un punto di svolta*

Ciò non vuol dire che la Cina sia favorevole a una continuazione a oltranza della guerra. La telefonata con Zelensky serve a collocarla su un piano di **apparente neutralità** e creare un primo contatto di vertice su cui eventualmente costruire una volta che gli sviluppi sul terreno abbiano creato condizioni per un'iniziativa diplomatica. Non a caso lo stesso Zelensky ha a lungo cercato un'interlocuzione con Xi, e gli Stati Uniti si sono detti pronti a dialogare con la Cina qualora sia disposta ad andare oltre i vaghi e indefiniti '12 punti' in cui ha articolato la sua posizione riguardo alla guerra.

I **12 punti** sono in effetti tutt'altro che incoraggianti. Pechino invita ad abbandonare "una mentalità da Guerra Fredda" che soggiace all'espansione di "blocchi militari". In sostanza il governo cinese accoglie la narrazione del Cremlino – emersa però solo dopo il fallimento della guerra-lampo in Ucraina – secondo la quale la Russia sarebbe stata costretta a difendersi dall'espansionismo della NATO (è il caso di ricordare che l'allargamento a est dell'Alleanza è fermo dal 2004 e che alla promessa di adesione a Georgia e Ucraina fatta nel 2008 non era stato dato seguito). Un altro dei 12 punti esige la **revoca delle sanzioni unilaterali** imposte dall'Occidente. E anche se si ribadisce la centralità dell'integrità territoriale nelle relazioni internazionali, la Cina **non richiede il ritiro delle truppe d'invasione**. In sostanza, dietro la facciata di un'apparente neutralità la Cina mantiene una posizione a favore della Russia.

*Mal riusciti i
tentativi di
ribilanciamento
della Cina*

La Cina ha successivamente cercato di **bilanciare** la sua posizione. L'ambasciatore cinese presso l'UE, Fu Yong, ha dichiarato che la **Cina non è schierata con la Russia** né le ha fornito assistenza militare o riconosciuto l'annessione dei territori ucraini occupati. Ha inoltre definito la "partnership senza limiti" che Putin e Xi annunciarono alle Olimpiadi invernali di Pechino nel febbraio 2022 (poco prima dell'invasione) come una semplice formula retorica. Inoltre, a inizio maggio la Cina ha votato a favore di una risoluzione

* Putin è incriminato per aver ordinato il trasferimento forzato in Russia di migliaia di bambini ucraini per sottoporli a un processo di 'rieducazione' (e russificazione).

dell'Assemblea Generale dell'ONU a favore di una maggiore cooperazione tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa, che nel preambolo definisce la guerra in Ucraina un'invasione. Si tratta della prima volta che la Cina ha approvato un documento formale in cui si esprime una condanna della Russia, ma è bene precisare che si tratta di un'approvazione di basso profilo e indiretta e pertanto non è il caso di esagerarne l'importanza. La Cina non ha nemmeno chiarito se intenda abbracciare la proposta del presidente brasiliano **Lula** Inácio da Silva di creare un **gruppo di paesi** interessati a facilitare un dialogo di pace.

Nel mentre, le relazioni **Stati Uniti-Cina** si sono **deteriorate**. A gennaio la visita del Segretario di Stato Blinken a Pechino è saltata dopo che il governo USA è stato costretto ad abbattere un **pallone-spia** cinese finito nello spazio aereo americano (i cinesi sostengono si trattasse di un pallone per rilevazioni meteorologiche). Sempre a gennaio l'Amministrazione Biden ha proibito alle aziende USA di vendere i loro prodotti al gigante high tech cinese **Huawei**. A febbraio il Dipartimento del Commercio ha vincolato l'accesso a circa quaranta miliardi di dollari in incentivi per i produttori di chip USA all'impegno da parte loro a non espandere le operazioni in Cina nel prossimo decennio.

*Tensioni USA-
Cina su commercio,
spazio aereo e
Taiwan*

La competizione è cresciuta anche sul fronte geostrategico nell'**Indo-Pacifico**, in particolare con riguardo a **Taiwan**, l'isola di fatto indipendente che la Repubblica Popolare Cinese rivendica come parte del suo territorio. Gli Stati Uniti hanno ottenuto dalle **Filippine** l'autorizzazione ad aumentare la loro presenza militare nell'arcipelago e i due paesi hanno condotto le esercitazioni militari congiunte più grandi degli ultimi trent'anni. A marzo il patto tra Stati Uniti, Australia e Gran Bretagna (noto con l'acronimo inglese **AUKUS**), ha dato il via alla fornitura all'Australia di sottomarini a propulsione nucleare, sollevando le proteste del Ministero degli Esteri cinese. Ma a provocare l'ira di Pechino è stato soprattutto l'**incontro** dello Speaker della Camera **McCarthy** con la presidente taiwanese **Tsai Ing-wen**, in visita in California. In risposta, la Cina ha disposto esercitazioni militari su larga scala attorno a Taiwan, pur se di entità minore rispetto a quelle seguite alla visita a Taipei della predecessora di McCarthy, Nancy Pelosi, nell'agosto 2022.

Nelle ultime settimane Washington e Pechino hanno però abbassato i toni. A inizio maggio, Blinken ha espresso il desiderio di riprogrammare la visita a Pechino, a cui dovrebbe partecipare anche la Segretaria del Tesoro Janet Yellen. Quest'ultima ha detto apertamente che gli Stati Uniti **non cercano un 'disaccoppiamento'** (*de-coupling*) completo delle due economie, che sarebbe "disastroso" data la mole colossale dell'interscambio commerciale sino-americano, che nel 2022 ha toccato la cifra record di **690 miliardi di dollari**. Il Ministero degli Esteri cinese Qin Qiang, incontrandosi con l'ambasciatore

americano, ha dichiarato che la stabilizzazione delle relazioni tra i due paesi e la prevenzione di incidenti sono prioritarie per la Cina.

Anche le **relazioni Europa-Cina** sono oscillate tra la competizione e la cooperazione. A inizio anno l'UE ha individuato una serie di progetti prioritari nell'ambito di **Global Gateway**, il piano per mobilitare trecento miliardi di euro di investimenti in progetti infrastrutturali principalmente nel Mediterraneo, Africa Subsahariana ed Eurasia. *Global Gateway* è stato chiaramente concepito come un'alternativa alla *Belt and Road Initiative*, la grande iniziativa cinese di sviluppo infrastrutturale nel Sud Globale. La presidente della Commissione europea **Ursula von der Leyen** ha esortato l'UE a contrastare i sussidi alla transizione energetica del governo cinese, che rischiano di frenare la competitività delle aziende europee, soprattutto nel settore dei veicoli elettrici. La stessa Von der Leyen ha comunque precisato al Parlamento Europeo che non è nell'interesse dell'Europa staccarsi commercialmente dalla Cina. L'UE, ha detto von der Leyen, non punta al *decoupling* quanto al **de-risking**, ovvero vigilare sul flusso di investimenti in aree sensibili come la computazione quantica e l'intelligenza artificiale, e ridurre la dipendenza dalle importazioni di minerali critici per la transizione verde, su cui la Cina ha investito pesantemente negli ultimi anni.

Europa e Cina tra competizione e collaborazione

La ratifica dell'**accordo di investimento UE-Cina** (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*), siglato a fine 2020, resta **sospesa** a causa delle sanzioni cinesi contro membri del Parlamento Europeo (in rappresaglia contro le sanzioni europee su funzionari cinesi implicati nelle violazioni dei diritti umani nella provincia dello Xinjiang). Secondo il *New York Times*, la Cina starebbe considerando la revoca delle sanzioni se l'UE fosse disposta a fare altrettanto, in modo da sbloccare la ratifica del CAI. Allo stesso tempo, l'ambasciatore cinese a Bruxelles Fu ha avvertito che Pechino potrebbe rivalersi contro l'Europa se quest'ultima dovesse seguire le richieste di Washington di limitare il commercio con la Cina, sulla falsa riga di quanto fatto dall'azienda olandese ASML, che ha acconsentito ad adeguarsi alle restrizioni imposte dagli Stati Uniti sull'esportazione di chip avanzati a imprese cinesi.

Crea sconcerto il 'disallineamento' su Taiwan di Macron

Il presidente francese **Emmanuel Macron** ha cercato di alleggerire le tensioni e rilanciare il dialogo strategico con la Cina durante una visita di stato a Pechino a inizio aprile. Macron ha insistito perché la Cina assuma un ruolo di primo piano nella costruzione della pace in Ucraina. La presidente von der Leyen, che ha l'accompagnato, si è espressa in termini più duri, sottolineando come la posizione di Pechino sulla guerra sia un fattore determinante per l'evoluzione delle relazioni UE-Cina. In un'intervista rilasciata sul volo di ritorno in Europa,

Macron ha però espresso valutazioni che hanno **creato sconcerto** in Europa e **malumore** in America. Segnatamente, il presidente francese ha detto che l'Europa dovrebbe **prendere le distanze** dalle tensioni tra Cina e Stati Uniti su Taiwan e sviluppare un'**autonomia strategica** nell'ambito della difesa e dell'energia. Nelle settimane successive il presidente Biden ha cercato di calmare le acque, assicurandosi in una chiamata con Macron l'impegno di quest'ultimo a riaffermare "l'importanza del mantenimento della pace nello stretto di Taiwan".

3. L'Iran e il Medio Oriente

La speranza di **allontanare una 'crisi nucleare'** con l'Iran – ovvero una situazione in cui l'Iran si doti di un arsenale atomico – non è ancora venuta meno. Dopo il fallimento a settembre del negoziato per riattivare l'**accordo nucleare del 2015** o *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), che imponeva limiti severi (ma temporanei) sul programma nucleare iraniano in cambio dell'alleggerimento sanzionatorio da parte di USA, UE e ONU, l'Iran ha continuato a sviluppare le sue capacità nucleari. Contemporaneamente, gli USA e i paesi europei membri del JCPOA – Francia, Germania e Gran Bretagna (**E3**) – si sono irrigiditi in seguito alla **brutale repressione** delle proteste anti-governative in Iran e all'uso di **droni iraniani** contro obiettivi civili ucraini da parte della Russia.

Anche se la riattivazione del JCPOA è ormai **fuori portata**, l'Amministrazione Biden e gli E3 sperano che una combinazione di pressione, dialogo e distensione regionale persuada l'Iran a congelare i suoi progressi nucleari e collaborare con gli ispettori dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA). Per l'Amministrazione USA, stabilizzare l'attuale situazione di **'niente accordo, niente crisi'** (*no deal, no crisis*) è un passo propedeutico a un eventuale nuovo negoziato che reintroduca limiti verificabili alla capacità dell'Iran di destinare il programma nucleare a usi militari.

L'Amministrazione Biden, così come gli E3, l'UE e lo stesso Iran, continuano a denunciare la decisione dell'ex presidente Donald Trump di **ritirare unilateralmente** gli Stati Uniti dal JCPOA nel 2018 come un colossale errore strategico, a cui però nessuna delle parti sembra essere in grado di rimediare. Biden mantiene in vigore tutte le sanzioni che Trump aveva riadottato e anzi ne ha aggiunte altre per punire la repressione delle proteste popolari e il trasferimento alla Russia di droni. Anche l'UE ha adottato misure mirate in questo senso, pur mantenendo la revoca delle sanzioni settoriali in ottemperanza al JCPOA. Il **commercio UE-Iran** è comunque **crollato** a causa della **natura extraterritoriale** delle sanzioni USA. In ogni caso, dopo la repressione delle proteste il **contesto interno** – non solo negli Stati Uniti ma anche in Europa e soprattutto in **Germania** – è tale che la prospettiva di un coinvolgimento diplomatico di alto livello con la Repubblica Islamica al

*Continua lo
stallo sul
nucleare
iraniano*

momento presenta costi politici molto alti che i leader – soprattutto Biden, presto impegnato nella campagna per la rielezione – sono restii a pagare.

Gli Stati Uniti e gli E3 per il momento si sono limitati a minacciare conseguenze qualora l'Iran non si tenga distante dalla soglia del **90 per cento di arricchimento dell'uranio** (il livello necessario per una bomba) e non cessi di ostacolare le **verifiche degli ispettori AIEA**. Le potenziali misure di rappresaglia includono tutte le **sanzioni ONU** sospese in base al JCPOA, che gli E3 possono ancora riattivare senza timore di un veto in seno al Consiglio di Sicurezza; ulteriore pressione economica anche da parte dei partner regionali di USA ed Europa; nonché un **bombardamento** del programma nucleare iraniano da parte USA o di **Israele**, che vede in un Iran nucleare una minaccia esistenziale. L'ipotesi di un'azione armata tuttavia non incontra favore a Washington, dal momento che potrebbe scatenare un conflitto regionale e ritardare ma non fermare il programma nucleare iraniano.

L'Iran è consapevole dei rischi. Ufficialmente, continua a insistere che il suo obiettivo è tornare al JCPOA e alla nuova sospensione delle sanzioni USA, che hanno gravemente **danneggiato l'economia iraniana** (il rial, la valuta nazionale, ha perso più di un terzo del suo valore in un anno). Non intende però farlo alle condizioni poste dagli USA, anche se dietro le quinte gli iraniani sembrano essersi pentiti di non aver accettato il testo proposto da USA ed E3/UE lo scorso agosto. Ha così continuato a lavorare al programma nucleare, accumulando uranio arricchito fino al 60 per cento (una soglia che, pur insufficiente per una bomba, non ha alcuna applicazione civile; c'è stato anche un caso isolato di tracce di uranio arricchite all'84 per cento). Il direttore della CIA, Bill Burns, ha dichiarato al Congresso che la valutazione dell'intelligence USA è che la leadership iraniana **non ha preso la decisione** di costruire la bomba. Se così facesse, tuttavia, i tempi di produzione sarebbero molto più brevi rispetto a quando il JCPOA era funzionante.*

Allo stesso tempo, Teheran ha mandato segnali distensivi. L'AIEA ha recentemente confermato che il governo iraniano ha finalmente cominciato a implementare un'intesa per la **re-installazione di videocamere** in centri industriali nucleari che erano state disattivate in seguito al ritiro americano dal JCPOA. Un altro segnale è un **incontro a Oslo** tra i negoziatori nucleari iraniani e funzionari E3 e USA. Gli europei hanno detto che si è trattato di un incontro in cui sono state enunciate le linee rosse di USA ed Europa e non di un round negoziale, ma è pur sempre positivo che si sia svolto.

* Il tempo di *breakout* – ovvero il tempo necessario per dotarsi del materiale per costruirsi una bomba – è ora ridotto a due-tre settimane, mentre era di un anno sotto il JCPOA. A questo vanno aggiunti i tempi di miniaturizzazione (cioè la costruzione di testate) e di allestimento di vettori adeguati (missili balistici).

Nel frattempo, l'UE sembra aver **messo da parte** il piano di inserire nella **lista di organizzazioni terroristiche il Corpo di Guardie della Rivoluzione Islamica**, l'organizzazione paramilitare che controlla la politica di sicurezza e regionale dell'Iran. Fortemente caldeggiata dal Parlamento Europeo e inizialmente favorita dal governo tedesco, la designazione avrebbe incontrato un'aspra reazione da parte dell'Iran. Il governo aveva minacciato di **ritirarsi** dal Trattato di Non-Proliferazione Nucleare, la base legale degli sforzi UE e ONU di mettere sotto vigilanza il programma nucleare iraniano. La mancata designazione allontana quindi la prospettiva di una grave frattura nelle relazioni tra UE e Iran.

Lo sviluppo più importante in termini di una potenziale distensione si è però avuto non nel contesto negoziale nucleare ma in quello regionale. Con sorpresa generale, a marzo l'Iran e il suo principale rivale arabo, l'**Arabia Saudita**, hanno annunciato il **ristabilimento di relazioni diplomatiche**, interrotte da fine 2016. L'intesa è l'esito di un lungo processo facilitato prima dall'Iraq, poi dall'Oman e infine dalla **Cina**, il cui coinvolgimento è stato decisivo (l'intesa è stata raggiunta a Pechino).

*USA e UE
tiepidi sull'accordo
Iran-Arabia
Saudita facilitato
dalla Cina*

L'accordo ha fundamentalmente una dimensione bilaterale. Teheran si è impegnata tra l'altro a interrompere di rifornire di armi i ribelli anti-sauditi **Huthi** in Yemen e Riyadh a non sostenere l'**opposizione iraniana** sia in Iran stesso sia nella diaspora in America ed Europa. L'accordo ha però anche innegabili ricadute regionali, rafforzando le prospettive di mantenimento della **tregua in Yemen** e facilitando il processo di re-integrazione nella Lega Araba del presidente siriano **Bashar al-Assad**, uno strenuo alleato dell'Iran che i paesi arabi del Golfo hanno avversato per anni, ufficializzato a inizio maggio. L'intesa complica i piani di Israele di creare un fronte di contenimento regionale dell'Iran attraverso il processo di normalizzazione con i paesi arabi noto come **Accordi di Abramo**, e aumenta i costi politici di un'azione armata contro la Repubblica Islamica (che oggi non incontra più il favore dei sauditi). L'accordo è anche naturalmente l'esempio più clamoroso di come la penetrazione commerciale del Medio Oriente da parte della Cina non possa più essere del tutto scollegata da un coinvolgimento nella geopolitica regionale. Pechino ha messo a frutto gli ottimi rapporti politico-commerciali con entrambi i paesi per facilitare l'intesa – e in realtà farne da garante, sebbene i cinesi rifiutino questa caratterizzazione.

Gli Stati Uniti, che dopo il ritiro dal JCPOA hanno perso ogni forma di interlocuzione diretta con Teheran, hanno salutato l'accordo irano-saudita con favore, sostenendo che ogni forma di distensione regionale in Medio Oriente è benvenuta. I governi europei hanno mantenuto un profilo più basso, rifiutandosi anche di riconoscere il ruolo della Cina. L'UE aveva sperato di potersi

accreditare come forza promotrice di una distensione regionale dopo la conclusione del JCPOA, ma l'incapacità di difendere il legittimo commercio UE-Iran dopo il ritiro americano e il progressivo allineamento degli E3 con i paesi rivali dell'Iran ne hanno ridotto considerevolmente l'influenza nella regione.

Il ristabilimento delle relazioni diplomatiche dovrebbe consentire a Iran e Arabia Saudita di gestire in maniera più costruttiva la **rivalità reciproca**, ma non di risolverla. Questo vuol dire che gli orientamenti di politica estera di entrambi i paesi sono invariati. Come l'Arabia Saudita resta aperta alla normalizzazione dei rapporti con Israele, così l'Iran continuerà ad appoggiarsi ai suoi alleati in Siria, Iraq e Libano e ad avversare la presenza USA nel Golfo. Una testimonianza di ciò è la **cattura di due petroliere da parte dell'Iran** – una delle quali diretta a Houston in Texas – in rappresaglia contro la decisione del governo USA di **requisire una petroliera iraniana** diretta in Cina. Si tratta dell'ennesimo incidente che coinvolge il trasporto marittimo di idrocarburi nell'area del Golfo Persico, un'occorrenza che ha coinvolto anche imbarcazioni europee in passato e che si è fatta più frequente dopo il ritiro USA dal JCPOA.

4. Le polemiche sull'*Inflation Reduction Act*

L'*Inflation Reduction Act* (IRA), approvato dal Congresso degli Stati Uniti nell'agosto 2022, è diventato una fonte di forti tensioni transatlantiche, anche se ultimamente si è registrato qualche progresso per ridurre l'impatto negativo sull'economia europea.

L'IRA, tra le altre cose, stanziava circa **370 miliardi di dollari** per stimolare la **transizione energetica** verso fonti pulite. Di questi, 216 miliardi sono destinati alle aziende sotto forma di incentivi fiscali e 43 miliardi di dollari andrebbero in incentivi per i consumatori americani, che potranno usufruire fino a 7500 dollari di crediti per l'acquisto di veicoli elettrici, metà dei quali accessibili solo se il 40 per cento dei componenti delle batterie è prodotto o raffinato negli USA, l'altra metà se i veicoli sono assemblati negli Stati Uniti o nell'area di libero scambio tra USA, Messico e Canada. Secondo il World Economic Forum, in soli sei mesi l'IRA avrebbe contribuito a creare oltre centomila posti di lavoro e attratto investimenti per circa 90 miliardi di dollari negli Stati Uniti.

Tutto ciò ha provocato grande preoccupazione e critiche in Europa. Il principale timore degli europei è che gli incentivi dell'IRA, che privilegiano produzione, manifattura e assemblamento americane rispetto a quelle di altri paesi, spingeranno le aziende UE attive nel settore verde a **preferire gli USA all'Europa** come sede di investimenti futuri. Varie compagnie europee, tra le quali BMW, Enel e Freyr, hanno già annunciato investimenti per la costruzione di impianti di produzione negli Stati Uniti in modo da accedere agli incentivi fiscali. I ministri

*Preoccupazioni e
contromisure europee*

dell'economia di Francia e Germania hanno denunciato l'IRA come discriminatorio e dannoso non solo per le economie di paesi alleati ma anche dei principi di libero scambio. Il presidente francese Macron, in visita a Washington lo scorso dicembre, ha ammonito che l'IRA potrebbe “frammentare l'Occidente”. L'inviato per il clima degli Stati Uniti **John Kerry** ha ribattuto che l'UE dovrebbe creare un proprio regime di incentivi per gli investimenti verdi.

In effetti, l'Europa ha iniziato ad adottare delle contromisure. A febbraio la Commissione europea ha lanciato il **Green Deal Industrial Plan**, che si regge su quattro pilastri: 1) la riduzione delle emissioni prodotte dall'industria per la produzione di energie pulite e l'approvvigionamento sicuro di materiali critici per la transizione energetica (come previsto dal *Net-zero Industry Act* e il *Critical Raw Materials Act*); 2) il miglioramento dell'accessibilità a fondi quali il Meccanismo Europeo di Stabilità e la creazione di un Fondo Sovrano Europeo per aiutare i produttori di veicoli elettrici a sostenere la concorrenza americana; 3) la formazione di forza lavoro specializzata e qualificata per gestire i lavori impattati dalla transizione energetica (secondo la Commissione europea tra il 35 ed il 40 percento delle professioni; e 4) l'ampliamento di accordi di libero scambio e partenariato dell'Unione per assicurarsi l'accesso ai materiali critici per la transizione.

A marzo la Commissione europea ha anche deciso di **allentare temporaneamente** le restrizioni sugli **aiuti di stato** per offrire alle imprese le stesse sovvenzioni offerte da un paese non europeo. Alcuni stati membri, come l'Italia, hanno però avvertito che la misura avvantaggia le aziende dei paesi con maggiore capacità fiscale, creando uno **scompenso nel mercato unico europeo**.

L'UE ottiene poche concessioni dagli USA sull'IRA

Nel frattempo, l'UE ha continuato a chiedere **concessioni** da parte americana. In seguito alla creazione di una *task force* USA-UE sull'IRA e soprattutto all'incontro tra Biden e Von der Leyen di marzo, è stato avviato un negoziato per consentire che i **minerali critici estratti o processati nell'UE** rientrino negli incentivi per i veicoli elettrici previsti dall'IRA. In seguito, Volkswagen è stata la prima impresa non-USA produttrice di veicoli elettrici ad essere inclusa tra i beneficiari degli incentivi fiscali previsti dall'IRA. Rimane il fatto che si tratta di “coordinamento ex-post” con cui gli Stati Uniti riescono a calmare gli animi europei attraverso concessioni minime.

5. Altri sviluppi transatlantici di rilievo

- **Siria.** La **reintegrazione** internazionale della Siria ha subito un'accelerazione. Il presidente Assad ha raggiunto un accordo con l'ONU per aprire due canali di ingresso di aiuti umanitari dalla

Turchia in seguito al terribile **terremoto** di inizio febbraio che ha colpito la zona al confine tra i due paesi. Gli Stati Uniti hanno indicato la loro disponibilità a formalizzare l'inclusione dei nuovi punti d'ingresso in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Tra febbraio e marzo, inoltre, Assad è stato ricevuto in Oman e negli Emirati Arabi Uniti, e la Siria è stata reintegrata nella Lega Araba, dalla quale era stata sospesa nel 2011.

- **Brexit.** Gran Bretagna e Commissione europea hanno sbloccato lo stallo sul negoziato relativo al **Protocollo sull'Irlanda del Nord** in un'intesa nota come *Windsor Framework*. L'accordo crea due 'corsie' di flussi commerciali dal Regno Unito, una preferenziale per i prodotti destinati all'Irlanda del Nord e una con controlli più stringenti per quelli destinati all'area UE. Il presidente Biden, che tiene moltissimo alla salvaguardia dell'Accordo del Venerdì Santo che nel 1998 pose fine alle violenze in Irlanda del Nord, si è augurato che grazie all'accordo le istituzioni nordirlandesi escano dallo stallo in cui versano da più di un anno.
- **Israele-Palestina.** L'insediamento del **nuovo governo** guidato dal veterano **Binyamin Netanyahu**, retto da una maggioranza di destra che include partiti estremisti e apertamente razzisti, ha creato qualche scossone nelle relazioni di Israele con USA e UE. Oltre alle posizioni estremiste di alcuni importanti membri della coalizione di governo, ha nuociuto alla relazione con Israele la percezione, avvalorata da enormi manifestazioni antigovernative a Tel Aviv, che il nuovo governo voglia ridurre l'indipendenza della magistratura. Biden ha espresso pubblicamente la speranza che Netanyahu archivi la riforma giudiziaria, provocando la dura reazione del premier israeliano. Quest'ultimo ha comunque rinviato l'adozione della riforma. La Delegazione UE a Tel Aviv dal canto suo ha cancellato un evento di celebrazione del 9 maggio (data di nascita ufficiale dell'UE) dopo che il governo israeliano aveva selezionato come suo partecipante il Ministro della Sicurezza Nazionale **Itamar Ben-Gvir**, un estremista apertamente favorevole all'annessione della Cisgiordania e all'espulsione dei palestinesi. Nel frattempo, il governo israeliano ha presieduto alla continua **espansione degli insediamenti** nei Territori Occupati Palestinesi in Cisgiordania e Gerusalemme Est, e a inizio maggio ha lanciato una serie di attacchi su Gaza nell'ambito di tensioni crescenti con la Jihad Islamica, un gruppo radicale sostenuto dall'Iran. Negli attacchi sono morte dozzine di civili, anche bambini, e un civile israeliano è stato mortalmente ferito da un razzo sparato da Gaza. USA e UE si sono limitati a richiamare le parti alla calma.
- **Sudan.** Il conflitto esploso in Sudan, che ha già provocato almeno seicento morti, potrebbe innescare una **crisi umanitaria** con conseguenze molto gravi nella regione e in Europa. Le ambasciate dei

principali paesi europei e degli Stati Uniti hanno evacuato il personale dalla capitale Khartoum dopo che l'esercito regolare guidato dal Generale Abdel Fattah Abdelrahman **al-Buhran** e le Forze di Supporto Rapido che rispondono a Mohamed Hamdan Dagalo, conosciuto come **Hemeti**, si sono scontrate per il controllo del paese. Un'iniziativa diplomatica promossa da Arabia Saudita e Stati Uniti ha portato all'apertura di negoziati per un cessate il fuoco, anche se al tavolo delle trattative non siede alcun rappresentante del movimento di civili a cui in teoria i militari sauditi erano in procinto di passare il controllo del paese. Finora, nessuna tregua ha retto per più di qualche giorno e i combattimenti continuano. L'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati ha stimato oltre settecentomila tra sfollati e profughi.

Il dibattito politico negli Stati Uniti

*di Riccardo Alcaro e Tiziano Breda**

Questa **nuova sezione** del Focus Euro-Atlantico, che fa il suo esordio, è dedicata a illustrare lo stato del dibattito interno agli Stati Uniti su questioni con **rilevanza per la politica estera americana**. Si concentra pertanto sulle **politiche** e le **strategie dell'Amministrazione in carica**, sui **rapporti** di quest'ultima con il **Congresso**, e su altre questioni centrali, comprese le **agende elettorali** dei partiti e dei candidati presidenti, nonché delle **tendenze nell'opinione pubblica**.

In questo primo tentativo di addentrarsi nella politica interna americana – sempre con l'occhio rivolto alle sue ricadute internazionali – ci concentriamo su due questioni di natura fiscale ed economica, ovvero le trattative dell'Amministrazione e Democratici (che hanno la maggioranza al Senato) con la maggioranza repubblicana alla Camera per l'**innalzamento del tetto del debito pubblico**, una misura necessaria a scongiurare un default tecnico, e la risposta del governo federale ai rischi di **crisi bancaria**. Passiamo poi a considerare come si stia delineando il dibattito in vista delle prossime elezioni – presidenziali e congressuali – di novembre 2024. Consideriamo quindi la **visione politica** del **Presidente Joe Biden** prima di cominciare a definire i contorni della **campagna elettorale**. In questo contesto, accenniamo ai **problemi giudiziari** dell'ex presidente Donald Trump, già in corsa per la nomination per il candidato dei Repubblicani alle prossime presidenziali.

1. Il tetto al debito pubblico

Il dibattito interno negli Stati Uniti è stato dominato nelle ultime settimane dal diverbio sull'innalzamento del debito pubblico, che il Congresso deve approvare in breve tempo per evitare che il Tesoro USA sia incapacitato a emettere obbligazioni sul debito federale. In teoria una misura puramente formale – si tratta di rispettare debiti già contratti e non di autorizzare nuove spese – negli ultimi dieci anni i Repubblicani hanno trasformato l'innalzamento del debito pubblico in una **leva negoziale** per forzare – i critici dicono ricattare – le Amministrazioni democratiche a **pesanti tagli** nella spesa sociale e negli investimenti nella lotta al cambiamento climatico.

Il governo federale potrebbe non essere in grado di ripagare il debito federale già dal **1° giugno**, secondo il Segretario del Tesoro Janet Yellen. La disputa politica ricorda quella che l'ex presidente **Barack Obama** affrontò nel **2011**,

* Riccardo Alcaro è Responsabile e Tiziano Breda Ricercatore del Programma Attori Globali dello IAI.

quando il braccio di ferro con la maggioranza repubblicana alla Camera portò il paese a sfiorare il default, provocando un declassamento da parte delle agenzie di rating come Standard & Poor's. Complici la pandemia, la crisi economica e il conseguente aumento della spesa pubblica, il tetto ammonta a 31.400 miliardi di dollari, pari al **120 per cento** del PIL.

Repubblicani e Democratici fanno muro contro muro Finora, sia i Repubblicani sia i Democratici hanno assunto posizioni intransigenti. La **Camera dei Rappresentanti**, dove i **Repubblicani** hanno la maggioranza, ha **approvato** un piano per aumentare il tetto di 1.500 miliardi di dollari in cambio di tagli ad alcune politiche dell'Amministrazione Biden, come la cancellazione del debito studentesco, della quale hanno beneficiato più di seicentomila studenti dal 2021. La proposta non è stata accolta dal **Senato**, a maggioranza **democratica**, mentre il **Presidente Biden** ha minacciato il **veto**, pretendendo l'innalzamento del tetto senza condizioni.

Per ridurre il debito, la Casa Bianca ha proposto l'**aumento dell'imposizione fiscale** su chi ha un reddito superiore ai 400.000 dollari l'anno e sulle aziende (cfr. *infra*). Dopo mesi di pressioni, Biden si è riunito con lo Speaker (presidente) della Camera, il Repubblicano **Kevin McCarthy** e i leader del Senato, **Jack Schumer** (per la maggioranza democratica) e **Mitch McConnell** (per la minoranza repubblicana) il 9 maggio. Ai margini dell'incontro, che non ha prodotto risultati tangibili, Biden ha dichiarato di star considerando l'uso del **14esimo emendamento** alla Costituzione, che secondo alcuni giuristi permetterebbe al governo di contrarre debito oltre il tetto posto dal Congresso.

Secondo la Casa Bianca, un **default tecnico** degli Stati Uniti farebbe **sprofondare i mercati**, provocando la **perdita di milioni di posti di lavoro** e causando probabilmente una **reazione a catena in tutto il mondo**. Tra le possibili conseguenze vi sarebbe infatti una vendita massiccia dei buoni del Tesoro USA, che perderebbero valore e metterebbero in difficoltà tutti i governi che ne hanno ampie disponibilità. La volatilità dei mercati intaccherebbe anche la fiducia dei consumatori e delle imprese, causando un ridimensionamento delle intenzioni di investimento e l'accumulo di risparmi precauzionali da parte delle famiglie. La crescita globale potrebbe pertanto subire un rallentamento o addirittura entrare in **recessione**. Repubblicani e Democratici sembrano persuasi che infine la parte avversa cederà data la posta in gioco così alta. Tuttavia l'esternazione di **Trump**, che ha detto di non essere spaventato dall'ipotesi di default, ha ridotto lo spazio negoziale di McCarthy.

2. La 'mini' crisi bancaria

Il **collasso** di alcune **banche regionali** ha destato allarme circa la salute del sistema bancario degli Stati Uniti. A marzo la crisi di liquidità della Silicon Valley

Bank (**SVB**), dovuta al rialzo dei tassi d'interesse da parte della Federal Reserve e alla corsa al ritiro scatenata da una conseguente operazione di riassetto, è risultata nel fallimento della sedicesima banca più importante degli Stati Uniti, una banca che era cresciuta vertiginosamente negli ultimi quattro anni e che si era distinta per avere tra i suoi clienti importanti esponenti del mondo dell'*high tech*, dello spettacolo e della finanza. Poco dopo, per evitare un contagio, il governo federale ha chiuso d'autorità un'altra banca a rischio fallimento, la **Signature Bank**. Il governo ha promesso di tutelare i risparmi dei correntisti anche oltre il limite di 250.000 dollari garantito per legge, contribuendo a contenere il panico (ma anche esponendosi alla critica di favorire l'«azzardo morale», ovvero comportamenti sconsiderati derivanti dal calcolo di un intervento federale in caso di necessità). Il successivo collasso della **First Republic Bank**, acquisita da JPMorgan a inizio maggio, ha però riaperto le preoccupazioni sulla solidità del sistema bancario USA.

Il fallimento di SVB apre la crisi finanziaria più grave dal 2008

Nonostante le assonanze con la crisi del 2008, che si propagò a tutto il mondo e colpì duramente l'UE, per il momento l'impatto sull'**Europa** è stato limitato. Il crollo della SVB è legato al sodalizio tra istituti bancari e startup attive nel settore *high tech* della California, molto lontano dall'ecosistema bancario europeo e dai meccanismi di controllo del vecchio continente.

Tuttavia, la crescente sfiducia di investitori e correntisti si è tradotta nella svalutazione fino al 90 per cento delle azioni di molti altri istituti bancari USA, un trend che, se prolungato, potrebbe provocare danni di maggiore portata.

La mini-crisi finanziaria ha generato un dibattito negli Stati Uniti sulla **regolamentazione del sistema bancario**. La crisi di SVB e le altre dipende dalla vorticoso crescita che hanno avuto negli ultimi quattro anni, un risultato dell'allentamento delle restrizioni e dei sistemi di vigilanza della riforma finanziaria voluta da Obama, nota colloquialmente come **Dodd-Frank Act**. L'Amministrazione Biden ha esortato gli enti regolatori delle banche a rafforzare la supervisione e regolamentazione delle banche regionali, aumentando la frequenza delle prove di capitale e reintroducendo la necessità per le banche di sviluppare piani di salvataggio, e ha spinto per il ripristino delle misure del Dodd-Frank Act allentate all'epoca di Trump (col voto di diversi Democratici, tuttavia). Segnatamente, Biden vorrebbe **re-introdurre i requisiti di capitale e liquidità** per le banche con cespiti tra i 100 e i 250 miliardi di dollari. Il tema ha suscitato forti divergenze tra Democratici e Repubblicani, viste le resistenze di questi ultimi all'imposizione di regole più stringenti sugli istituti finanziari.

I Democratici vogliono reintrodurre regole allentate dai Repubblicani

3. L'agenda per il futuro dell'America di Biden

Nei primi mesi del 2023 Biden e la sua Amministrazione hanno tracciato le linee-guida dell'azione di governo, presente e futura, in almeno tre occasioni. La prima è stata il **discorso sullo Stato dell'Unione** (*State of the Union*, SOTU), l'annuale indirizzo al Congresso in cui il presidente illustra i piani per l'anno a venire. La seconda è stata la presentazione di un **piano di legge di bilancio**, un documento che ha un valore più orientativo che pratico visto che la legge di bilancio non è nelle mani del presidente ma del Congresso, in cui tra l'altro i Repubblicani controllano la Camera. Il terzo è un discorso sulla politica economica e internazionale dell'Amministrazione Biden del Consigliere per la Sicurezza Nazionale Jake Sullivan, che ha illustrato le sfide e le priorità della **"politica estera per la classe media"** che il presidente aveva promesso durante la campagna elettorale del 2020.

Il discorso sullo Stato dell'Unione

Biden ha usato il discorso sullo Stato dell'Unione come rampa di lancio per la sua candidatura alla rielezione, ufficializzata in aprile. Ha innanzitutto difeso il suo **'record' economico**, ricordando la continua crescita del PIL, la riduzione progressiva dell'inflazione (il suo tallone d'Achille, anche se a maggio 2023 si era ridotta della metà rispetto ai picchi dell'anno precedente) e soprattutto il fatto che gli Stati Uniti siano vicini alla **piena occupazione** (a gennaio il tasso di disoccupazione era del 3,4 per cento, il più basso dal 1969). Ha ricordato come la pandemia sia stata superata grazie alla robusta **campagna vaccinale** della sua Amministrazione. Si è **scontrato** più volte coi Repubblicani, accusandoli di voler tagliare le spese sociali e in particolare la Social Security, ovvero la previdenza sociale federale. E ha insistito sulle priorità della sua agenda, passata e futura: la lotta al cambiamento climatico attraverso grandi investimenti pubblici e sgravi fiscali a vantaggio della **transizione energetica** verso le rinnovabili, la **re-industrializzazione** degli Stati Uniti in **settori strategici** come i microchip, il rinnovamento delle **infrastrutture**, la difesa della democrazia dalle **minacce delle autocrazie** (quadro in cui si inserisce il sostegno USA all'Ucraina).

La proposta di bilancio dell'Amministrazione

Le priorità economiche dell'Amministrazione Biden hanno ricevuto un'articolazione nel **documento di bilancio** presentato a marzo. Come spiegato sopra, si tratta di un testo orientativo dal valore politico che va letto nel contesto della preparazione del presidente alla campagna per la rielezione. Non a caso Biden ha presentato il bilancio non a Washington ma a Philadelphia, principale città della **Pennsylvania**, uno stato chiave per la sua strategia di riconquistare ai Democratici il voto della **classe media e operaia bianca**, che nel 2016 aveva favorito Trump.

In anticipazione della battaglia sul debito pubblico, Biden ha indicato l'obiettivo di tagliare il debito federale di tremila miliardi di dollari in dieci anni facendo perno sull'aumento della **pressione fiscale su ricchi e grandi aziende**. Il presidente ha invocato la necessità di una nuova tassa per i miliardari, della quadruplicazione dell'imposta sul *buyback* di titoli, l'aumento delle tasse sui profitti di *hedge funds* e fondi di *private equity*, nonché la cancellazione degli sgravi fiscali per le compagnie petrolifere e sulle transazioni in criptovalute. Biden ha anche rinnovato l'impegno ad aumentare lo spazio negoziale del governo federale nell'**acquisto di farmaci**, una misura (molto popolare) già inclusa nell'*Inflation Reduction Act*. Più un'agenda politica che di governo, il bilancio di Biden serve nelle intenzioni del presidente a creare un **netto contrasto con le priorità** di riduzione della spesa dei **Repubblicani**, che si concentrano invece su tagli ai programmi di welfare come la già citata Social Security e Medicaid, l'assicurazione sanitaria federale per i più poveri.

La 'Dottrina Biden'

L'occasione più interessante per comprendere gli indirizzi generali, specialmente in politica internazionale, non è stata però della presidenza Biden né il SOTU né il bilancio, bensì il **discorso** che il Consigliere per la Sicurezza Nazionale **Sullivan** ha tenuto alla Brookings Institution, un prestigioso think tank di Washington. Si è trattato della più completa illustrazione di cosa intende l'Amministrazione quando parla di "politica estera per la classe media", al punto che nei commenti di giornali ed esperti il discorso di Sullivan è assunto a una sorta di enunciazione di una vera e propria **'Dottrina Biden'**.

*Biden abbandona
il paradigma
neoliberista*

Sullivan ha espresso una chiara **volontà di rottura** con il cosiddetto **'consenso di Washington'**, l'insieme di principi e assunti di politica economica internazionale che ha dominato il dibattito in America (e non solo) per più di trent'anni (si è incrinato solo con l'avvento di Trump). Gli aspetti del consenso di Washington da cui l'Amministrazione Biden si è distanziata sono la deregolamentazione, la promozione della delocalizzazione a vantaggio dei consumatori, il rifiuto di una politica industriale pubblica, l'efficientamento a tutti i costi delle catene del valore, nonché i trattati commerciali basati sull'accesso al mercato (ovvero riduzione di tariffe e quote) ma non sulla condizione dei lavoratori e delle questioni climatiche. Sullivan ha anche lamentato l'eccessiva focalizzazione sulla crescita del PIL invece che sulla crescita asimmetrica dei vari segmenti della società.

Quello espresso da Sullivan non è un rifiuto netto di tutti questi elementi, ma la convinzione che ci si è spinti troppo oltre e che è necessario un **ribilanciamento** e l'introduzione di **nuove priorità** (per fare un esempio, Sullivan ha detto che i dazi doganali USA oggi sono già molto bassi per

perseguirne oltre la riduzione, ma questo non vuol dire che si tornerà ai livelli di quarant'anni fa).

Il **'nuovo' consenso di Washington** che l'Amministrazione Biden intende consolidare – su alcuni elementi introdotti già sotto Trump – ruota attorno alla **politica industriale volta all'innovazione**, soprattutto in campo **energetico-climatico**, e di accordi economici che non mettano a repentaglio l'industria nazionale (e i relativi posti di lavoro). Sullivan ha rimarcato che per quanto questo indirizzo sia superficialmente associabile agli istinti isolazionisti dell'*America First* vagheggiati da Trump, in realtà l'Amministrazione Biden ritiene si possa realizzare solo attraverso la **collaborazione internazionale**, specialmente con i paesi politicamente ed economicamente più vicini agli Stati Uniti in Europa e Asia Orientale.

*Politica industriale,
tecnologia ed energia
al centro della
Dottrina Biden*

Secondo Sullivan, il presidente Biden si è trovato di fronte a quattro sfide fondamentali. La prima è lo **svuotamento della base industriale americana** in nome di una semplicistica visione dell'efficienza delle catene del valore anche di beni strategici come le tecnologie avanzate. La seconda è la necessità di adattarsi a un sistema internazionale in cui le relazioni economiche, dominanti nell'era della globalizzazione accelerata, sono sempre più soggette a considerazioni politiche, specialmente nel quadro di crescenti **rivalità geopolitiche**. La terza sfida riguarda la **catastrofe climatica** incombente e la quarta l'**ineguaglianza sociale** e i pericoli per la **tenuta della democrazia** che da essa derivano.

Le misure che hanno definito l'azione interna e internazionale di Biden, ha continuato Sullivan, sono una risposta a queste sfide. Il *CHIPS and Science Act*, varato dal Congresso nell'agosto 2022, ha allocato una cinquantina di miliardi di dollari per stimolare la **produzione e fabbricazione nazionale di semiconduttori** (chip) e ridurre la dipendenza dalle catene globali dominate da pochi paesi (Taiwan in particolare). L'*Inflation Reduction Act*, sempre dell'agosto 2022, dispone investimenti, soprattutto per mezzo di sgravi fiscali, in **tecnologie verdi** fino a 370 miliardi nei prossimi dieci anni. L'*Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA), adottato con voto bipartisan nel novembre 2021, ha aggiunto 550 miliardi di nuova spesa in **sviluppo infrastrutturale nazionale** alle spese già previste, per un totale di 1.200 miliardi in dieci anni.

L'obiettivo dell'Amministrazione è rafforzare la **resilienza** industriale, tecnologica, energetica, occupazionale e sociale degli Stati Uniti, riducendo nel contempo la **dipendenza da altri paesi**, in particolare quelli rivali. La **Cina** presenta la sfida più grande in questo senso, non solo per le dimensioni e la crescita sostenuta della sua economia ma anche perché si è accaparrata il

controllo del processamento della maggior parte dei **minerali critici** necessari alla transizione energetica. Non a caso la Cina è anche il principale bersaglio dei **controlli all'exportazione di tecnologie**, in particolare di chip avanzati di design e/o fabbricazione USA, il cui trasferimento in Cina l'Amministrazione Biden ha vietato dallo scorso ottobre.

*La Dottrina Biden è
anche una risposta
all'ascesa della Cina*

È in questo contesto che l'Amministrazione ricerca una **collaborazione** stabile se non strutturale con **alleati e partner**. Le principali aziende giapponesi e olandesi attive nelle catene di produzione di microchip, per esempio, hanno ceduto alle pressioni USA e introdotto misure restrittive al commercio con la Cina. L'Amministrazione ha cercato un coordinamento internazionale sul fronte fiscale, favorendo l'adozione dell'**imposta minima globale** in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Sullivan ha inoltre menzionato il **Consiglio USA-UE per Tecnologia e Commercio** come strumento di coordinamento su regolamentazioni di tecnologie avanzate – inclusa l'**Intelligenza Artificiale** – e il rafforzamento delle catene del valore destinate ai mercati atlantici (su questo cfr. l'approfondimento di Fabrizio Botti e Irene Paviotti in questo Focus). Ha anche parlato delle collaborazioni con India, Angola, Indonesia e Brasile per lo sviluppo di energia pulita. Per rafforzare questo tipo di partnership, l'Amministrazione Biden punta a mobilitare risorse per **investimenti nelle economie emergenti**, in esplicita competizione con la *Belt and Road Initiative*, la grande iniziativa di sviluppo infrastrutturale lanciata dalla Cina con alterne fortune nel 2013 (l'iniziativa USA si chiama invece *Partnership for Global Infrastructure and Investment* o PGII). Sullivan ha concluso l'esposizione della politica economica internazionale degli Stati Uniti sottolineando come Biden non veda la competizione con la Cina come un gioco a somma zero e sia al contrario **aperto a dialogare**.

Il discorso di Sullivan ha ricevuto non solo attenzione ma anche **critiche**. Alcuni esperti si sono detti preoccupati dell'eccessivo spazio dato alla politica industriale pubblica, altri hanno denunciato l'idea che la collaborazione internazionale possa prescindere da accordi di libero scambio, che dopotutto sono ciò a cui la maggior parte dei partner degli Stati Uniti sono interessati. Di certo la 'Dottrina Biden' enunciata da Sullivan ha generato dibattito sia nel mondo degli esperti che in quello politico, nel frattempo in crescente agitazione man mano che la campagna elettorale del 2024 comincia a prendere corpo.

4. I prodromi della campagna elettorale 2024

La ricandidatura di Biden

“Finire il lavoro”, ovvero portare avanti l’agenda illustrata sopra, è il messaggio con cui Biden ha annunciato l’intenzione di **ricandidarsi alle presidenziali** del 5 novembre 2024.* Il presidente ha sgombrato il campo dalle incertezze che permanevano sui suoi piani, dovute soprattutto alla **questione dell’età**. Biden, che è già oggi il **più anziano presidente** della storia americana, avrà 81 anni nel novembre 2024. Non a caso la maggioranza degli americani – Democratici compresi – non è favorevole alla sua ricandidatura. Il calcolo dell’entourage del presidente è che si tratti però di un’opposizione passeggera, destinata a svanire una volta che i contorni della competizione elettorale si chiariscano, dopo cioè che le primarie repubblicane abbiano selezionato lo sfidante del presidente in carica.

Al momento il candidato con maggiori chance è l’**ex presidente Trump**, che Biden conta di poter sconfiggere nuovamente dopo la vittoria del 2020. Proprio la prospettiva di dover fronteggiare Trump o comunque un candidato della destra di un partito già radicalizzatosi ha spinto i Democratici a **raggrupparsi attorno a Biden**. La

*Senza entusiasmo, i
Democratici si
stringono attorno a
Biden*

leadership del partito in Congresso ha espresso appoggio al presidente e lo stesso elettorato progressista, pur preferendo in teoria un’alternativa più giovane e carismatica, non è favorevole ad altre candidature. A riprova di ciò Biden ha un **vantaggio medio** sui suoi potenziali sfidanti alle **primarie democratiche del 45 per cento** (inizio maggio 2023). Messo a confronto con i potenziali sfidanti repubblicani però il presidente è più o meno alla pari (o anche di poco sotto). Va ricordato tuttavia che il voto popolare non conta per l’elezione del presidente, che dipende dal **collegio dei grandi elettori** assegnati ai vari stati in base alla popolazione. Al momento, il calcolo dei Democratici è che Biden dovrà vincere in uno o massimo due dei tre stati chiave – **Arizona, Georgia e Wisconsin** – per riconfermarsi presidente.

Le difficoltà di DeSantis

La situazione in **campo repubblicano** è completamente diversa. Stando ai sondaggi, al momento i candidati che hanno una reale chance di catturare la nomination sono due. Uno è Trump e l’altro è il **governatore della Florida Ron DeSantis**. Nonostante non abbia ufficializzato la candidatura, DeSantis è considerato molto competitivo soprattutto dopo essere uscito trionfante dalla

* Negli Stati Uniti le elezioni federali si tengono sempre il martedì dopo il primo lunedì di novembre, quindi le date sono note in anticipo.

rielezione a governatore lo scorso novembre, tra l'altro in una delle rare storie di successo di una tornata elettorale altrimenti deludente per i Repubblicani. Inizialmente DeSantis è sembrato un ottimo candidato, capace di raccogliere il consenso della destra del partito, forte dell'esperienza esecutiva in Florida e senza gli innumerevoli scandali e controversie che circondano la figura di Trump. Nel tempo tuttavia la sua stella si è **appannata**.

Si appanna la stella di DeSantis

In parte ciò si può spiegare col fatto che le sue idee e politiche sono diventate più note a livello nazionale, e questo potrebbe essergli costato il favore dei Repubblicani moderati e degli Indipendenti. DeSantis si è distinto per aver cavalcato l'onda della **guerra culturale** contro il mondo progressista, spregiativamente definito *woke*.* DeSantis ha promosso una legge in Florida che consentirebbe di **citare in giudizio giornalisti** che fanno uso di fonti anonime (una pratica comune e storicamente consolidata da tutte le testate giornalistiche, basti pensare allo scandalo Watergate); fatto approvare **severissime restrizioni all'aborto**, possibile solo entro sei settimane senza eccezioni per stupro o incesto; limitato la possibilità degli insegnanti scolastici di parlare di **razza e genere**; e ridotto ulteriormente le già modeste restrizioni all'acquisto e portabilità di **armi da fuoco**. Il fronte sul quale è stato più attivo è quello dell'**immigrazione**, spedendo pullman di irregolari in città del nord governate dai Democratici e penalizzando anche i cosiddetti *dreamers*, ovvero irregolari che sono arrivati negli Stati Uniti come minori o addirittura infanti.

Le battaglie culturali di DeSantis – che per questo è entrato in conflitto anche con la Disney, che in Florida ha il grande parco di divertimenti Disneyworld (e altri annessi) – lo hanno portato molto vicino alle posizioni di Trump. In contrasto con la leadership più anziana del Partito Repubblicano (e di diversi candidati alle primarie come Nikki Haley e Mike Pence) ma in linea con l'ex presidente, DeSantis ha pubblicamente **messo in dubbio** l'interesse degli Stati Uniti a **sostenere l'Ucraina**, sebbene abbia poi in parte ritrattato. Tutto questo lo ha accreditato come **candidato ultraconservatore**, ma lo ha anche messo in competizione per la stessa **base elettorale di Trump** in un momento in cui l'ex presidente è ancora in corsa. Proprio la decisione di Trump di annunciare la candidatura, arrivata poco dopo le elezioni di metà mandato dello scorso anno, ha messo in difficoltà DeSantis, che appare forse ai più una copia meno carismatica, per quanto più giovane, dell'ex presidente. Al momento (inizio maggio 2023) la media dei sondaggi per le primarie repubblicane gli assegna un

* Letteralmente 'sveglio', 'all'erta', *woke* indicava un'attitudine di consapevolezza, vigilanza e denuncia di ingiustizie sociali e razziali. Originariamente un termine utilizzato più a sinistra, la destra se n'è appropriata per indicare in modo dispregiativo quello che considera un'indebita imposizione di nuove idee su identità di genere, rapporti razziali, storia americana, una sorta di estensione 'culturale' del *politically correct*.

modesto 22 percento dei favori contro il **53 percento di Trump**. Su quest'ultimo tuttavia grava il peso di sempre maggiori guai giudiziari.

I processi di Trump

Nei mesi scorsi il quadro politico americano è stato scosso dalle vicissitudini legali dell'ex presidente. In **un caso** Trump è stato giudicato colpevole di molestie sessuali e diffamazione – sebbene in sede civile e non penale. In un **altro** è stato incriminato per violazione delle regole federali sul finanziamento elettorale (tra le altre cose), e ha subito l'onta di un arresto (è stato poi subito rilasciato). C'è poi un **terzo** caso pendente che riguarda il tentativo di alterare la conta dei voti in Georgia durante le presidenziali del 2020. Ancora **aperta** è la questione se Trump abbia commesso un reato portando con sé documenti *top secret* dopo aver lasciato la Casa Bianca. **Infine**, un procuratore speciale sta indagando le responsabilità di Trump nell'assalto al Congresso da parte di una folla di suoi sostenitori il 6 gennaio 2021.

Una giuria popolare ha giudicato Trump responsabile di **molestia sessuale e diffamazione** di una ex giornalista, E. Jean Carroll, alla quale è stato accordato un risarcimento di cinque milioni di dollari. Si tratta di una **sentenza civile** e non penale, il risultato di una recente legge dello stato di New York che ha offerto alle presunte vittime di abusi sessuali una finestra di tempo di un anno per citare in giudizio civile gli offensori anche se il reato penale è caduto in prescrizione – com'è questo il caso, visto che l'episodio denunciato da Carroll risale alla metà degli anni Novanta. Trump ha promesso di ricorrere in appello.

L'ombra dei processi di Trump si allunga sulla campagna elettorale

Nel secondo caso giudiziario che lo vede protagonista, l'ex presidente si è dichiarato non colpevole dei **34 capi d'accusa** intentatigli dal procuratore distrettuale di Manhattan, il democratico Alvin Bragg. L'incriminazione ruota attorno al **pagamento di hush money** – cioè di denaro volto a comprare il silenzio pubblico di qualcuno – che un collaboratore di Trump, Michael Cohen, ha fatto a Stormy Daniels, un'ex stella del porno con cui Trump avrebbe avuto una relazione mentre era sposato. Dal momento che il pagamento è avvenuto **durante la campagna elettorale del 2016** (poi vinta da Trump), il procuratore Bragg è convinto di poter provare che Trump è colpevole di **falsificazione di registri aziendali** (Cohen è stato rimborsato nei mesi successivi a fronte di servizi legali mai prodotti) e **violazione delle leggi federali sulla trasparenza dei finanziamenti elettorali**.

Gli esperti legali hanno avanzato qualche dubbio sulla strategia del procuratore distrettuale Bragg. Quest'ultimo parte dall'assunto che l'*hush money* debba essere considerato un finanziamento elettorale perché il suo fine era

assistere le sorti politiche di Trump. Ma in casi simili in passato gli accusati (come l'ex candidato vice-presidenziale democratico del 2004, John Edwards) si sono difesi con successo sostenendo di aver voluto invece proteggere il loro matrimonio. Altri dubbi riguardano la competenza del procuratore distrettuale, dal momento che il reato imputato a Trump è di natura federale e dovrebbe pertanto essere perseguito da corti federali. È il caso di ricordare che **Cohen**, il factotum di Trump che fece i pagamenti, nel 2018 si è dichiarato colpevole di violazione delle leggi sul finanziamento elettorale nello stesso caso. Il processo potrebbe iniziare non prima di mesi e trascinarsi fino alla stagione delle primarie (che cominceranno a fine 2023 o inizio 2024) o addirittura arrivare all'elezione generale.

Un più serio caso proviene dallo stato della Georgia, dove la procuratrice distrettuale della Contea di Fulton, la democratica Fani T. Willis, sta indagando sul presunto tentativo dell'ex presidente di **alterare il risultato elettorale della Georgia** durante le presidenziali del 2020. Willis ha dichiarato di star investigando anche altri reati collegati, come la falsa denuncia di frodi elettorali da parte di uno dei legali di Trump, l'ex sindaco di New York Rudy Giuliani. La decisione sull'eventuale incriminazione di Trump è attesa per l'estate.

La minaccia potenzialmente più grave per l'ex presidente è tuttavia l'indagine in corso sulle sue **responsabilità nei fatti del 6 gennaio 2021**, quando una folla di suoi sostenitori, aizzati da un suo incendiario discorso, penetrò con la violenza nella sede del Congresso in Campidoglio. Trump, che allora era ancora in carica, si rifiutò per ore di esprimersi sulle violenze, che hanno provocato la **morte di nove persone** (quattro dimostranti e cinque poliziotti). Centinaia di persone sono state incriminate e decine sono state condannate, in alcuni casi anche per reati molto gravi.

Il Congresso precedente all'attuale, in cui i Democratici avevano la maggioranza in entrambe le camere, ha creato una **speciale commissione d'indagine bipartisan** della Camera (tuttavia solo due Repubblicani, entrambi dichiaratamente anti-trumpiani, hanno partecipato all'investigazione). La commissione ha concluso i lavori a fine 2022 con la pubblicazione di un **rapporto** esplosivo in cui ha raccomandato l'incriminazione di Trump per reati come l'**ostruzione di procedure ufficiali** (la certificazione dell'elezione di Biden, che il Congresso era tenuto a fare, e ha fatto, il 6 gennaio 2021); la **frode a danno degli Stati Uniti** (la denuncia di inesistenti irregolarità elettorali); e l'**incitamento e assistenza a un'insurrezione**. Il Segretario alla Giustizia Merrick Garland ha incaricato un **procuratore speciale indipendente**, Jack Smith, di produrre raccomandazioni al riguardo. Al momento non è noto quando Smith, un ex alto funzionario del Dipartimento di Giustizia sotto l'Amministrazione Trump, renderà note le sue conclusioni.

In risposta a tutto questo, Trump si è detto **vittima di una persecuzione politica** e ha chiamato a raccolta i suoi sostenitori qualora fosse stato arrestato (quando questo è effettivamente avvenuto, tuttavia, non ci sono stati incidenti). In generale, la **leadership repubblicana** – dallo Speaker della Camera McCarthy alla candidata presidenziale Haley fino all'influente senatore della South Carolina Lindsay Graham – ha eretto **barricate attorno a Trump**.

Secondo un sondaggio uscito subito dopo l'incriminazione da parte del procuratore distrettuale di New York la grande maggioranza degli americani pensa che il caso sia macchiato da logiche politiche. Tuttavia, il 57 per cento (ma solo il 25 per cento di Repubblicani) ritiene che a Trump deve essere impedito dal presentarsi alle elezioni. È necessario ricordare che un'incriminazione o anche una condanna **non costituisce impedimento costituzionale** a 'correre' per un seggio elettivo. Se lo vuole, pertanto, Trump può partecipare alle elezioni anche se giudicato colpevole.

La battaglia sull'aborto

A oltre un anno e mezzo dalle presidenziali del 2024, la battaglia elettorale sembra destinata a giocarsi su temi come l'economia, il sostegno all'Ucraina, la rivalità con la Cina e le vicende giudiziarie di Trump (soprattutto se dovesse vincere le primarie repubblicane). I Democratici tuttavia puntano a mobilitare l'elettorato anche su tematiche di natura ideale, ovvero la tenuta della democrazia e i diritti individuali, in particolare delle donne – una strategia che ha **ben pagato alle elezioni di metà mandato del 2022**.

La difesa dell'aborto favorisce politicamente i Democratici

Il tema dell'**aborto**, in particolare, è considerato dai progressisti una grande **leva elettorale**. Dopo che lo scorso anno la Corte Suprema, in cui i conservatori hanno una maggioranza di 6 giudici a 3, ha rovesciato la sentenza *Roe v. Wade* con cui nei primi anni Settanta aveva riconosciuto l'aborto come diritto costituzionale, in molti stati governati dai Repubblicani sono state adottate **restrizioni molto severe** all'interruzione di gravidanza o anche bandi più o meno completi. Quando la questione è finita nell'urna, in elezioni generali o referenda appositi, gli elettori hanno tuttavia generalmente preferito salvaguardare il diritto all'aborto anche in stati conservatori come **Kansas** e **Kentucky**.

L'ultimo esempio in questo senso si è avuto in **Wisconsin**, dove la competizione elettorale per un posto nella **Corte Suprema dello stato** (negli USA giudici e procuratori statali sono cariche elettive) si è trasformata in una contesa nazionale proprio grazie al tema dell'aborto. La candidata *liberal* Janet Protasiewicz ha infatti travolto l'oppositore conservatore insistendo sulla necessità di salvaguardare il diritto all'aborto (tra le altre cose).

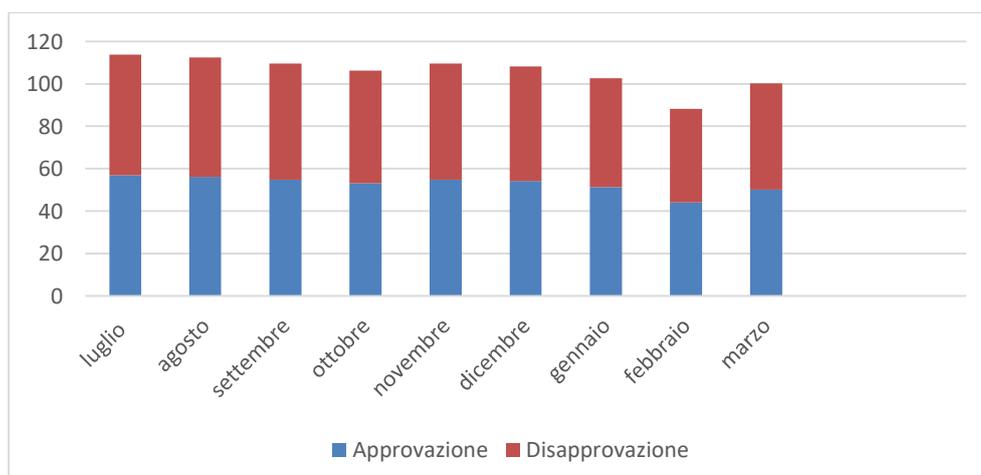
L'elezione della giudice democratica ha però implicazioni più ampie. Il Wisconsin è uno stato in cui l'uso spregiudicato della pratica del *gerrymandering* (metodo con il quale si ridisegnano le circoscrizioni elettorali per favorire un partito sull'altro) ha consegnato ai Repubblicani supermaggioranze nel parlamento statale e un numero prevalente di seggi alla Camera dei Rappresentanti di Washington per oltre un decennio, nonostante a livello di voto popolare il pubblico tenda leggermente a sinistra (i Democratici hanno vinto le ultime elezioni governatoriali e Biden ha prevalso nel 2020). Ora che hanno la maggioranza nella corte suprema dello stato per la prima volta in quindici anni, i Democratici contano di garantire un rapporto più equo tra voto popolare e rappresentanze parlamentari (statali e federali). Come ricordato sopra, il Wisconsin è uno degli **stati in bilico** nelle presidenziali 2024. I Repubblicani molto probabilmente dovranno vincere lì per forza per avere chance di ottenere di nuovo la Casa Bianca.

Grafici e tabelle

*A cura di Lorenzo Crescentini**

1. Tendenze dell'opinione pubblica

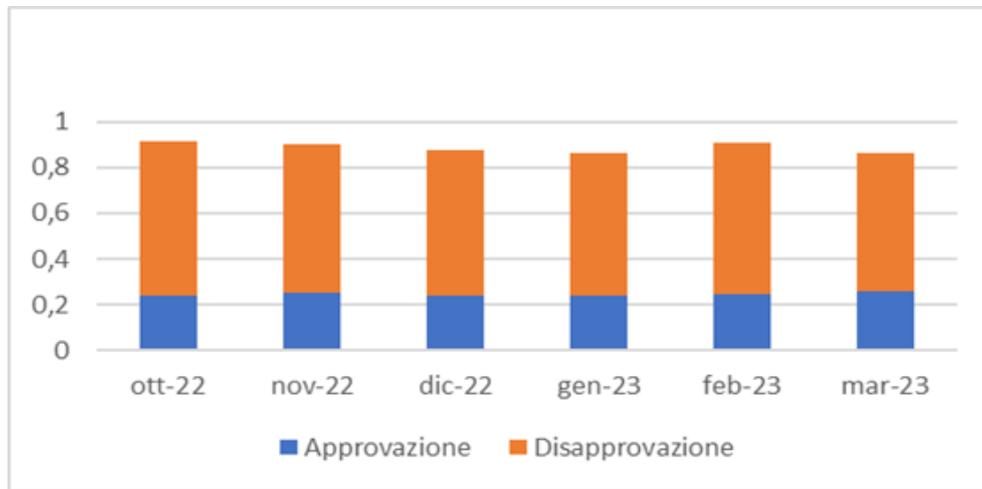
1.1 *Indice di approvazione media dell'operato del Presidente Biden, luglio 2022-marzo 2023*



Fonte: RealClearPolitics, dati aggiornati a marzo 2023
<https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president-biden-job-approval-7320.html>

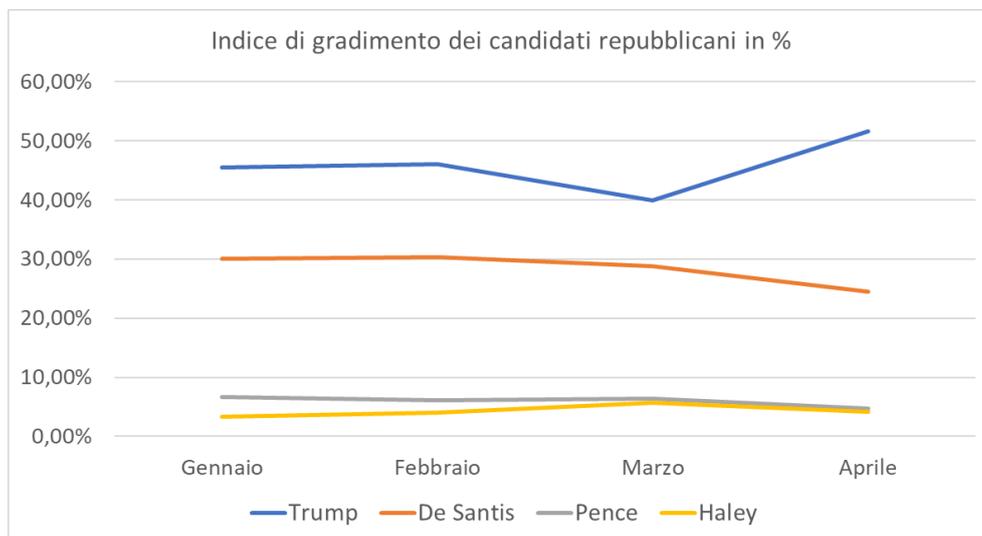
* Lorenzo Crescentini è tirocinante presso il Programma Attori Globali dello IAI.

1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



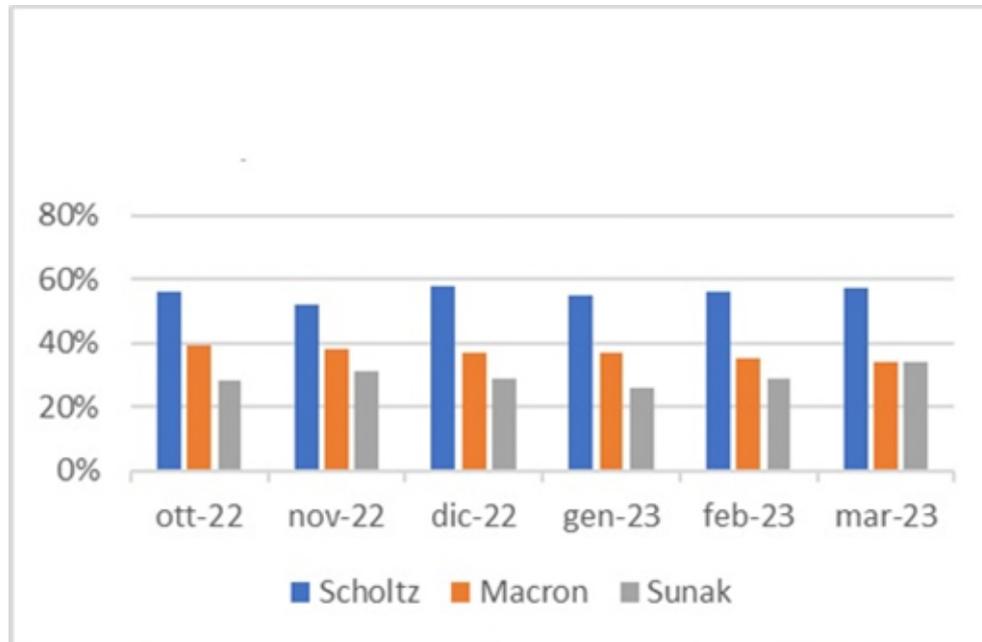
Fonte: RealClearPolitics, dati aggiornati a marzo 2023, https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

1.3. Gradimento dei candidati repubblicani



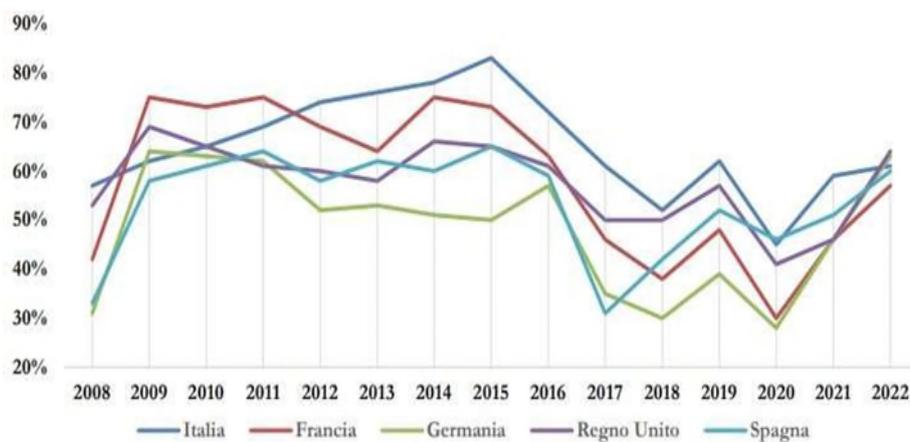
Fonte: Real Clear Politics dati aggiornati ad aprile 2023 https://www.realclearpolitics.com/epolls/2024/president/us/2024_republican_presidential_nomination-7548.html

1.4 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei



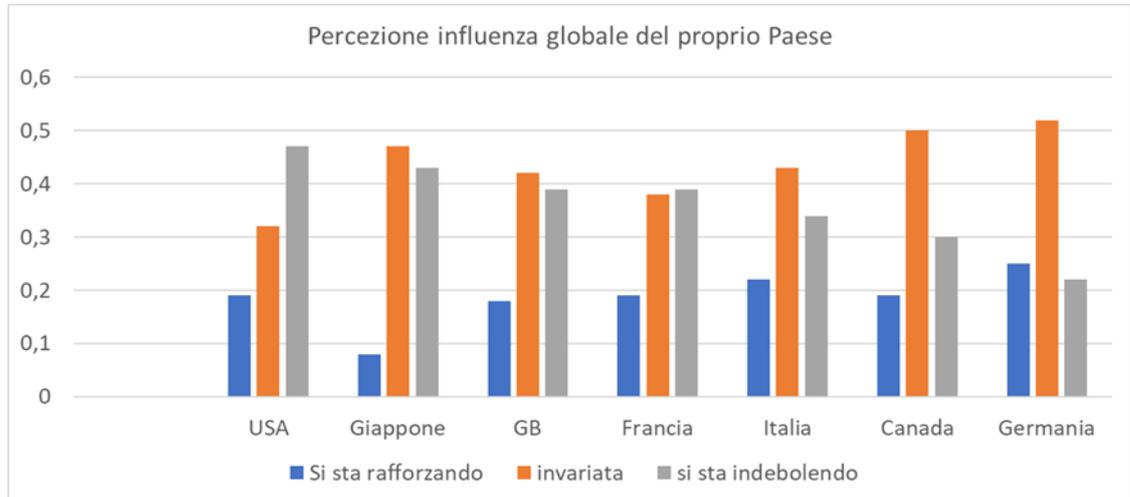
Fonti: Statista marzo 2023 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1295763/umfrage/bewertung-der-arbe>
 YouGov marzo 2023 <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/rishi-sunak-prime-minister-approval>
 POLITICO marzo 2023 <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/>

1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli USA



Fonte: Pew Research Center, giugno 2022, <https://www.pewresearch.org/global/2022/06/22/international-publicopinion-of-the-u-s-remains-positive/>

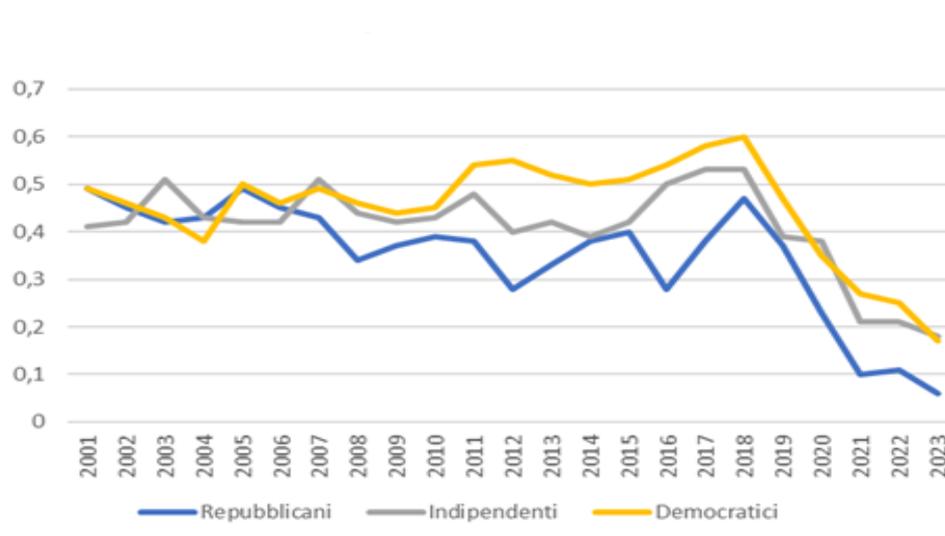
1.6 Percezione influenza globale del proprio paese (G7)



Fonte: Pew Research Center, dati aggiornati alla primavera 2022
<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/12/22/far-more-am>

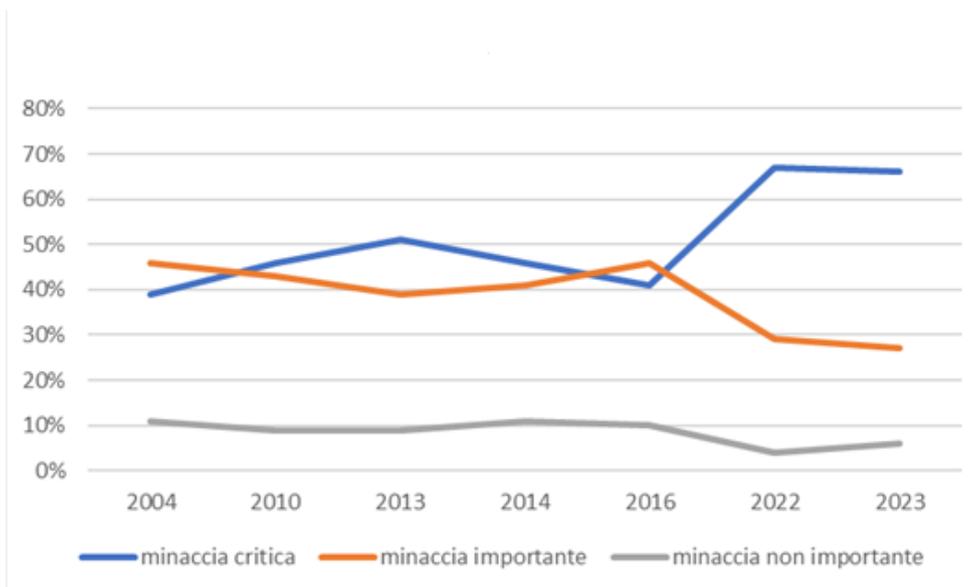
1.7 Percezione opinione pubblica USA sulla Cina

1.7.1 Opinione positiva della Cina per preferenza politica



Fonte: Gallup marzo 2023,
<https://news.gallup.com/poll/471551/record-low-americans-view-china-favorably.aspx>

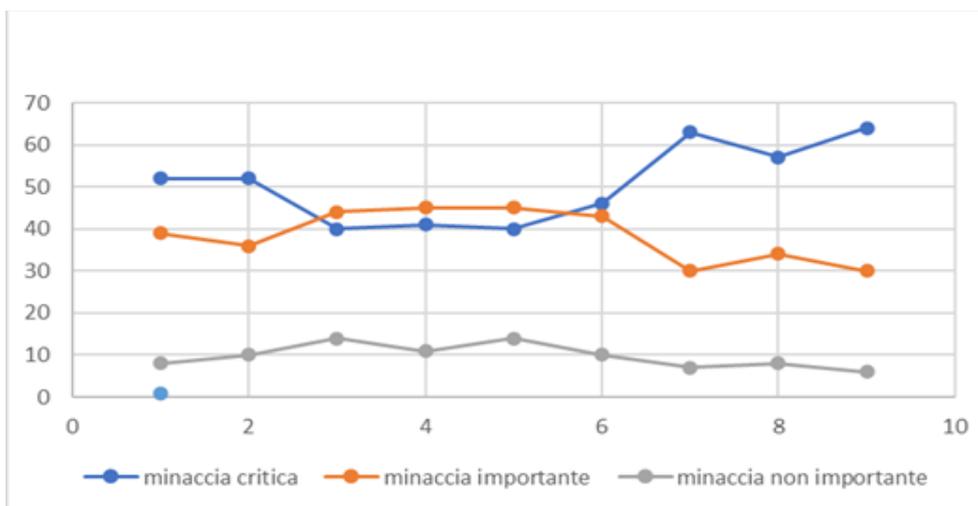
1.7.2 Opinione sulla forza militare della Cina



Fonte: Gallup marzo 2023,

<https://news.gallup.com/poll/471551/record-low-americans-view-china-favorably.aspx>

1.7.3 Opinione sulla potenza economica della Cina



Fonte: Gallup marzo 2023,

<https://news.gallup.com/poll/471551/record-low-americans-view-china-favorably.aspx>

2. Spesa per la difesa

2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di dollari a prezzo corrente)

| ANNO | NATO | NATO Europa | USA | Russia | Cina |
|------|--------------|-------------|------------|-----------|------------|
| 2010 | 1.013.705,00 | 274.592,00 | 720.423,00 | 44.338,00 | 143.244,58 |
| 2011 | 1.044.470,00 | 281.686,00 | 740.744,00 | 47.321,00 | 153.775,35 |
| 2012 | 996.595,00 | 263.571,00 | 712.947,00 | 54.832,00 | 169.575,06 |
| 2013 | 968.487,00 | 269.434,00 | 680.825,00 | 57.501,00 | 183.362,62 |
| 2014 | 943.217,30 | 271.103,00 | 653.942,00 | 61.622,00 | 197.998,76 |
| 2015 | 895.675,85 | 235.733,00 | 641.253,00 | 66.622,00 | 213.542,43 |
| 2016 | 911.653,71 | 237.886,00 | 656.059,00 | 66.419,00 | 225.835,08 |
| 2017 | 911.653,71 | 251.400,00 | 642.933,00 | 55.327,00 | 239.724,29 |
| 2018 | 972.422,44 | 277.769,00 | 672.255,00 | 61.388,00 | 253.766,00 |
| 2019 | 1.052.560,91 | 279.296,00 | 730.149,00 | 65.100,00 | 266.129,00 |
| 2020 | 1.096.594,00 | 302.600,00 | 784.952,00 | 61.700,00 | 278.673,00 |
| 2021 | 1.155.279,60 | 337.274,00 | 811.140,00 | 65.900,00 | 285.930,00 |
| 2022 | 1.178.823,00 | 341.120,00 | 811.591,00 | 71.981,00 | 71.981,00 |

Legenda: dati certi; *stime*; dati fortemente incerti

Fonte: NATO, giugno 2022,

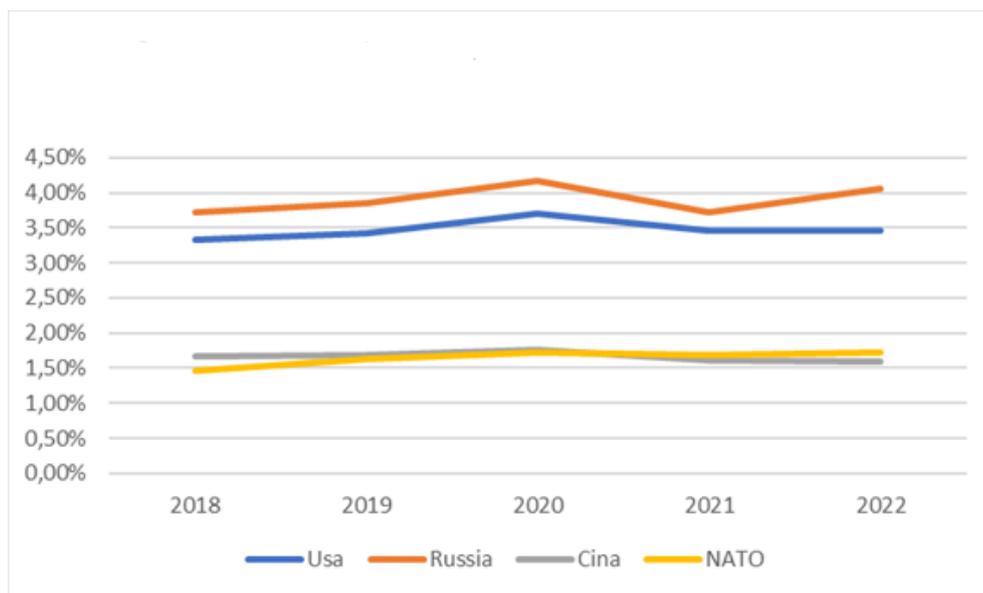
https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197050.htm?selectedLocale=en

SIPRI, aprile 2023, <https://www.sipri.org/databases/milex>

2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al PIL: confronto tra NATO, USA, Russia e Cina

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------|------|------|------|------|------|
| USA | 3,32 | 3,43 | 3,70 | 3,46 | 3,45 |
| Russia | 3,72 | 3,86 | 4,1 | 3,72 | 4,06 |
| Cina | 1,67 | 1,68 | 1,76 | 1,61 | 1,60 |
| NATO | 1,47 | 1,63 | 1,73 | 1,68 | 1,72 |

Legenda: dati certi; *stime*; dati fortemente incerti

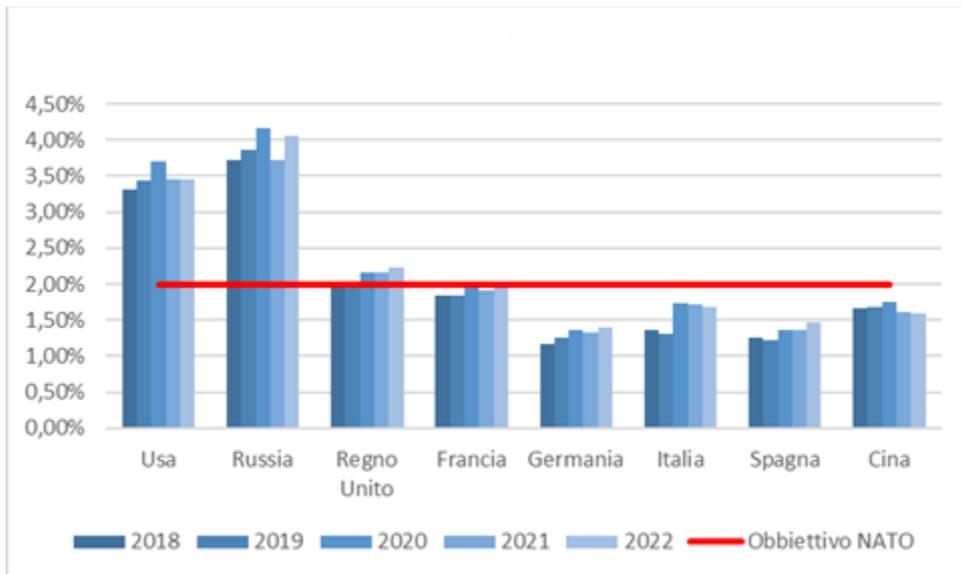


Fonte: SIPRI military spending database
<https://www.sipri.org/databases/milex>

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

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------|------|------|------|------|------|
| USA | 3,32 | 3,43 | 3,70 | 3,46 | 3,45 |
| Russia | 3,72 | 3,86 | 4,17 | 3,72 | 4,06 |
| Regno Unito | 1,94 | 1,98 | 2,16 | 2,16 | 2,23 |
| Francia | 1,84 | 1,84 | 2,00 | 1,92 | 1,94 |
| Germania | 1,17 | 1,26 | 1,37 | 1,33 | 1,39 |
| Italia | 1,36 | 1,31 | 1,74 | 1,72 | 1,68 |
| Spagna | 1,25 | 1,23 | 1,37 | 1,37 | 1,47 |
| Cina | 1,67 | 1,68 | 1,76 | 1,61 | 1,60 |

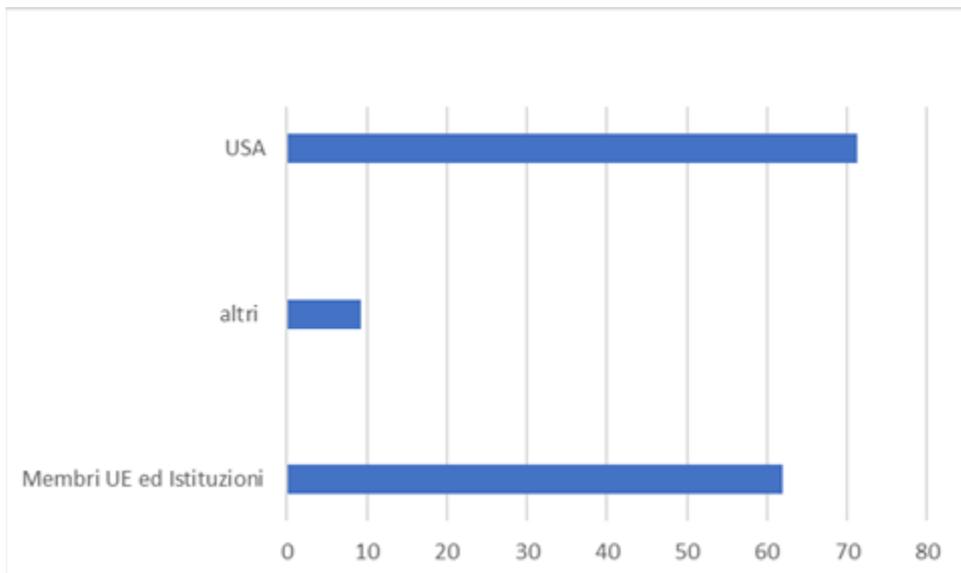
Legenda: dati certi; stime; dati fortemente incerti



Fonte: SIPRI, aprile 2023.

<https://www.sipri.org/databases/milex>

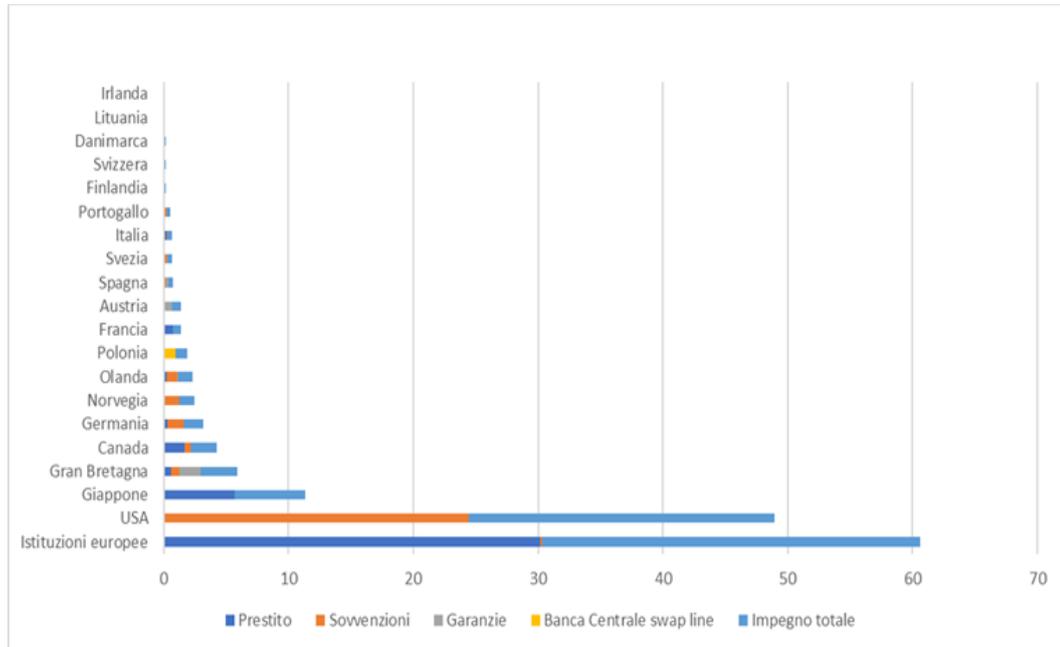
2.4 Aiuti all'Ucraina: confronto USA-UE (in miliardi di dollari)



Fonte: Kiel Institute for the World Economy, aprile 2023,

<https://www.ifwkiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

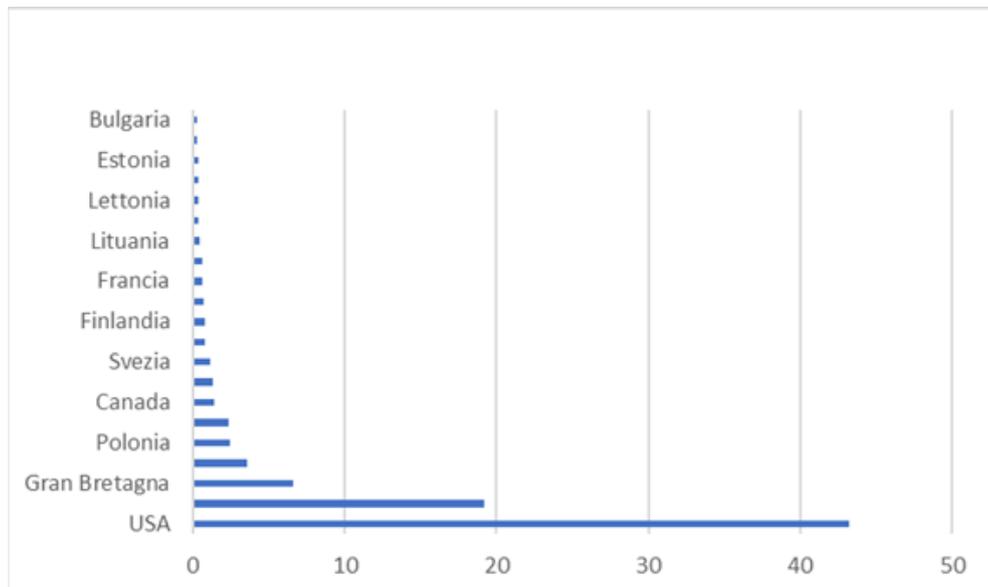
2.5 Impegno finanziario per l'Ucraina (in miliardi di euro)



Fonte: Kiel Institute for the World Economy, Aprile 2023

<https://www.ifwkiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

2.6 Impegno militare per l'Ucraina (in miliardi di euro)



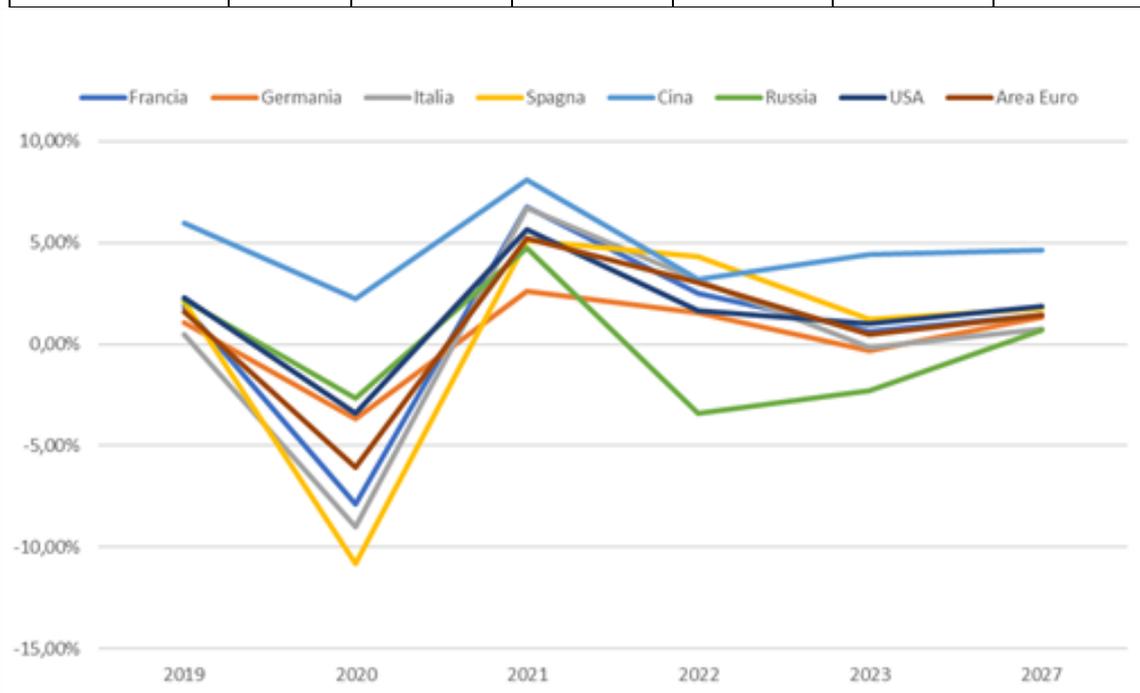
Fonte: Kiel Institute for the World Economy, aprile 2023

<https://www.ifwkiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

3. L'economia in cifre

3.1. Crescita del PIL in % (principali paesi mondiali – 2019-2027)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2027 |
|--------------------|------|--------|------|-------|-------|------|
| Francia | 1,88 | -7,90 | 6,77 | 2,52 | 0,66 | 1,44 |
| Germania | 1,05 | -3,69 | 2,63 | 1,55 | -0,29 | 1,34 |
| Italia | 0,50 | -9,03 | 6,70 | 3,16 | -0,18 | 0,74 |
| Spagna | 2,08 | -10,82 | 5,13 | 4,33 | 1,21 | 1,75 |
| Eurozona | 1,59 | -6,09 | 5,24 | 3,06 | 0,50 | 1,46 |
| Regno Unito | 1,67 | -9,27 | 7,44 | 3,60 | 0,31 | 1,50 |
| Cina | 5,95 | 2,24 | 8,08 | 3,21 | 4,44 | 4,63 |
| Russia | 2,20 | -2,66 | 4,75 | -3,41 | -2,28 | 0,70 |
| USA | 2,29 | -3,41 | 5,67 | 1,64 | 1,00 | 1,86 |

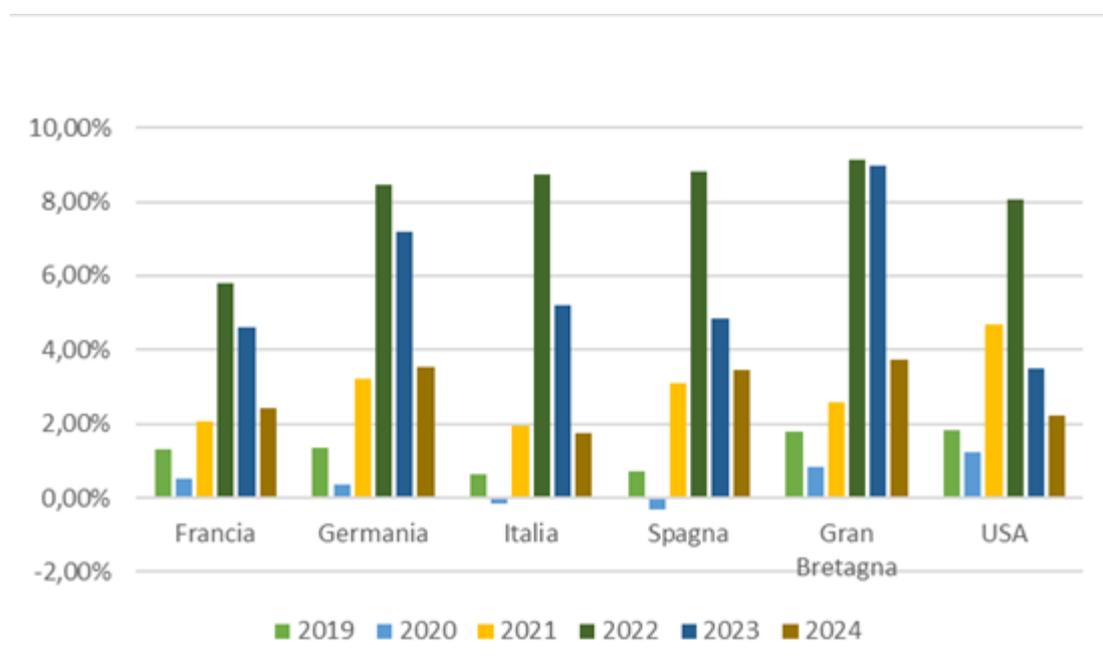


Fonte: FMI aprile 2023

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October>

3.2 Andamento del tasso di inflazione in % (Europa – USA)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Francia | 1,297 | 0.526 | 2.064 | 5.809 | 4.604 | 2.439 |
| Germania | 1.354 | 0.371 | 3.212 | 8.455 | 7.187 | 3.531 |
| Italia | 0,634 | -0.145 | 1.941 | 8.744 | 5.212 | 1.739 |
| Spagna | 0,700 | -0.323 | 3.093 | 8.833 | 4.853 | 3.462 |
| Eurozona | 1,2 | 0,3 | 2,6 | 8,3 | 8,01 | n/d |
| Regno Unito | 1,791 | 0.851 | 2.588 | 9.119 | 8.990 | 3.735 |
| USA | 1,811 | 1.249 | 4.685 | 8.052 | 3.506 | 2.232 |

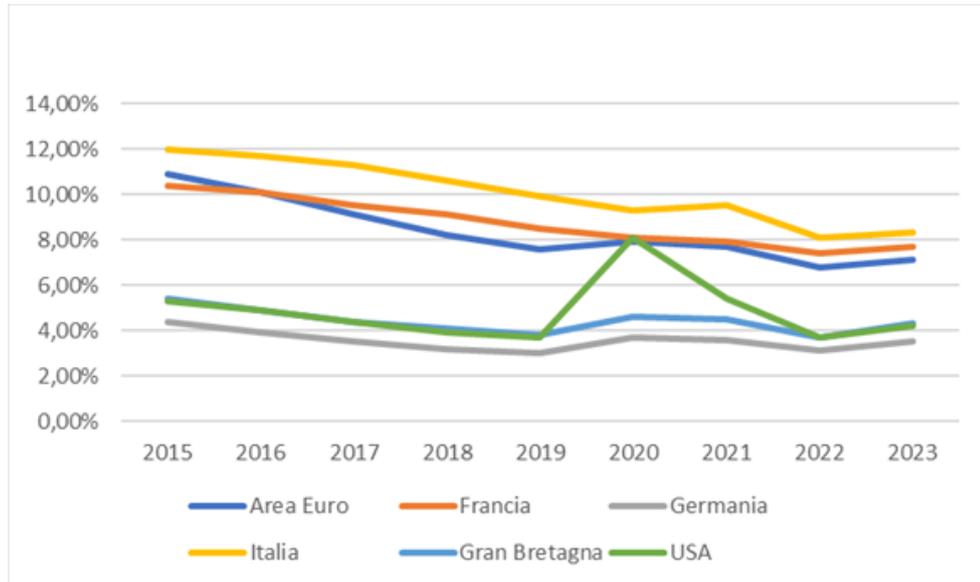


Fonte: OCSE aprile 2023

<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>

3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Eurozona | 10,1 | 9,1 | 8,2 | 7,6 | 7,9 | 7,7 | 6,8 | 7,1 |
| Francia | 10,1 | 9,5 | 9,1 | 8,5 | 8,1 | 7,9 | 7,4 | 7,7 |
| Germania | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 3,0 | 3,7 | 3,6 | 3,1 | 3,5 |
| Italia | 11,7 | 11,3 | 10,6 | 9,9 | 9,3 | 9,5 | 8,1 | 8,3 |
| Regno Unito | 4,9 | 4,4 | 4,1 | 3,8 | 4,6 | 4,5 | 3,7 | 4,3 |
| USA | 4,9 | 4,4 | 3,9 | 3,7 | 8,1 | 5,4 | 3,7 | 4,2 |



Fonte: OCSE, aprile 2023

<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rateforecast.ht>

La cooperazione transatlantica in ambito commerciale e tecnologico

*Fabrizio Botti & Irene Paviotti**

Dopo una fase espansiva in cui l'economia internazionale ha raggiunto alti livelli di integrazione, incarnati dall'organizzazione della produzione tramite catene globali di valore (CGV), la crisi pandemica del 2020 e le crescenti tensioni geopolitiche tra Stati Uniti e Cina hanno innescato una tendenza a riconsiderare le catene di produzione in base ad altri principi che l'efficienza economica. Gli Stati Uniti e i paesi membri dell'Unione Europea hanno introdotto restrizioni alle esportazioni in grado crescente, a partire dal settore sanitario. Questo ha messo in discussione i benefici dell'organizzazione della produzione su scala mondiale attraverso complesse CGV e l'apertura dei mercati domestici agli scambi con l'estero. La recente invasione russa dell'Ucraina ha esposto inoltre vulnerabilità sostanziali nelle reti produttive internazionali, specialmente in settori strategici come quello energetico e agro-alimentare, rilanciando il dibattito sulle potenzialità dei processi di rilocalizzazione e ristrutturazione delle CGV e, soprattutto, la centralità del concetto di sicurezza economica nazionale nelle relazioni economiche internazionali.¹

La maggiore rilevanza dei rischi geopolitici ha alterato la natura stessa del processo di globalizzazione attraverso una crescente regionalizzazione dei meccanismi di governance economica sia in ambito commerciale (accordi commerciali regionali o bilaterali) sia in ambito tecnologico, in seguito all'emergere di sfide per il mantenimento di una sovranità digitale da parte degli stati meno avanzati rispetto a Stati Uniti e Cina. La lunga crisi della funzione negoziale e di risoluzione delle dispute dell'Organizzazione Mondiale del Commercio ha indotto molti paesi a intraprendere azioni unilaterali di natura protezionistica, nel perseguimento di obiettivi di assicurarsi approvvigionamenti in settori considerati strategici e di protezione da pratiche commerciali scorrette.

* Fabrizio Botti è responsabile di ricerca e Intesa Sanpaolo Fellow presso il Programma Multilateralismo & Global Governance dello IAI. Irene Paviotti è junior researcher presso il Programma Multilateralismo & Global Governance dello IAI. Gli autori ringraziano Federica Marconi (IAI) e Panka Rekasy (CEPS) per i loro suggerimenti di ricerca.

¹ Tale arretramento del processo di integrazione economica internazionale, guidato prevalentemente da considerazioni geopolitiche, è riconosciuto come il fenomeno della frammentazione geoeconomica. V. Shekhar Aiyar et al., *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*, IMF Staff Discussion Notes No. 2023/001, 15 gennaio 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266>.

La guerra di aggressione russa in Ucraina e l'ascesa della Cina a potenza che vuole proporre un modello alternativo di governance globale hanno ulteriormente riavvicinato USA e UE, che si propongono come i difensori della democrazia liberale. L'insediamento dell'Amministrazione Biden ha aiutato a ristabilire rapporti cordiali tra i due attori transatlantici dopo gli anni burrascosi della Presidenza Trump. Tuttavia, il perseguimento di obiettivi e principi comuni viene intrapreso con approcci diversi, che nel campo commerciale e tecnologico rischiano di incrinare l'alleanza transatlantica. Per l'Unione Europea gli Stati Uniti rappresentano al tempo stesso il principale alleato con cui collaborare nel contesto della propria autonomia strategica² e un competitore economico nella corsa ai sussidi per lo sviluppo di filiere strategiche e nella definizione degli standard di riferimento a livello globale in ambito commerciale e tecnologico.

Qual è quindi lo stato della cooperazione commerciale e tecnologica transatlantica oggi? Questo studio ricostruisce le iniziative che l'UE ha promosso dal 2020 per realizzare la propria autonomia strategica 'aperta', entrando talvolta in tensione con le politiche industriali americane. Successivamente illustra il principale strumento cooperativo con cui Stati Uniti e UE stanno cercando di allineare il proprio approccio a sfide cruciali del commercio e della tecnologia globali, il Consiglio USA-UE per Tecnologia e Commercio.

1. L'autonomia strategica europea in campo industriale e digitale

Nonostante sia sempre stato sullo sfondo del processo di integrazione, il concetto di **autonomia strategica** è stato enfatizzato in epoca pandemica nella Comunicazione della Commissione europea che ha lanciato il fondo di ripresa e resilienza *Next Generation EU*, nel maggio 2020.³ Con la pubblicazione della *Trade Policy Review* nel febbraio 2021, la Commissione ha avviato la **nuova strategia di politica commerciale** a sostegno dell'autonomia strategica aperta, imputando all'UE un ruolo attivo nella definizione della governance economica globale, nel rafforzamento del multilateralismo, nel consolidamento delle alleanze esistenti (in particolare con gli Stati Uniti) e nella creazione di nuove relazioni internazionali. La nuova strategia di politica commerciale ha anche la funzione di supportare la realizzazione delle 'transizioni gemelle', quelle verde e digitale.

Ribadendo il principio fondante dell'apertura agli scambi e agli investimenti con l'estero, con questa strategia la Commissione ha introdotto un inedito

² European Commission, *Trade policy review: an open, sustainable and assertive trade policy*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2781/862105>.

³ European Commission, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation* (COM/2020/456 final), 27 maggio 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>.

orientamento assertivo nei confronti delle misure di politica commerciale e industriale sleali e distorsive, nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale. Nel contesto quindi della crisi del sistema commerciale multilaterale, della sfida esistenziale del cambiamento climatico e dell'imperativo della transizione digitale, la Commissione europea ha introdotto nuovi strumenti di politica commerciale, industriale e tecnologica, che hanno però aumentato la potenziale tensione tra resilienza produttiva e sicurezza negli approvvigionamenti e benefici dell'interdipendenza economica.

1.1. *La sicurezza delle forniture e la resilienza del sistema produttivo europeo*

La crisi del Covid-19 ha accelerato l'adozione da parte della Commissione europea di un insieme di iniziative e misure volte a garantire la resilienza dei produttivi europei considerati strategici.

L'UE punta a rafforzare la resilienza del mercato unico

Nel maggio 2021, la Commissione ha aggiornato la **politica industriale dell'UE** attraverso la promozione di misure di rafforzamento della resilienza del mercato unico, il sostegno all'autonomia strategica europea e l'accelerazione delle transizioni verde e digitale.⁴ Il potenziamento della capacità di risposta del mercato unico alle possibili future restrizioni delle forniture e alla mobilità dei lavoratori è perseguito con le proposte di creazione di i) uno **strumento per le emergenze** che garantisca la disponibilità dei prodotti e servizi essenziali e intensifichi la cooperazione nel settore degli appalti pubblici;⁵ ii) **armonizzazione delle norme per i servizi essenziali alle imprese** e altre misure di sostegno alle piccole e medie imprese, tra le quali la digitalizzazione della vigilanza del mercato; iii) un'**analisi annuale della situazione del mercato unico**, che comprende quattordici ecosistemi industriali. L'autonomia strategica aperta è perseguita con iniziative che puntano esplicitamente ad una **diversificazione dei partenariati** europei, alla creazione di **alleanze industriali** per favorire l'azione congiunta di un ampio spettro di

⁴ European Commission, *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery (COM(2021) 350 final)*, 5 maggio 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

⁵ European Commission, *Single Market Emergency Instrument*, 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-emergency-instrument_en.

partner all'interno di uno specifico settore o catena del valore,⁶ e l'analisi delle **dipendenze strategiche** a livello tecnologico e industriale.⁷

Il Regolamento 2019/452 dello scorso 19 marzo 2019,⁸ diventato pienamente operativo a partire dall'11 ottobre 2020, ha istituito un quadro di regole vincolanti per la cooperazione nel **controllo degli investimenti esteri diretti** nell'Unione e far fronte a un quadro disallineato di meccanismi di screening a livello nazionale. Il Regolamento UE persegue l'obiettivo di accrescere la sicurezza e garantire l'ordine pubblico del sistema industriale europeo attraverso specifici dispositivi: regole per la promozione della convergenza tra i dispositivi di controllo disponibili a livello nazionale, meccanismi di condivisione delle informazioni e di buone pratiche, uno strumento operativo di scambio su specifiche transazioni e un'apertura generica alla cooperazione internazionale. L'efficacia di un quadro complesso di meccanismi di screening è condizionata alla cooperazione internazionale, che in questo ambito è perseguita attraverso il supporto UE all'iniziativa dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico sulle politiche di investimento connesse alla sicurezza nazionale e l'ordine pubblico,⁹ nonché alla cooperazione con gli USA nell'ambito del Consiglio Tecnologia e Commercio.¹⁰

Il complesso di queste iniziative diversificate rivela un orientamento assertivo dell'UE nel perseguimento della sicurezza degli approvvigionamenti strategici per il mercato unico, che ambisce a una ristrutturazione della partecipazione europea alle catene globali del valore e un'evoluzione della specializzazione

⁶ Le alleanze industriali promosse finora riguardano i settori delle batterie, l'idrogeno pulito, le materie prime, l'aviazione sostenibile, il fotovoltaico, l'economia circolare della plastica, i dati industriali, i semiconduttori ed i combustibili rinnovabili. V. European Commission, *Industrial alliances*, 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances_en.

⁷ European Commission, *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*, 23 febbraio 2022, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48878>.

⁸ *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*, 21 marzo 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452>.

⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Investment policies related to national security and public order*, 2023, <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/investment-policy-national-security.htm>.

¹⁰ Gli Stati Uniti sono stati i primi a dotarsi di un meccanismo di screening degli investimenti esteri nel 1988, rafforzato poi durante l'Amministrazione Trump dall'*Export Control Reform Act* e il *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (2018). L'Amministrazione Biden ha confermato queste misure nel 2022 con l'Ordine Esecutivo 14083. V. U.S. Department of the Treasury, *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, 2023, <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>.

produttiva del sistema industriale europeo. La strategia di autonomia aperta dell'UE e la corrispondente iniziativa USA per la promozione di catene del valore resilienti¹¹ rappresentano approcci di natura non necessariamente cooperativa nelle politiche commerciali e industriali, che aprono a possibili tensioni tra le due sponde dell'Atlantico e a nuovi scenari competitivi con la Cina.

1.2. *La protezione dell'economia digitale europea*

L'economia digitale è divenuta in maniera sempre più marcata l'area di relazioni economiche più critica nella ricerca di un regime di governance multilaterale condiviso. Al tempo stesso, fenomeni di concentrazione del mercato hanno favorito l'emergere di un potere egemonico di un ristretto numero di imprese private, non solo all'interno del mercato unico europeo. La Commissione europea ha conseguentemente adottato una serie di misure in una prospettiva di autonomia strategica al fine di promuovere la sovranità digitale e sostenere il controllo degli standard tecnologici e del mercato digitale.

In considerazione del ruolo centrale dei **semiconduttori** nei processi di trasformazione digitale e transizione ecologica, nonché la dipendenza da un numero molto limitato di attori in un contesto di frammentazione geoeconomica, la Commissione ha proposto nel febbraio 2022 una serie di misure per garantire la sicurezza delle forniture, la resilienza della filiera di approvvigionamento e la leadership tecnologica nel settore dei semiconduttori con lo **European Chips Act**.¹²

*Chips Act, DSA e
DMA sono i pilastri
dello sviluppo e difesa
dell'economia digitale UE*

Il rafforzamento del ruolo globale del sistema di standardizzazione europeo è cruciale nell'ambito dell'economia digitale in considerazione delle implicazioni strategiche sulle infrastrutture critiche o sulla sicurezza informatica, oltre che sulla mera innovazione di prodotto. Nel quadro di una più ampia strategia di promozione degli standard europei a livello globale,¹³ l'azione regolamentare

¹¹ The White House, *Executive Order on America's Supply Chains*, 24 febbraio 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

¹² European Commission, *A Chips Act for Europe (COM(2022) 45 final)*, 8 febbraio 2022, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/83086>.

¹³ European Commission, *An EU Strategy on Standardisation - Setting global standards in support of a resilient, green and digital EU single market*, 2 febbraio 2022, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48598>.

europea nel campo della competizione e della governance dei dati si è focalizzata sul potere di mercato dei giganti tecnologici stranieri.¹⁴

Sul fronte della concorrenza digitale, la Commissione europea ha avanzato nel dicembre 2020 due proposte legislative, tese a regolamentare l'attività dei principali gestori delle piattaforme: i) il **Digital Services Act (DSA)**¹⁵ per la definizione di un insieme di norme condivise per gli intermediari operativi all'interno del mercato unico e la protezione dei diritti fondamentali degli utenti online; ed il **Digital Markets Act (DMA)**¹⁶ per la disciplina del potere di mercato dei gestori e la protezione delle imprese terze operanti nelle piattaforme, al fine di massimizzare i benefici economici delle stesse. Entrambi sono diventati regolamenti europei nel 2022, con applicazione a partire dal 2023.

La Commissione ha inoltre affrontato la questione della governance dei dati attraverso due proposte per la promozione dei diritti di accesso e dell'interoperabilità dei dati, il trattamento dei dati pubblici protetti ed altri aspetti legati alla protezione dei dati nello spazio digitale: il **Data Governance Act**¹⁷ del novembre 2020 (ora regolamento europeo, applicato da settembre 2023) ed il **Data Act** del febbraio 2022, in via di negoziazione.¹⁸

2. Il Consiglio USA-UE Tecnologia e Commercio

Il vertice USA-UE di giugno 2021 decise di creare un Consiglio USA-UE per Tecnologia e Commercio (*EU-US Trade and Technology Council* o TTC) per rafforzare i rapporti commerciali, di investimento e soprattutto di cooperazione

¹⁴ European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, 19 febbraio 2020, https://commission.europa.eu/system/files/2020-02/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf; European Commission, *A European strategy for data (COM(2020) 66 final)*, 19 febbraio 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN>.

¹⁵ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), 27 ottobre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>.

¹⁶ Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), 12 ottobre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>.

¹⁷ Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), 3 giugno 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868>.

¹⁸ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act) (COM/2022/68 final)*, 23 febbraio 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A68%3AFIN>.

in campo di regolamentazione tecnologica.¹⁹ Gli obiettivi di questa istituzione sono quelli di “assicurare che commercio e tecnologia siano al servizio della società, nel rispetto dei valori transatlantici comuni; rafforzare la *leadership* transatlantica in campo tecnologico e commerciale; [ed] espandere i flussi bilaterali commerciali e d’investimento”.²⁰

Lo scopo del TTC è creare un consenso transatlantico su questioni tecnologiche strategiche

I rappresentanti europei e americani – dal lato UE i Vice-Presidenti della Commissione **Valdis Dombrovskis** e **Margrethe Vestager** e dal lato americano il Segretario di Stato, **Anthony Blinken**, Segretario per il Commercio **Gina Raimondo**, nonché la Rappresentante per il Commercio **Katherine Tai** – si incontrano due volte l’anno per discutere le iniziative che **dieci gruppi di lavoro** (*working groups*) congiunti, sotto

l’egida dei dipartimenti o direttorati generali competenti, hanno elaborato nei mesi precedenti. I temi sono: cooperazione sugli standard tecnologici; tecnologia per il clima; catene di approvvigionamento sicure; sicurezza e competizione nelle tecnologie d’informazione e comunicazione (ICT); data governance e piattaforme digitali; uso improprio della tecnologia a danno della sicurezza e dei diritti umani; cooperazione sui controlli all’export; cooperazione per lo screening degli investimenti; piccole e medie imprese e tecnologie digitali; sfide legate al commercio globale.²¹ Viste le tensioni di fondo nelle relazioni transatlantiche, particolarmente in ambito di sussidi all’industria,²² **lo scopo del TTC è evitare lo scontro** su temi in cui l’approccio è storicamente diverso. L’obiettivo è **cercare di cooperare** su questioni di rilevanza crescente e dove esiste al momento la possibilità di creare ex-novo strutture di governance e regole.²³

¹⁹ Daniela Rojas Medina, *The U.S.- EU Trade and Technology Council (TTC) In Detail*, Washington, D.C., Bertelsmann Foundation, 9 febbraio 2022, <https://www.bfna.org/digital-world/the-us-eu-trade-and-technology-council-ttc-in-detail-5xqnlfbno/>.

²⁰ European Commission, *EU-US Trade and Technology Council*, 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en.

²¹ *Ibid.*

²² Philip Blenkinsop, “U.S, EU agree truce in 17-year Airbus-Boeing conflict”, in *Reuters*, 16 giugno 2021, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/eu-us-set-unveil-truce-17-year-aircraft-battle-2021-06-15/>.

²³ Emily Benson, William Alan Reinsch, & Andrea Leonard Palazzi, *The U.S.-EU Trade and Technology Council: Assessments and Recommendations*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 16 novembre 2022, <https://www.csis.org/analysis/us-eu-trade-and-technology-council-assessments-and-recommendations>.

Le priorità di azione sono definite in dichiarazioni congiunte rilasciate al termine degli incontri ministeriali. Il **primo** di questi, tenutosi a **Pittsburgh** nel **settembre 2021**, forniva una descrizione generale del TTC, nei suoi principi guida e nei temi affrontati dai gruppi di lavoro. In particolare, veniva affermata la volontà di coinvolgere diversi *stakeholder* nell'ideazione di iniziative di cooperazione, specificando anche che “la cooperazione all'interno del TTC è destinata a supportare il coordinamento transatlantico nelle istituzioni multilaterali (OMC inclusa), e con partner *like-minded* per promuovere un modello di governance economica e digitale che sia democratico e sostenibile”.²⁴ I temi che riceverono maggiore attenzione furono **screening degli investimenti**, per allineare le caratteristiche dei rispettivi meccanismi a dei principi comuni; **controlli all'export**, dove principi e aree di cooperazione furono identificate; **intelligenza artificiale (AI)**, con un accordo sui principi che dovrebbero regolarne lo sviluppo; **semiconduttori**, per assicurare la sicurezza delle catene di approvvigionamento; e sfide al **commercio globale**, come la necessità di evitare barriere commerciali alle tecnologie, diritti dei lavoratori, e protezione dell'ambiente.²⁵

La dichiarazione congiunta del **secondo** incontro ministeriale a **Paris-Saclay**, in Francia, nel **maggio 2022**, ha fornito maggiori dettagli sugli obiettivi della cooperazione transatlantica in ciascuna delle aree coperte dai *working groups*, anche alla luce della guerra di aggressione russa contro l'**Ucraina**. Il diverso scenario internazionale di questo secondo incontro ha giustificato una riaffermazione dei principi guida della cooperazione transatlantica, dove Stati Uniti ed Unione Europea si pongono come difensori dei valori liberal-democratici che l'aggressione russa ha violato. Di conseguenza, nel dare conto dei risultati raggiunti dai gruppi di lavoro nei mesi precedenti e nel definire l'agenda per i mesi successivi, la rilevanza strategica di questa cooperazione era ben evidente.

Particolare importanza veniva data ai temi della sicurezza delle **catene di approvvigionamento** (in particolare di semiconduttori), sicurezza delle **tecnologie di informazione e comunicazione** nei rispettivi territori e in paesi terzi, e poi ancora controlli dell'export, screening degli investimenti, moderazione dei contenuti delle piattaforme digitali e protezione dell'informazione digitale. Oltre ai rischi geopolitici derivati dalla crisi Ucraina, un'attenzione speciale è stata data anche a questioni di interesse socio-politico e economico bilaterali, come **l'uso responsabile di AI**, la creazione di un meccanismo congiunto per lo sviluppo di **standard tecnologici transatlantici**, l'avvio di un **dialogo trilaterale col Giappone** sui diritti dei lavoratori, un

²⁴ The White House, *U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement*, 29 settembre 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>.

²⁵ *Ibid.*

meccanismo di allerta (*early warning system*) per **barriere al commercio**, e allineamento su procedure di **certificazione della conformità** dei prodotti.²⁶

Il **terzo** incontro ministeriale, svoltosi a **Washington** nel **dicembre 2022**, si è svolto sullo sfondo delle tensioni relative all'**Inflation Reduction Act** (IRA) (cfr. *supra*, Sezione 1). Con l'IRA, approvato ad agosto 2022, il Congresso ha adottato sgravi fiscali per lo sviluppo di fonti energetiche pulite negli Stati Uniti e introdotto incentivi per i consumatori USA per l'acquisto di veicoli elettrici assemblati interamente in o con materiali derivanti sostanzialmente dalla zona di libero commercio del Nord America. In maniera simile alle politiche industriali e commerciali europee, lo scopo di queste misure è di ridurre la dipendenza strategica dalla Cina. Tuttavia, al contrario di quelli europei, i sussidi USA sono pesantemente caratterizzati da misure discriminatorie nei confronti di aziende straniere (note comunemente come misure *Buy American*). L'IRA ha destato grandi preoccupazioni per il potenziale danno all'industria europea verde che ne può derivare, dal momento che le aziende UE saranno incentivate a spostare la produzione negli USA per beneficiare degli sconti fiscali o comunque a perdere competitività rispetto ai sussidiati produttori americani.²⁷

*I sussidi USA
sotto l'IRA
esclusi dai lavori
del TTC*

In risposta all'IRA, la Commissione ha annunciato a febbraio 2023 il proprio schema per supportare l'industria manifatturiera europea nella produzione di tecnologie per la transizione verde (*Green Deal Industrial Plan*; cfr. *supra*, Sezione 1).²⁸ In generale, le tensioni sull'IRA non sembrano avere intaccato lo sforzo cooperativo e di allineamento intrapreso attraverso il TTC. La visita della Presidente della Commissione **Ursula von der Leyen** negli Stati Uniti a marzo 2023 è stata un'occasione per reiterare la volontà di lavorare insieme per affrontare le sfide digitali e climatiche in un contesto geopolitico frammentato. La diversità di approccio a questi problemi esistenziali, incarnata dall'IRA e dal

²⁶ European Council, *EU-U.S. Joint Statement of the Trade and Technology Council*, 16 maggio 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/56726/eu-u-s-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council.pdf>.

²⁷ Barbara Moens, "Electric cars rekindle transatlantic trade war", in *Politico EU*, 31 agosto 2022, <https://www.politico.eu/article/electric-car-rekindle-transatlantic-trade-war/>.

²⁸ European Commission, *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age* (COM(2023) 62 final), 1 febbraio 2023, https://commission.europa.eu/document/41514677-9598-4d89-a572-abe21cb037f4_en.

Green Deal Industrial Plan, è stata riconosciuta - ma l'obiettivo comune di queste politiche sembra avere prevalso.²⁹

I lavori del TTC non sono quindi stati intaccati dalle dispute commerciali in corso. La dichiarazione ministeriale di dicembre 2022 dedica solo poche righe all'IRA, ricordando la creazione di una task force transatlantica ad hoc sul tema il cui scopo è individuare forme di cooperazione e ridurre le frizioni transatlantiche. A dimostrazione del progresso dei *working groups*, sono state annunciate **iniziative concrete** in diversi ambiti (a diversi stadi di realizzazione), come connettività e infrastrutture in Jamaica e Kenya, continua analisi dell'impatto sociale degli usi dell'AI, collaborazione su tecnologia quantistica, infrastrutture per veicoli elettrici, catene di valore per i semiconduttori, protezione degli attivisti dei diritti umani online, *internet shutdowns*, commercio sostenibile (*Transatlantic initiative on Sustainable Trade*), accordi di riconoscimento reciproco (*Mutual Recognition Agreements*) su equipaggiamento marino e farmaci, e sviluppo delle capacità digitali della forza lavoro (*Talent for Growth Task Force*).³⁰

Le attività dei gruppi di lavoro TTC sono continuate da dicembre 2022 ad oggi, in vista del prossimo incontro ministeriale che si terrà a **Luleå** in Svezia a **maggio 2023**.³¹ Le iniziative pubbliche di engagement con gli stakeholders su AI, standard tecnologici, identificazione digitale dei prodotti e *due diligence* commerciale³² testimoniano del lavoro dei direttorati e dipartimenti governativi per realizzare quanto annunciato negli scorsi mesi, e sono la dimostrazione che nonostante divergenze di approccio fondamentali, la cooperazione transatlantica in commercio e tecnologie procede.

3. Considerazioni conclusive

La cooperazione commerciale e tecnologica tra Stati Uniti ed Unione Europea è spesso complicata ma nel complesso produttiva. Entrambi gli attori hanno introdotto politiche industriali e commerciali che mirano a rafforzare la resilienza delle proprie industrie. Queste politiche entrano a volte in conflitto con la volontà di rafforzare i rapporti commerciali transatlantici, riportando alla mente

²⁹ European Commission, *Joint Statement by President Biden and President von der Leyen*, 10 marzo 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_1613.

³⁰ The White House, *U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council*, 5 dicembre 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council/>.

³¹ Swedish Ministry for Foreign Affairs, *Sweden to host Transatlantic Ministerial Meeting in May*, 4 aprile 2023, <https://www.government.se/press-releases/2023/04/sweden-to-host-transatlantic-ministerial-meeting-in-may/>.

³² Queste attività possono essere seguite tramite il sito creato dalla Commissione europea per coinvolgere settore privato, società civile e mondo della ricerca nei lavori del TTC: <https://futurium.ec.europa.eu/en/EU-US-TTC>.

vecchie dispute attorno ai sussidi alle proprie industrie. Tuttavia, l'imperativo politico di cooperazione sembra prevalere in linea generale. Di fronte alle minacce al sistema multilaterale liberale, l'intenzione è cercare un allineamento su temi di interesse strategico condiviso e in aree dove ci sia la possibilità di stabilire standard a livello globale. I lavori del Consiglio Tecnologia e Commercio, iniziati nel 2021 e rimodulatisi a seconda delle contingenze politiche, sono una testimonianza di questa volontà di cooperare sulla sostanza nonostante differenze di principio. La resilienza di questo meccanismo di cooperazione è quindi di buon auspicio. Quando le iniziative transatlantiche annunciate negli scorsi mesi prenderanno maggiore forma e concretezza, si potrà determinare se la cooperazione tra Stati Uniti ed Unione Europea goda effettivamente di buona salute.

Riferimenti bibliografici

Shekar Aiyar et al., *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*, IMF Staff Discussion Notes No. 2023/001, 15 gennaio 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266>.

Emily Benson, William Alan Reinsch, & Andrea Leonard Palazzi, *The U.S.-EU Trade and Technology Council: Assessments and Recommendations*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 16 novembre 2022, <https://www.csis.org/analysis/us-eu-trade-and-technology-council-assessments-and-recommendations>.

Philip Blenkinsop, "U.S, EU agree truce in 17-year Airbus-Boeing conflict", in *Reuters*, 16 giugno 2021, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/eu-us-set-unveil-truce-17-year-aircraft-battle-2021-06-15/>.

European Commission, *A Chips Act for Europe (COM(2022) 45 final)*, 8 febbraio 2022, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/83086>.

European Commission, *A European strategy for data (COM(2020) 66 final)*, 19 febbraio 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN>.

European Commission, *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age (COM(2023) 62 final)*, 1 febbraio 2023, https://commission.europa.eu/document/41514677-9598-4d89-a572-abe21cb037f4_en.

European Commission, *An EU Strategy on Standardisation - Setting global standards in support of a resilient, green and digital EU single market*, 2 febbraio 2022, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48598>.

European Commission, *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*, 23 febbraio 2022, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48878>.

European Commission, *EU-US Trade and Technology Council*, 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en.

European Commission, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation (COM/2020/456 final)*, 27 maggio 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>.

European Commission, *Joint Statement by President Biden and President von der Leyen*, 10 marzo 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_1613.

European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act) (COM/2022/68 final)*, 23 febbraio 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A68%3AFIN>.

European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, 19 febbraio 2020, https://commission.europa.eu/system/files/2020-02/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf

European Commission, *Single Market Emergency Instrument*, 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-emergency-instrument_en.

European Commission, *Trade policy review: an open, sustainable and assertive trade policy*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2781/862105>.

European Commission, *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery (COM(2021) 350 final)*, 5 maggio 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

European Council, *EU-U.S. Joint Statement of the Trade and Technology Council*, 16 maggio 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/56726/eu-u-s-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council.pdf>.

H.R.4943 - 115th Congress (2017-2018): CLOUD Act, 6 febbraio 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943>.

Barbara Moens, "Electric cars rekindle transatlantic trade war", in *Politico EU*, 31 agosto 2022, <https://www.politico.eu/article/electric-car-rekindle-transatlantic-trade-war/>.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Investment policies related to national security and public order*, 2023, <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/investment-policy-national-security.htm>.

Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, 21 marzo 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452>.

Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), 3 giugno 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868>.

Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), 12 ottobre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>.

Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), 27 ottobre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>.

Daniela Rojas Medina, *The U.S.- EU Trade and Technology Council (ITC) In Detail*, Washington, D.C., Bertelsmann Foundation, 9 febbraio 2022, <https://www.bfna.org/digital-world/the-us-eu-trade-and-technology-council-ttc-in-detail-5xqnlfybno/>.

The White House, *Executive Order on America's Supply Chains*, 24 febbraio 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

The White House, *U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council*, 5 dicembre 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council/>.

The White House, *U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement*, 29 settembre 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>.

U.S. Department of the Treasury, *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, 2023, <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>.

Le proposte di riforma delle regole fiscali della Commissione europea

*Ettore Greco**

Il 26 aprile scorso la Commissione europea ha presentato un pacchetto di **proposte legislative** per la riforma delle regole della governance economica dell'UE. Le proposte riguardano, in particolare, il quadro per le politiche fiscali, cioè le norme che regolano il coordinamento e la vigilanza delle politiche di bilancio degli stati membri.

L'obiettivo dichiarato della riforma è di concedere agli stati membri un **maggior spazio di manovra** nella definizione dei piani nazionali per il **rientro dai deficit di bilancio** e per la **riduzione del debito**. A tal fine la proposta della Commissione prevede, fra l'altro, il **superamento degli attuali parametri numerici** rigidi, validi per tutti i paesi – a prescindere dalle loro situazioni finanziarie – per l'aggiustamento fiscale.

Prendendo atto delle comprovate difficoltà di applicazione del quadro fiscale attualmente in vigore, la Commissione propone uno schema che considera più semplice e di più facile applicazione, imperniato su piani nazionali di riduzione della “spesa fiscale netta” che tengano conto delle specifiche condizioni economiche di ciascun paese. In tal modo, secondo la Commissione, si garantirebbe una maggiore titolarità (*ownership*) nazionale nella definizione dei piani di aggiustamento fiscale e sarebbe più agevole ottenerne il rispetto.

I piani nazionali includerebbero anche una serie di impegni per investimenti e riforme nelle aree prioritarie europee, coordinati funzionalmente con gli impegni fiscali. Il nuovo quadro di governance faciliterebbe quindi, secondo la Commissione, anche l'attuazione dei progetti comuni di trasformazione dell'economia europea, in particolare la transizione verde e quella digitale. Rimane però fermo il principio fondamentale del Patto di Stabilità e Crescita: data la stretta interdipendenza tra le economie dei paesi membri, è necessario che siano garantiti a livello UE – cioè sovranazionale – il coordinamento e la vigilanza delle politiche fiscali nazionali e, in particolare, regole comuni per la disciplina di bilancio e la sostenibilità del debito. In mancanza di ciò, la fiducia reciproca tra i paesi membri e la stessa stabilità del sistema economico dell'Unione rischierebbero di essere compromesse.

* L'autore è Vice-Presidente Esecutive e Responsabile del Programma Multilateralismo e Global Governance dello IAI.

1. Un quadro normativo da riformare

Le attuali regole fiscali dell'UE sono il risultato delle **riforme del 2011-2013** che, sulla scorta dell'esperienza della crisi del debito sovrano, hanno introdotto misure più stringenti per l'aggiustamento fiscale, ponendo una maggiore enfasi rispetto al quadro precedente, risalente al 1997, sulla vigilanza sui bilanci nazionali e sulla riduzione dei livelli del debito. La normativa in vigore prevede che gli stati membri stabiliscano regole fiscali nazionali, si dotino di un monitoraggio indipendente del rispetto degli impegni fiscali e introducano quadri di bilancio pluriennali. Tutto ciò non cambierebbe se entrasse in vigore la proposta della Commissione. Cambierebbero invece i parametri e la procedura per la definizione e l'attuazione dei percorsi di aggiustamento fiscale.

*Crisi dell'euro e
pandemia hanno
palesato l'urgenza di
una riforma*

La proposta legislativa della Commissione nasce, come detto, dalla presa d'atto dell'inefficacia del quadro fiscale in vigore, che era emersa chiaramente già prima dell'insorgere della pandemia di Covid-19. La recessione economica nell'Eurozona e nell'Unione nel suo complesso causata dalla crisi pandemica ha indotto il Consiglio, su proposta della Commissione, ad attivare per la prima volta nel marzo 2020 la "**clausola di salvaguardia generale**" del Patto di Stabilità e Crescita. Tale clausola permette di concedere agli stati membri lo spazio di manovra fiscale per adottare misure di emergenza con un impatto rilevante sul bilancio nazionale in deroga alle regole fiscali comuni.

Il Patto non è stato formalmente sospeso, ma è stato consentito agli stati membri di **interrompere temporaneamente** il percorso di aggiustamento fiscale a medio termine. Il Consiglio dell'UE ha deciso di continuare ad applicare la clausola di salvaguardia nazionale anche nel **2022** e nel **2023**. Alla fine di quest'anno, però, in assenza di un accordo fra gli stati membri su una riforma del quadro fiscale in vigore, o di eventuali altri accordi, tornerebbero ad essere pienamente applicate le regole particolarmente stringenti da esso previste. Di qui l'importanza che nei prossimi mesi e prima della fine dell'anno si raggiunga un accordo che permetta di evitare quest'esito che genererebbe tensioni potenzialmente destabilizzanti tra gli stati membri.

2. Un complesso processo negoziale

Per il momento, il Consiglio UE, cui spetta la decisione finale sulla riforma, non si è pronunciato sul merito della proposta della Commissione. Nella riunione del 14 marzo scorso il Consiglio Ecofin (che riunisce i ministri dell'economia e finanza) ha solo preso atto degli "orientamenti" enunciati dalla Commissione in una Comunicazione pubblicata il 9 novembre 2022. Qualche

giorno dopo (23-24 marzo) il Consiglio europeo (dei capi di stato e governo) si è limitato a sostenere le conclusioni del Consiglio.

I negoziati sulla riforma, che inizieranno a luglio sotto la **presidenza di turno della Spagna**, si presentano particolarmente complicati a causa del forte **contrasto** tra paesi, come Francia, Italia e la stessa Spagna, favorevoli a una riforma improntata a una **maggiore flessibilità fiscale** e che tenga conto delle specificità nazionali, e i cosiddetti “frugali”, come Austria, Germania e Olanda, che vorrebbero invece il **mantenimento di regole rigide e valide per tutti** ora che l'emergenza è terminata e le economie sono tornate a crescere. Le posizioni di partenza sono piuttosto lontane e non si è finora manifestato un grande spirito di compromesso. Tuttavia, la proposta legislativa della Commissione costituisce una **solida base negoziale** in vista di un possibile accordo entro la fine dell'anno.

Va ricordato che la Commissione è arrivata a formulare la sua proposta di riforma del quadro fiscale UE dopo un'ampia consultazione con le altre istituzioni, gli esperti e gli stakeholder. Già avviata prima della pandemia, la consultazione è stata poi rilanciata nell'ottobre 2021 dopo la fine dell'emergenza sanitaria. Il 9 novembre 2022, come già ricordato, la Commissione ha poi presentato, in una dettagliata comunicazione, i suoi “orientamenti” sulla riforma.

Questa presa di posizione della Commissione è stata oggetto di un intenso dibattito tra esperti e di un acceso confronto tra i governi degli stati membri, da cui è emersa la polarizzazione di posizioni di cui si è detto. Nel formulare le sue proposte legislative pubblicate ad aprile la Commissione ha tenuto conto di queste reazioni, modificando in alcune parti le sue indicazioni iniziali; ne ha però mantenuto inalterati alcuni importanti capisaldi. Il **governo tedesco**, che aveva diffuso in precedenza un “non-paper” (cioè un documento non ufficiale né definitivo) in cui riproponeva la necessità di rigide regole comuni e di processi di aggiustamento fiscali cogenti, ha espressamente **criticato la proposta della Commissione** perché lascia troppi margini discrezionali ai paesi impegnati nella riduzione del debito. Berlino ha quindi ribadito la sua riluttanza ad accettare regole più flessibili nonostante alcune modifiche apportate dalla Commissione alla sua proposta originaria (cfr. *infra*) vadano chiaramente incontro alle istanze tedesche.

*Permangono le
divergenze tra paladini
dell'austerità e fautori
della flessibilità*

3. Le proposte della Commissione

3.1. Il nuovo parametro della “spesa primaria netta”

Venendo ora ai contenuti specifici delle proposte legislative della Commissione, il primo punto da sottolineare è che restano **invariati i valori di riferimento**, o “punti focali”, che i paesi membri sono tenuti a rispettare, quelli previsti dal Patto di Stabilità e Crescita: il **3 per cento** del PIL per il **deficit** e il **60 per cento** per il **debito pubblico**. **Cambiano** invece i **parametri di riferimento** per i processi di aggiustamento fiscali necessari per rientrare in questi due tetti. In particolare, in base alle regole in vigore oggi – sospese fino alla fine di quest’anno – i paesi con debito eccessivo devono impegnarsi a ridurre la quota eccedente il 60 per cento di un ventesimo (5 per cento) l’anno (la cosiddetta regola dell’1/20). Si tratta di un parametro che è generalmente ritenuto **troppo rigido**, poiché non tiene conto delle specificità delle posizioni fiscali dei singoli paesi, e che si è rivelato di fatto **inapplicabile**, richiedendo misure correttive troppo onerose delle finanze pubbliche.

*La Commissione
propone il
superamento della
regola 1/20*

La Commissione propone che nella valutazione degli aggiustamenti dei singoli paesi, ci si concentri, anziché su questo parametro, sul **percorso di riduzione** della “spesa primaria netta finanziata nazionalmente”. Quest’ultima è definita come la spesa al netto delle entrate fiscali discrezionali, della spesa per interessi, delle spese

per aumenti ciclici della disoccupazione e di quelle per i programmi finanziati anche con fondi UE. A parere della Commissione, l’adozione di questo unico indicatore operativo rappresenterebbe una semplificazione rispetto alle regole attuali e consentirebbe un percorso più graduale e meno traumatico rispetto alla regola dell’1/20. Inoltre, ciascun paese avrebbe la responsabilità di definire il proprio percorso di aggiustamento fiscale a medio termine che verrebbe sottoposto alla valutazione della Commissione e poi all’approvazione del Consiglio dell’UE. In tal modo, secondo la Commissione, sarebbe garantita una **maggiore “titolarità”** (*ownership*) **nazionale** nei processi di riequilibrio fiscale. I piani di aggiustamento nazionali, definiti “strutturali” e “a medio termine”, avrebbero una **durata di quattro anni**, estendibile a sette se richiesto dallo stato interessato e deciso dal Consiglio.

3.2. Altri parametri

La proposta della Commissione fissa però alcuni **obiettivi quantitativi**. La **correzione annuale** del deficit pubblico dovrà essere pari ad almeno lo **0,5 per cento** del PIL calcolato sulla base della spesa primaria netta (cfr. *supra*) negli stati membri che non rispettano il parametro del 3 per cento. Ciò vale anche per i paesi che non sono soggetti alla procedura per deficit eccessivo (che è rimasta

invariata). Quest'ultima norma è una novità rispetto alle originarie proposte della Commissione ed è stata introdotta per venire incontro alle preoccupazioni dei cosiddetti stati "frugali".

Non è peraltro l'unico cambiamento rispetto alla Comunicazione dello scorso novembre introdotto dalla Commissione con l'obiettivo di assicurare i sostenitori del rigore fiscale. I paesi impegnati nei processi di aggiustamento fiscale dovrebbero anche impegnarsi a ridurre il **rapporto debito-PIL** a un livello inferiore a quello dell'anno precedente l'avvio del piano già alla **fine del primo quadriennio**. Inoltre, gli obiettivi di aggiustamento dovrebbero essere perseguiti non in un orizzonte di lungo termine, ma "in modo proporzionale" già nel corso del primo quadriennio.

Quest'insieme di clausole aggiuntive mirano a impedire che gli Stati con debito eccessivo, sfruttando la maggiore flessibilità che sarebbe loro concessa, rinviino gli aggiustamenti in là nel tempo, pregiudicando l'intero processo.

Nella Comunicazione di novembre la Commissione aveva fra l'altro previsto che, sulla base dell'**analisi di sostenibilità** dei debiti pubblici (*Debt Sustainability Assessment*, DSA), i paesi fossero divisi in tre categorie di rischio: una classificazione che avrebbe potuto causare un danno reputazionale a un paese come l'Italia il cui rapporto debito-PIL è oggi al **144,4 per cento**. Questa norma non è stata però inclusa nella proposta legislativa presentata ad aprile: un punto a favore, indubbiamente, per l'Italia.

Rimarrebbe inoltre in vigore, in quanto parte del Patto di Stabilità e Crescita, la summenzionata clausola di salvaguardia generale che verrebbe attivata, su proposta della Commissione e decisione del Consiglio, in caso di grave recessione nell'UE o nell'Eurozona, come pure la clausola di salvaguardia per specifici paesi colpiti da gravi recessioni.

3.3. Il ruolo di investimenti e riforme

La Commissione si è quindi sforzata di conciliare la maggiore "titolarità nazionale" con la riaffermazione di un quadro comune di regole. L'altro equilibrio, non meno delicato, che la Commissione ha cercato di assicurare è quello fra la **riduzione sostanziale dell'indebitamento** e la promozione di una **crescita sostenibile**. Ogni piano nazionale dovrà includere anche gli impegni relativi alle riforme agli **investimenti** per la realizzazione degli obiettivi europei in materia, in particolare, di **trasformazione digitale**, lotta al **cambiamento climatico** e **transizione energetica**. In tal modo, secondo la Commissione, non solo si attuerebbe un'ulteriore semplificazione – i piani includerebbero sia gli attuali programmi nazionali di stabilità sia quelli di riforma – ma si creerebbe una sinergia tra politiche fiscali e misure di riforma.

Impegni credibili su riforme e investimenti consentirebbero di allungare la durata del percorso di aggiustamento e di realizzarlo in maniera più graduale. Ciò funzionerebbe come **incentivo** all’attuazione delle riforme e degli investimenti nelle aree prioritarie dell’Unione. Non è però prevista alcuna “regola d’oro” (*golden rule*) che consenta di scorporare questi tipi di investimento dal calcolo del livello del debito, come hanno invece ripetutamente richiesto diversi paesi, fra cui l’Italia. La proposta non contempla scorpori neppure per gli investimenti per la transizione verde. La Commissione ha però indicato le aree in cui gli stati dovrebbero impegnarsi ad attuare riforme e investimenti per ottenere un’**estensione** dei piani nazionali di aggiustamento fiscale **fino a sette anni**: transizione energetica, transizione digitale, competitività, sicurezza e difesa.

La Commissione vuole conciliare riduzione del debito con investimenti in transizioni verde e digitale

Gli stati si devono anche impegnare ad attuare riforme che consentano di risolvere problemi strutturali come l’**invecchiamento della popolazione** e le **strozzature del mercato del lavoro**. Per l’Italia rimane cruciale, per esempio, l’attuazione delle norme europee miranti a ridurre le barriere al mercato, e nuove misure di riforma del sistema pensionistico e di quello fiscale. Nella valutazione dei piani si terrebbe inoltre conto degli impegni relativi all’attuazione dei Piani di Ripresa e Resilienza (PRR), come anche delle politiche di coesione.

3.4. La procedura per i piani nazionali di aggiustamento fiscale

Per quanto riguarda, più nello specifico, la procedura per la definizione e attuazione dei piani nazionali di aggiustamento fiscale a medio termine, occorre anzitutto sottolineare che la presentazione del piano sarebbe **preceduta da un dialogo con la Commissione**. Quest’ultima fornirebbe ai paesi che superano le soglie del deficit o del debito una serie di linee guida – una “traiettoria tecnica” – sul percorso di aggiustamento da includere nei piani nazionali.

Il piano dovrebbe essere presentato entro il mese di **aprile**. La Commissione lo valuterebbe, sottoponendo al Consiglio una raccomandazione al riguardo. Il Consiglio potrebbe approvarlo o, se lo trovasse inadeguato, chiederne una revisione. La scadenza di fine aprile può essere prorogata ma solo in circostanze eccezionali. In pratica, se questa procedura prevista dalla Commissione fosse approvata entro quest’anno, i paesi membri sarebbero tenuti a presentare i loro primi piani nazionali entro l’aprile del 2024.

3.5. Il ruolo delle Istituzioni Fiscali Indipendenti

La proposta della Commissione pone inoltre l’accento sulla necessità di rafforzare ulteriormente il ruolo delle Istituzioni Fiscali Indipendenti (*Independent*

Fiscal Institutions, IFI) – in Italia l'**Ufficio Parlamentare di Bilancio** – nel processo di coordinamento e vigilanza delle politiche fiscali. Fondamentale è che le IFI, cui spetta la valutazione della sostenibilità fiscale dei piani del governo e l'individuazione dei possibili rischi, godano di una **piena autonomia operativa** (non ricevano fra l'altro istruzioni dalle autorità finanziarie) e dispongano a tal fine di **adeguate risorse**. La Commissione propone anche di rafforzare il ruolo del Comitato Consultivo Europeo per le Finanze Nazionali (*European Fiscal Board*) che ha un analogo ruolo di consulenza, a livello sovranazionale, nei confronti della Commissione.

4. Considerazioni conclusive

Se accolte, le proposte legislative della Commissione introdurrebbero indubbiamente una maggiore flessibilità nella valutazione dei percorsi di aggiustamento fiscale, superando alcune rigidità del quadro di regole oggi in vigore che ne hanno reso assai ardua l'applicazione, generando notevoli contrasti fra gli stati membri. Rimarrebbero però una serie di parametri, anche quantitativi, ad evitare che gli stati possano abusare del maggiore margine di manovra che verrebbe loro concesso.

La maggiore "titolarità" nazionale favorirebbe la definizione di piani che tengano conto delle specificità dei singoli paesi. Ma c'è il risvolto della medaglia: i governi dovrebbero assumersi di conseguenza maggiori responsabilità nella fissazione degli obiettivi di finanza pubblica, dimostrando di essere in grado di condurre un dialogo costruttivo con la Commissione e il Consiglio e di spiegarne l'importanza ai propri cittadini.

In questo nuovo contesto, un tale dialogo avrebbe una rilevanza ancor più importante di quello attualmente previsto in materia fiscale, perché, come nel caso del PNRR, riguarderebbe non solo gli obiettivi di bilancio, ma anche la destinazione degli investimenti pubblici e l'attuazione delle riforme strutturali, come quelle per la liberalizzazione dei mercati o il contenimento della spesa pensionistica, che trovano spesso resistenza nel corpo sociale o sono avversate da questo o quel gruppo di interesse.

In effetti, uno dei meriti principali della proposta della Commissione aver posto l'accento sulla **connessione tra aggiustamento fiscale e riforme strutturali**, che nel dibattito politico e più in generale in quello nazionale è spesso perso di vista o volutamente trascurato. Alle leadership politiche verrebbero richieste una maggiore trasparenza nell'esplicitare gli obiettivi di lungo termine della politica economica e una maggiore coerenza nel perseguirli. Questo consentirebbe di accrescere il livello di fiducia tra gli stati membri e potrebbe forse favorire anche accordi su altri capitoli della riforma della governance economica europea, quelli riguardanti, per esempio, l'Unione Economica e Monetaria, nonché, a più lungo termine, nuovi piani che, sulla

scorta dell'esperienza del *Next Generation EU*, prevedano la messa in comune di risorse finanziarie per raggiungere gli obiettivi strategici dell'UE.

Riferimenti bibliografici

Ignazio Angeloni, “Nuovo Patto di stabilità, le premesse sono buone (ma le proposte meno)”, *Il Sole 24 Ore*, 16 novembre 2022

Carlo Bastasin, “A first-hand reaction to the new Stability Pact proposed by the European Commission”, in LUISS SEP Policy Brief, n. 6/2023 (28 aprile 2023), <https://sep.luiss.it/?p=2484>

Carlo Bastasin, “Un nuovo patto per l'Italia”, in *La Repubblica*, 27 aprile 2023, <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/bast/bastas.pdf>

Massimo Bordignon e Giuseppe Pisauro, “Nuove regole fiscali europee: è pur sempre una riforma”, in *Lavoce.info*, 16 maggio 2023, <https://lavoce.info/?p=101126>

Marco Buti, Jakob W. Friis, Roberta Torre, “The emerging criticisms of the Commission proposals on reforming the European fiscal framework: A response”, in *VoxEU*, 10 gennaio 2023, <https://cepr.org/node/425616>

Marco Buti e Marcello Messori, “Nuove regole per creare una capacità fiscale centrale permanente”, in *Il Sole 24 Ore*, 16 maggio 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/nuove-regole-creare-capacita-fiscale-centrale-permanente-AEkdKjTD>

Marco Buti e Marcello Messori, “Le nuove regole fiscali spostano risorse verso i beni pubblici europei”, in *Il Sole 24 Ore*, 4 maggio 2023, p. 16, <https://www.ow7.rassegnestampa.it/Assonime/PDF/2023/2023-05-04/2023050454422558.pdf>

Commissione europea, *Economic governance review – Q&A*, gennaio 2023, <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/2023-01-05%20EGR%20clarifications%20to%20Member%20States.pdf>

Commissione europea, *Proposal for a Council directive amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States* (COM/2023/242), 26 aprile 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52023PC0242>

Commissione europea, *Proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* (COM/2023/240), 26 aprile 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52023PC0241>

Commissione europea, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and*

repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 (COM/2023/240), 26 aprile 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52023PC0240>

Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo* (EUCO 4/23), Bruxelles, 23 marzo 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2023-INIT/it/pdf>

Consiglio europeo, *Dichiarazione del Vertice euro, riunito in formato inclusivo* (EURO 502/23), Bruxelles, 24 marzo 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-502-2023-INIT/it/pdf>

Stefano Micossi, “Nuovo Patto di stabilità a rischio d’ingerenze nelle politiche nazionali”, in *Il Sole 24 Ore*, 17 novembre 2022

Stefano Micossi, “Troppa Commissione nella riforma del Patto di stabilità”, in *Lavoce.info*, 29 marzo 2023, <https://lavoce.info/?p=100625>

Enzo Moavero Milanesi, “Patto di stabilità. Gli effetti sui governi”, in *Il Corriere della Sera*, 12 marzo 2023, https://www.corriere.it/opinioni/23_marzo_12/patto-stabilita-effetti-governi-ce98f116-c0f9-11ed-99c4-8b2b65339237.shtml

Ferdinando Nelli Feroci, “Tre dossier europei cruciali per l’Italia, tre possibili motivi di imbarazzo per il governo”, in *HuffPost Italia*, 27 aprile 2023, <https://www.huffingtonpost.it/guest/istituto-affari-internazionali/2023/04/27/news/tre-dossier-europei-cruciali-per-litalia-tre-sfide-per-il-governo-11941654>

Valentina Pop, “Why reforming EU’s fiscal rules is fraught with difficulties”, *Financial Times*, 9 novembre 2022, <https://www-ft-com.ezp.lib.cam.ac.uk/content/55c4169a-3690-4d6c-b75b-715f61d90353>

Giovanni Tria, “Perché le pagelle Ue sulla sostenibilità dei debiti sono pericolose”, in *Il Sole 24 Ore*, 3 dicembre 2022, <https://24plus.ilsole24ore.com/art/perche-pagelle-ue-sostenibilita-debiti-sono-pericolose-AEYlq9LC>

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Maggio 2023

- 3 Bruxelles Coreper II, Comitato militare dell'Unione europea
- 10 Bruxelles Coreper I, Coreper II
- 11 Bruxelles Comitato militare dell'Unione europea
- 12 Bruxelles Coreper I, Coreper II
- 15 Bruxelles Coreper II, Eurogruppo
- 17 Bruxelles Coreper I, Coreper II, Comitato militare dell'Unione europea
- 19 – 21 Hiroshima Vertice G7
- 22 Bruxelles Consiglio Affari Esteri
- 23 Bruxelles Consiglio Affari Esteri (Difesa)
- 24 Bruxelles Coreper I, Coreper II, Comitato militare dell'Unione europea
- 26 Bruxelles Coreper II
- 31 Bruxelles Coreper I, Coreper II, Comitato militare dell'Unione europea

Giugno 2023

- 7 Bruxelles Coreper II
- 14 Bruxelles Coreper II
- 21 Bruxelles Coreper II
- 27 Bruxelles Gruppo Relazioni Transatlantiche
- 29 - 30 Bruxelles Consiglio europeo

Luglio 2023

- 5 Bruxelles Coreper II

- 7 Bruxelles Coreper II
- 11 Bruxelles Gruppo Relazioni Transatlantiche
- 11-12 Vilnius Vertice Nato
- 12 Bruxelles Coreper II
- 14 Bruxelles Coreper I

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: affari.internazionali@senato.it

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