I RAPPORTI ECONOMICI EUROPA – STATI UNITI ALLA LUCE DEL VOTO EUROPEO (GIUGNO 2024) E AMERICANO (NOVEMBRE 2024)

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Dal confronto regolare tra diplomatici ed esperti nasce il progetto di "Comunità italiana di Politica Estera". La pluralità di idee e prospettive arricchisce la riflessione strategica sull'azione internazionale dell'Italia.

I rapporti economici Europa – Stati Uniti alla luce del voto europeo (giugno 2024) e americano (novembre 2024)

Si ringraziano i Think Tank che partecipano al progetto di “Comunità italiana di Politica Estera” per il loro contributo.

I RAPPORTI ECONOMICI EUROPA-STATI UNITI ALLA LUCE DEL VOTO EUROPEO (GIUGNO 2024) E AMERICANO (NOVEMBRE 2024)

1. PREMESSA: IL VOTO AMERICANO E I VECCHI/NUOVI QUESITI APERTI..... 2

2. UN QUADRO STRUTTURALE DELL'ECONOMIA TRANSATLANTICA..... 512

3. PILASTRI E PIETRE D'INCIAMPO DELLA PARTNERSHIP TRANSATLANTICA..... 12

4. LE SFIDE DELLA SECONDA AMMINISTRAZIONE TRUMP E GLI INTERESSI COMUNI EUROPEI: OLTRE IL COMMERCIO, SICUREZZA E DIFESA..... 18

5. APPENDICE - USA E UE: INTERDIPENDENZA E DIVERGENZE..... 23

6. GRAFICI DI RIFERIMENTO..... 29

I rapporti economici Europa-Stati Uniti
alla luce del voto europeo (giugno 2024) e americano (novembre 2024)[1]

Premessa: il voto americano e i vecchi/nuovi quesiti aperti

Con il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, tornano anche in primissimo piano gli aspetti più controversi – e pericolosi per la UE – delle politiche economiche adottate già dalla prima amministrazione Trump (2017-20) e in parte proseguite dalla stessa presidenza Biden. Come si vedrà nell'analisi che segue, vi sono *trend* strutturali che da almeno un decennio spingono Washington a ricalibrare le politiche commerciali e fiscali per favorire un rilancio di alcuni settori industriali nazionali, con effetti importanti sulle economie europee, sia diretti che indiretti (quando le aziende europee sono "terze parti", o semplicemente partecipanti nelle lunghe filiere del valore). Questi obiettivi generali sono stati però perseguiti in modi piuttosto diversi, ed esiste una gradazione di strumenti possibili, più o meno unilaterali e aggressivi. In particolare, si può impostare il ricorso a dazi commerciali e sanzioni come arma negoziale per puntare in effetti ad accordi bi-multi-laterali (il principio della reciprocità), il che naturalmente lascia uno spazio di manovra che la UE o singoli Paesi europei potrebbero in certa misura sfruttare. Vedremo quale impostazione prevarrà.

Peraltro, all'interno della stessa prima amministrazione Trump si registrarono notevoli divergenze, e dunque oscillazioni nelle *policy*, soprattutto tra Peter Navarro (che fu direttore del National Trade Council della Casa Bianca) e Larry Kudlow (a capo del National Economic Council) o Kevin Hassett (Council of Economic Advisers), con il primo assai più propenso a ricorrere a vari strumenti duramente protezionistici. Anche tra i membri-chiave della nuova amministrazione ci saranno differenze significative di priorità e sensibilità.

Inoltre, è stato notato da più parti che le principali proposte di politica economica avanzate da Trump in campagna elettorale sono difficilmente attuabili nella loro versione più estrema (ad esempio la copertura dei tagli fiscali promessi con gli introiti dei dazi all'importazione), e in alcuni casi sono tra loro incompatibili. Ci sarà dunque, quasi certamente, un processo di selezione e scrematura più pragmatica di queste linee di azione a partire dall'inaugurazione.

[1] Il paper si avvale di contributi di Paolo Guerrieri, Erik Jones, Maurizio Sgroi, Roberto Menotti.

In ogni caso, un'osservazione di fondo può servire da base per la discussione: il quadro generale delle macro-aree economico-commerciali non è radicalmente mutato negli ultimi anni, e non sembra neppure orientato a farlo. Se si guarda infatti al triangolo USA-Cina-UE, è semmai diversa la prospettiva dalla quale lo si osserva. Gli squilibri attuali sono gli stessi dei primi anni 2000: i "*twin deficits*", compreso un eccesso di importazioni, per gli USA; eccesso di esportazioni, con carenza di consumi interni, per la Cina; relativo equilibrio per la UE, ma con tassi di crescita bassi. Questi dati di fondo vengono però ora considerati un problema urgente da affrontare, su entrambe le sponde dell'Atlantico, soprattutto con un rilancio di politiche industriali ad hoc e alcuni strumenti protezionistici.

Le politiche industriali finora perseguite (nella misura in cui vi sono state azioni coerenti di questo tipo) hanno puntato sui tradizionali punti di forza: gli USA sulla vitalità dei loro consumi interni e dei loro mercati finanziari come traino della crescita e delle stessa innovazione tecnologica; la UE privilegiando la concorrenza interna nel mercato unico rispetto alla competitività (e dunque anche alla dimensione) delle proprie aziende su scala globale; la Cina scegliendo in modo netto di far crescere le proprie filiere produttive grazie al basso costo della manodopera e ai sussidi pubblici, sfruttando appieno l'accesso ai mercati occidentali.

È vero che ciascuno dei maggiori attori globali sta valutando possibili cambiamenti di rotta, ma perfino la sterzata secca imposta da Trump nel suo primo mandato non è riuscita a modificare in modo significativo la bilancia commerciale americana – pur spostandone alcune voci, cioè riducendo soprattutto il peso relativo della Cina.

Un settore cruciale rimane poi quello energetico, anche perché è intrecciato indissolubilmente alla transizione "verde" e a fondamentali *trend* di innovazione tecnologica già ampiamente in corso. Come in altri campi, l'approccio preannunciato da Trump è piuttosto diverso da quello dell'amministrazione Biden, e punta a sfruttare al massimo la (relativa) indipendenza energetica statunitense, subordinando decisamente la sostenibilità ambientale ad altri obiettivi. Vedremo come questa impostazione verrà attuata sul piano pratico; in ogni caso, per l'Europa (e in modo particolarmente acuto per l'Italia) resta l'esigenza, in un contesto di forte dipendenza energetica dall'esterno, di adattare costantemente il *mix* energetico alle priorità economiche e politico-strategiche, alle scelte ambientali, e alle disponibilità delle varie fonti sui mercati internazionali.

In breve, l'assetto economico globale non è stato finora il frutto di circostanze fortuite ma di precise scelte politiche: per compiere oggi scelte diverse è dunque necessario anche modificare il "contratto sociale" in ciascuna delle macro-aree. Nel caso dell'Europa, ciò significa probabilmente superare del tutto la classica dicotomia tra libero commercio e protezionismo, per guardare a scambi basati su regole condivise che tutelino sia la concorrenza sia altri valori e obiettivi più difficilmente quantificabili. In chiave transatlantica, questo tentativo è stato in effetti abbozzato, negli anni in cui si è negoziato il TTIP; ma, come noto, quella strada si è interrotta proprio per mancanza di sufficiente consenso politico.

Possiamo anticipare, rispetto all'analisi che segue, tre indicazioni per un approccio di policy:

1. Come molti economisti hanno sottolineato, è un errore di prospettiva ricorrere alle politiche commerciali per affrontare quelli che in realtà sono squilibri interni dovuti a cause diverse (carenze infrastrutturali, accesso al welfare e alla casa, mobilità del lavoro, scarsa sostenibilità di interi comparti produttivi, etc.). È un'osservazione che vale soprattutto per l'approccio adottato da Trump, ma in parte anche per il dibattito prevalente sul versante europeo rispetto agli scambi internazionali e alle filiere globali. È chiaro, comunque, che la nuova presidenza americana pone nuovamente grandi punti interrogativi e rende tali quesiti urgenti, certamente per un Paese come l'Italia che (assieme alla Germania) è tra i più legati al mercato USA per il proprio *export*.

2. Va sottolineato comunque che il legame transatlantico è "organico" per il modello di crescita europeo, cioè non è soltanto un rapporto commerciale tra gli altri ma un vero pilastro strutturale su cui poggiano i sistemi economici del vecchio continente. Ciò è ancora più vero se si tiene in considerazione anche la componente di sicurezza e difesa, per cui la stessa spesa pubblica europea (e in particolare il welfare state nelle sue varie articolazioni nazionali) presuppone proprio il ruolo primario svolto dagli USA nella difesa del continente. Lo *stock* di investimenti reciproci accumulati nell'arco di decenni è enorme, e condizionerà in ogni caso le opzioni realisticamente perseguibili su entrambe le sponde dell'Atlantico, qualunque sia l'atteggiamento verso uno strumento come dazi e tariffe, o verso le politiche industriali in senso più ampio.

3. Al contempo, l'Europa dovrà negoziare con Washington tenendo pienamente conto dei suoi interessi nei confronti di altri grandi economie, a cominciare dalla Cina e dai cosiddetti "Paesi connettori" (come Messico, Vietnam, Corea del Sud, che sono in grado di compensare parte della diversione dei flussi commerciali in caso di dazi e sanzioni). In ogni caso,

le politiche commerciali intersecano le politiche di sicurezza, sia perché Trump potrebbe invocare una clausola di sicurezza (National State of Emergency) perfino verso tradizionali partner come Messico e Canada, sia perché la difesa è un'industria importante in chiave di PIL, e fortemente legata alle tecnologie più avanzate. Si può dunque dire che l'asse transatlantico influisce sull'economia globale, cioè sia verso gli altri Paesi OCSE e la Cina, sia verso il "Global South" (a sua volta molto diversificato). Non può dunque vedersi in modo isolato.

Una ricognizione dei rapporti economici transatlantici può servire a meglio comprendere il carattere strutturale dei molteplici legami Europa-USA, che continuano a fornire una piattaforma indispensabile per gli scambi globali nonostante alcune divergenze sul piano dei modelli produttivi, delle scelte regolatorie, delle priorità politico-strategiche. Nel delineare la sua politica estera, l'Italia non può sottovalutare questo dato di fondo, in piena coerenza con un'impostazione che ha tradizionalmente puntato a conciliare l'integrazione europea e l'ancoraggio transatlantico. È un'impostazione oggi più difficile da attuare, ma anche più necessaria che mai.

*****

Un quadro strutturale dell'economia transatlantica

Le migliaia di miglia marine che separano le coste atlantiche europee da quelle statunitensi raccontano di una distanza geografica che la storia ha molto rapidamente trasformato in prossimità. In barba ad ogni distanza, e molto prima che la tecnologia accelerasse gli spostamenti, Europa e USA hanno condiviso un destino, anche economico. Alcuni studiosi[2] non a caso parlano a buon diritto di "economia Transatlantica" – un concetto che Aspen Italia ha adottato e variamente articolato nel corso degli anni, nelle sue conferenze e su "Aspenia".

Il legame fra USA ed Europa è antico, ma ha trovato nelle vicende del secondo dopoguerra le ragioni di un approfondimento e di un radicamento che non ha eguali al mondo. L'Europa è stata la prima area geografica nella quale si è manifestata la politica di delocalizzazione statunitense, e a sua volta gli USA sono

[2] D.S Hamilton, J.P. Quinlan. The Transatlantic Economy 2024, AmCham EU, US Chamber of Commerce, John Hopkins University, Transatlantic Leadership Network, Aprile 2024

stati per gli europei un "porto sicuro" dove rivolgere i propri risparmi in forma di investimento. L'Europa è stata la Cina del dopoguerra, si potrebbe dire con una battuta, potendosi però l'Europa avvantaggiare di una sostanziale affinità politica che ha favorito lo sviluppo della "globalizzazione transatlantica", che ha fatto poi da piattaforma per la globalizzazione vera e propria.
In estrema sintesi, da un punto di vista macroeconomico, risulta evidente dall'analisi dei dati dell'ultimo triennio il diverso modello di sviluppo: trainato dalla domanda interna in USA, e quindi più dinamico stante l'elevata capacità di consumo degli statunitensi, incoraggiata da un pil pro capite più elevato e quindi da redditi più veloci, e più lento nell'Ue, dove viene guidato dagli investimenti e dalle esportazioni, e dove i redditi ormai da molti anni sono incapaci di esprimere una domanda di consumo robusta. Tale debolezza dei redditi è associata a un andamento molto lento della produttività, che si segnala carente nei fattori totali della produzione, ossia i fattori più qualificanti dei processi produttivi che tendono a generare maggiore valore aggiunto. Peraltro, anche in termini di investimenti vi sono ben note carenze europee, soprattutto se si guarda alla loro composizione: gli investimenti nel settore delle tecnologie digitali sono comparativamente bassi, generando un circolo vizioso con il tasso di innovazione. In tal senso, i due rapporti Letta e Draghi, che indicano una sorta di *roadmap* ideale, hanno indentificato con lucidità una questione centrale: in effetti, un flusso di investimenti assai maggiore in Europa sarebbe lo strumento migliore non soltanto per perseguire obiettivi di rilancio industriale, ma anche per contribuire ad un riequilibrio dei rapporti economici globali – riassorbendo l'eccesso europeo di risparmio, che si accompagna all'eccesso americano di consumo – invece di ricorrere alle politiche commerciali che di per sé non possono rispondere a questa esigenza, da nessuno dei due lati dell'Atlantico.
Deve essere questo il punto di partenza per una valutazione complessiva dello stato e delle prospettive della grande area economica transatlantica.

Una prospettiva europea

Negli ultimi anni, l'economia globale è stata caratterizzata da radicali cambiamenti. Con i rapporti di forza tra i maggiori paesi che sono arrivati a influenzare le relazioni internazionali più delle regole e delle istituzioni multilaterali, determinando un crescente intreccio tra economia e sicurezza. Più

di recente ha preso avvio una fase di riconfigurazione dell'economia globale e delle catene del valore all'insegna di una frammentazione per aree e gruppi di paesi.
In questo contesto di forte cambiamento, i rapporti tra Europa e Stati Uniti hanno attraversato fasi alterne. Gli anni dell'Amministrazione Trump sono stati particolarmente burrascosi, con i paesi europei trattati più come concorrenti che alleati, e hanno lasciato cicatrici profonde e una diminuzione della fiducia verso l'alleato americano.
L'insediamento di Biden e della sua amministrazione democratica all'inizio di questo decennio ha offerto all'Europa l'opportunità di ricucire e rilanciare le relazioni transatlantiche. Questo ha portato a un notevole miglioramento nei rapporti tra le due sponde dell'Atlantico, con una crescita significativa nei rapporti commerciali e negli investimenti bilaterali, che nel 2023 hanno superato i 7 trilioni di dollari.
Sul fronte della difesa e della sicurezza, la necessità di un'azione unitaria con gli Stati Uniti a sostegno dell'Ucraina ha spinto l'Europa a rafforzare il legame transatlantico, pur nella consapevolezza di quanto mutate fossero le relazioni con Washington. Tuttavia, non sono mancate tensioni e contrasti, anche pronunciati, come quelli legati all'approvazione dell'Inflation Reduction Act (IRA) nel giugno 2022. Un contenzioso che si è esteso anche ad altri temi e politiche, soprattutto di natura commerciale.
Ma in termini di performance economiche aggregate, Europa e Stati Uniti hanno mostrato comunque profonde divergenze. La crescita economica europea è stata relativamente modesta nell'ultimo decennio, con un divario crescente rispetto all'economia americana. Le cause hanno natura strutturale: in particolare, un divario tecnologico e un rallentamento della crescita della produttività in Europa, rispetto ad una accelerazione verificatasi negli Stati Uniti. Il rischio oggi è che si apra una fase di vero e proprio declino per l'economia europea nei prossimi anni. Anche per la crisi subentrata nel modello di crescita tedesco ed europeo.

L'America di oggi è sempre più tentata – in modo sostanzialmente *bipartisan* – da politiche protezionistiche con forti tratti "unilateralisti". E rischia di trasformarsi in un fattore di perturbazione in un mondo già di per sé dilaniato da incertezze e frammentazione.
A fronte di queste sfide sistemiche (anche a prescindere, dunque, dalle oscillazioni cicliche nel rapporto con l'amministrazione in carica a Washington) l'UE deve cercare di rafforzare la propria autonoma capacità di difesa dei propri interessi e della propria sicurezza, pur riconoscendo l'importanza fondamentale

della cooperazione transatlantica. Non escludendo allo stesso tempo forme di integrazione differenziata al suo interno su determinati terreni e una maggiore flessibilità nel funzionamento interno dell'Unione.
In estrema sintesi si tratterà per l'Unione di perseguire un duplice obiettivo: rafforzare la competitività dell'economia europea per evitare il declino e al tempo stesso aumentare la sicurezza dell'Europa a partire dalla difesa. Questo richiederà di gestire difficili *trade-off*, innanzitutto quello tra spese per il welfare e spese per la difesa. Ci sarà bisogno di una forte coesione all'interno dell'Unione. Oltre che di un grande ammontare di risorse comuni per attuare la duplice transizione, ambientale e tecnologica.

Il confronto nella transizione verde

Il Green Deal e la transizione verde rivestono un'importanza cruciale per l'Europa. Non solo perché dovranno consentire di contrastare gli effetti devastanti del cambiamento climatico, ma anche perché le tecnologie e le produzioni verdi potrebbero costituire la base per un riassetto della struttura produttiva europea. Tutto ciò sarà possibile, tuttavia, solo se l'Europa adotterà un'agenda più pragmatica in materia di transizione climatica, rispondendo così allo scontento e alle proteste già emerso tra le imprese e i cittadini europei.
Questo percorso dovrebbe seguire tre principali direttrici: (i) enfatizzare la creazione di nuovi posti di lavoro attraverso politiche industriali comuni e maggiori investimenti in tecnologie pulite; (ii) reperire le ingenti risorse necessarie, sia pubbliche che private, a livello europeo e nazionale; (iii) adottare misure e politiche per mitigare i costi della transizione verde, che gravano maggiormente sui ceti più poveri e sulle imprese marginali.
Ora la crisi del motore franco-tedesco che per decenni ha guidato l'Unione Europea verso scelte fondamentali e che è un portato delle recenti elezioni europee, potrebbe rendere difficili questi cambiamenti e favorire un secondo scenario di stallo o addirittura di regressione delle politiche verdi europee. A spingere in questa direzione saranno i partiti e i movimenti di destra, più o meno radicali, che hanno guadagnato voti e consenso su posizioni sostanzialmente negazioniste riguardo alla transizione verde.
Il confronto politico che si svilupperà all'interno dell'Unione sarà determinante per stabilire quale dei due scenari riuscirà a prevalere, e quale piattaforma negoziale si potrà proporre agli USA per un rapporto cooperativo e costruttivo.

Lo scenario di gran lunga più propizio agli interessi europei è quello in cui, anziché scegliere la strada dello scontro “colpo su colpo”, come nel caso dell’IRA, si possa lavorare alla creazione di uno spazio transatlantico comune, da intendersi ben diverso da un accordo di tipo commerciale oggi improponibile. Uno spazio comune che potrebbe favorire anche una riconfigurazione delle politiche green all'interno dell'Europa. Di converso, uno scontro reiterato con Washington (che potremmo definire di competizione industriale con ogni mezzo, dunque non regolata da un quadro condiviso) potrebbe avere ripercussioni negative anche in chiave intra-UE, fino al rischio di uno stallo del Green Deal e, con esso, del principale motore di ristrutturazione e rilancio della crescita dell'Europa.

Va qui ricordato che la risposta europea all'IRA americano negli ultimi due anni si è concentrata su due fronti principali: da un lato, l'allentamento dei vincoli europei sugli aiuti di stato e la mobilitazione completa dei finanziamenti già disponibili (NGEU, RRF, RePowerEU, ecc.) per aiutare i paesi membri a rispondere meglio alle misure americane; dall'altro, il lancio di iniziative per promuovere la resilienza economica e la capacità industriale europea nei settori verdi e tecnologici (ad esempio, l'European Chips Act, il Green Deal Industrial Plan, il Net-Zero Industry Act). Va registrato anche il tentativo, solo parzialmente riuscito, di estendere a compagnie UE alcuni dei benefici dell’IRA.
Tuttavia, l'Unione Europea non è riuscita a sviluppare, almeno finora, una strategia industriale che possa definirsi efficace e adeguata – si pensi all’assenza di una centralizzazione delle spese di sussidio, che naturalmente risultano assai meno efficaci nonostante il loro alto valore aggregato, in quanto definite su scala nazionale. A causa delle forti divisioni tra i paesi membri su contenuti e risorse di una strategia industriale comune, è probabile che l’Europa continui a caratterizzare i suoi interventi soprattutto verso l'allentamento dei vincoli sugli aiuti di stato per i singoli paesi. Il rischio – che purtroppo si sta in parte concretizzando – è quello di una possibile frammentazione del mercato interno, un sostanziale consolidamento della struttura produttiva esistente senza riuscire ad arrestare quel processo di deindustrializzazione che sta minacciando pezzi importanti della base manifatturiera europea.

La gestione dei nuovi rapporti commerciali

L'agenda commerciale dell'Europa è sempre stata e deve rimanere ambiziosa. È importante ricordare che l'Europa è tra le grandi potenze quella con il maggiore grado di apertura commerciale. Per crescere, l'UE ha bisogno di un'economia mondiale che resti aperta, pur considerando i nuovi fattori geopolitici e di sicurezza.
Negli ultimi anni, questi fattori hanno profondamente modificato le relazioni commerciali internazionali e le politiche che le governano. Secondo il FMI, le barriere commerciali sono quasi triplicate ogni anno dall'inizio del decennio in corso. Tuttavia, nello stesso periodo sono stati stipulati numerosi accordi di liberalizzazione commerciale a livello regionale e tra gruppi di paesi. Un altro dato significativo è la resilienza dei flussi commerciali globali, che hanno continuato a crescere nonostante le previsioni negative, soprattutto nei servizi.
Un ulteriore motivo di preoccupazione è la crescente rivalità tra Stati Uniti e Cina. Sia sotto Trump che con l'amministrazione Biden, gli Stati Uniti sono passati da un approccio commerciale multilaterale a confronti bilaterali – nel caso di Biden, prevalentemente mini-laterali – e misure unilaterali e protezionistiche, in particolare nei confronti della Cina.

Di fronte all'unilateralismo commerciale degli Stati Uniti, pur venato di diverse sfumature di grigio passando da Trump a Biden (che ha sospeso alcune delle misure più restrittive e intanto chiesto alla UE di adeguarsi a quelle anti-cinesi), l'Europa dovrebbe difendersi con un approccio articolato e pragmatico, cercando un compromesso tra iniziative di cooperazione multilaterale e accordi a livello regionale e/o plurilaterale (PTA), laddove gli accordi globali non sono possibili o necessari per ragioni geopolitiche.
Parallelamente, l'Europa dovrebbe potenziare la sua rete di accordi commerciali e di investimento a livello bilaterale. Questi accordi sono stati e rimangono preziosi per l'Europa, anche perché in futuro potrebbero fungere da piano di riserva, una sorta di sistema commerciale alternativo, qualora il sistema di regole e istituzioni esistenti dovesse crollare sotto i colpi del conflitto tra Stati Uniti e Cina.

I rapporti con la Cina

Da tempo è in corso una sfida a tutto campo tra Stati Uniti e Cina che interessa da vicino anche l'Europa. Si tratta di uno scontro geopolitico ad ampio spettro, focalizzato principalmente sul controllo delle tecnologie digitali avanzate, soprattutto del tipo duale utilizzabili sia a fini commerciali che militari.
In teoria sarebbe opportuno che UE e USA definissero una posizione per quanto possibile comune che contemperi in modo equilibrato gli interessi di entrambi le parti. Ma questi interessi convergono solo in parte.
L'UE riconosce la necessità di ridurre l'attuale elevata dipendenza dalle imprese cinesi, soprattutto nelle catene di approvvigionamento di materiali strategici e tecnologie pulite. Il rischio altrimenti sarebbe passare dalla dipendenza energetica da Mosca alla dipendenza dalla Cina in tema di economia verde ed energie rinnovabili.
A differenza degli Stati Uniti, però, l'Europa non vede la Cina come una vera e propria minaccia esistenziale e preferisce una strategia di riduzione dei rischi (*de-risking*) piuttosto che un *decoupling* – che peraltro neppure Washington ha finora indicato come obiettivo specifico, adattando più spesso proprio il termine *de-risking*.
Si potrebbe anche intravedere una partnership europea con gli Stati Uniti per contrastare l'influenza cinese o russa nei paesi non allineati ricchi di materie prime rare, come in Africa.
In ogni caso, un problema chiave per l'UE nei rapporti con la Cina resta la scarsa coesione interna tra i paesi membri riguardo alle politiche da adottare e agli strumenti da utilizzare. Troppe iniziative unilaterali dei singoli stati membri, molto spesso in contrasto tra loro. E la Cina è sempre riuscita finora a sfruttare queste divisioni interne in Europa.

Le politiche verso il Sud del Mondo

Senza forme di collaborazione e cooperazione con i paesi raggruppati sotto la generica denominazione di Sud del Mondo, Stati Uniti ed Europa non saranno in grado di affrontare e risolvere le grandi sfide del nuovo contesto globale, come il cambiamento climatico, la transizione energetica e le migrazioni. Tutti fenomeni che sono strettamente interconnessi. La competizione tra le grandi potenze, a partire da USA e Cina, è più intensa proprio in questi paesi e regioni, dove persiste un forte risentimento nei confronti dei paesi occidentali per il loro passato

coloniale, il ruolo dominante nel fissare le regole del gioco multilaterale e il ricorso a “doppi standard” (derogando a quelle stesse regole quando conveniente).
Nei prossimi anni l'UE dovrebbe cercare di riconfigurare le sue relazioni con molti di questi paesi, riorganizzando e aggiornando la sua politica economica estera e la politica di cooperazione allo sviluppo su tre livelli: bilaterale, regionale e multilaterale. Similmente a quanto fatto dalla Cina con la Via della Seta, l’UE dovrebbe rafforzare la propria capacità di attrazione e partnership verso questi paesi attraverso partenariati sostenibili che vadano oltre i tradizionali programmi di aiuti e prestiti (e in tal senso il “Global Gateway” è un passo nella giusta direzione). È particolarmente importante che questi progetti coinvolgano l’Africa e i paesi africani, un'area di fondamentale importanza strategica per l'Europa, innanzi tutto per la sua transizione energetica.
In questo contesto, una partnership con gli Stati Uniti per contrastare l'influenza cinese o russa sui Paesi non allineati, ricchi di risorse rare e riserve strategiche, rappresenterebbe un obiettivo rilevante per l'Europa.
La ridefinizione dei rapporti con i paesi del Sud del Mondo, in particolare con i più rappresentativi tra essi, potrebbe essere colta dall'Europa come un'opportunità per rilanciare anche il sistema multilaterale e le sue istituzioni, pur tenuto conto della nuova geografia politica. Una domanda ricorrente da parte di molti paesi emergenti riguarda il funzionamento del sistema finanziario internazionale e le gravi carenze manifestatesi nel finanziare lo sviluppo dei paesi più poveri, come emerso durante la pandemia. Tanto più che in prospettiva i fabbisogni di finanziamento sono destinati ad aumentare.

*****

Pilastri e pietre d’inciampo della partnership transatlantica

Il partenariato transatlantico occupa un posto di rilievo nella strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Va sottolineato che perfino l'amministrazione di Donald Trump ha sottolineato che "un'Europa forte e libera è di vitale importanza per gli Stati Uniti" e che "l'Europa è una delle regioni più prospere del mondo e il nostro partner commerciale più significativo". Certo, questa retorica è stata spesso contraddetta dall’atteggiamento quasi sprezzante del Presidente nei confronti dei vecchi alleati – non solo europei – ma resta quantomeno un’eredità tuttora importante nell’establishment della politica estera e di sicurezza.

Praticamente ogni amministrazione statunitense del secondo dopoguerra ha fatto affermazioni simili, e con ragione. Gli Stati Uniti e i loro alleati europei hanno costruito il sistema economico globale.
L'integrazione economica del Nord Atlantico è avvenuta molto prima dell'integrazione dell'Occidente con altre regioni globali. E le due sponde dell'Atlantico sono profondamente intrecciate in termini di commercio, servizi, investimenti e flussi di popolazione. Questi legami non impediscono che sorgano importanti disaccordi economici sotto qualsiasi amministrazione statunitense. Una recente nota del Congressional Research Service ammette che "le relazioni commerciali bilaterali sono state particolarmente tese durante l'amministrazione Trump", per poi affermare, sotto l'amministrazione Biden, che "le frizioni commerciali persistono". Tuttavia, è importante mettere questi punti di disaccordo nel giusto contesto.

I pilastri

Nell'osservare i rapporti transatlantici, il punto da notare sui flussi commerciali e di investimento è quanto lo stock di interdipendenza attraverso l'Atlantico si sia accumulato nel tempo. Le due sponde dell'Atlantico sono state i principali partner commerciali l'una dell'altra per tre quarti di secolo. Di conseguenza, le partecipazioni nette europee e americane nei rispettivi asset sono molte volte superiori a quelle di altri paesi. Se a fine giugno 2022 le partecipazioni azionarie cinesi negli Stati Uniti ammontavano a 273 miliardi di dollari, quelle svedesi a 274 miliardi, quelle olandesi a 305 miliardi, quelle tedesche a 311 miliardi, quelle norvegesi a 386 miliardi, quelle svizzere a 628 miliardi, quelle lussemburghesi a 1.000 miliardi e quelle britanniche a 1.300 miliardi.
Queste grandi posizioni azionarie transfrontaliere segnalano la misura in cui le imprese americane ed europee si estendono attraverso l'Atlantico in modi che producono enormi interessi "intrecciati" nelle rispettive decisioni politiche, negli interventi legislativi e nella giurisprudenza. La Camera di Commercio Americana ha una voce importante nel lobbying presso le istituzioni europee a Bruxelles. Allo stesso modo, le aziende europee sono attori attivi sulla K-Street a Washington. Si tratta di un'azione costante e sistemica.
In termini economici, siamo di fronte agli effetti della divisione del lavoro, poiché le grandi aziende statunitensi ed europee producono su entrambe le sponde dell'Atlantico per i mercati di entrambe le sponde. Di conseguenza, circa il 60% di tutto il commercio di beni attraverso l'Atlantico avviene all'interno delle imprese e non tra le imprese.

La sfida quotidiana per queste aziende è, dunque, convincere i legislatori e i regolatori a scrivere regole e standard compatibili negli Stati Uniti e in Europa.
L'High Level Working Group on Jobs and Growth che ha dato origine ai negoziati sul partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP) ha visto la convergenza e il coordinamento normativo come una manna dal cielo. Ciò che non avevano previsto era la misura in cui queste questioni normative avrebbero trovato risonanza politica al di fuori della comunità imprenditoriale, cristallizzandosi intorno a temi legati alla sicurezza alimentare, alla protezione dei dati e ai meccanismi di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati.
Dopo il fallimento dell'accordo TTIP durante l'amministrazione Trump, le aziende hanno fatto pressioni per la creazione di arene alternative in cui discutere la convergenza e il coordinamento normativo.
L'amministrazione Biden ha risposto con la creazione del Trade and Technology Council (TTC). Questo forum ha fatto alcuni progressi nel promuovere il dialogo, ma è molto meno ambizioso del TTIP che ha sostituito.
L'altra sfida per le grandi aziende transatlantiche è sviluppare e mantenere infrastrutture comuni per le comunicazioni, gli investimenti, i pagamenti. Queste infrastrutture comprendono la vasta rete di cavi in fibra ottica sottomarini o di ponti radio satellitari e i server e i router di dati a cui sono collegati.
Gran parte di quell'infrastruttura è gestita da Google Cloud, Microsoft Azure e Amazon Web Services, tutti con sede negli Stati Uniti.
Comprendono anche gli standard di telecomunicazione e i protocolli di sicurezza necessari per garantire l'integrità e la stabilità delle transazioni finanziarie. Questa infrastruttura è gestita dalla Society for Worldwide International Financial Telecommunications (SWIFT), che ha sede in Europa. Queste infrastrutture rafforzano le connessioni attraverso l'Atlantico e danno alle aziende americane ed europee un vantaggio rispetto alle loro controparti non occidentali.

Le pietre d'inciampo

Nonostante questi elementi strutturali che sostengono – come pilastri – l'integrazione economica attraverso l'Atlantico, i decisori statunitensi mostrano spesso una scarsa attenzione. La politica monetaria e dei tassi di cambio sono due esempi evidenti. Il Federal Open Market Committee (FOMC) assai raramente prende in considerazione le condizioni internazionali quando fissa i tassi di interesse. Ciò non sorprende, dato che il FOMC ha il mandato di massimizzare l'occupazione e al contempo contenere l'inflazione dei prezzi e i tassi di interesse a lungo termine in un'economia trainata più dalla domanda interna che dal

commercio internazionale. Ma questo focus nazionale ha un impatto diretto sull'Europa in tre modi:

- attraverso le grandi multinazionali europee che operano negli Stati Uniti (o le multinazionali statunitensi che operano in Europa);
- attraverso i flussi di capitale transfrontalieri e
- attraverso il tasso di cambio euro-dollaro.

I responsabili della politica monetaria in Europa si trovano spesso ad affrontare domande - da parte di giornalisti o membri del Parlamento Europeo - su se e quando seguiranno la FOMC nel fissare i tassi, domande che i responsabili della politica monetaria statunitense non si pongono mai riguardo alle decisioni prese nel Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) o nel Comitato di politica monetaria (MPC) della Banca d'Inghilterra.

Il problema è particolarmente grave per quanto riguarda il tasso di cambio. La creazione dell'euro ha funzionato per stabilizzare i tassi di cambio tra le valute europee, ma l'euro è rimasto vulnerabile alle fluttuazioni del dollaro a causa del modo in cui l'impatto economico (o "shock") dei movimenti dei tassi di cambio si ripercuote in modo disomogeneo nell'eurozona. Così, quando l'euro ha perso valore rispetto al dollaro nei primi tre anni dell'unione monetaria europea, per poi ripresentarsi quando il dollaro ha perso valore rispetto all'euro nei tre anni successivi, i responsabili politici statunitensi hanno spiegato che "un dollaro forte è nell'interesse dell'America", ma non hanno fatto quasi nulla per stabilizzare il tasso di cambio euro-dollaro. La divergenza nella politica monetaria attraverso l'Atlantico e la volatilità del tasso di cambio che ne deriva rimangono ad oggi una fonte di frizione e un rischio complessivo.

Gli appalti pubblici sono un altro punto problematico. Gli Stati Uniti fanno molto affidamento sulle disposizioni "buy-local" negli appalti pubblici a tutti i livelli di governo. Tali disposizioni sono importanti per stabilire la legittimità politica della spesa pubblica. Tuttavia, tendono a frammentare il mercato interno degli Stati Uniti in modi che vanno contro la logica del mercato unico europeo. Questa tensione è emersa chiaramente nei negoziati per il TTIP, quando i negoziatori europei hanno fatto pressioni per convincere i funzionari statunitensi a eliminare o fare eccezioni alle loro disposizioni "buy-local". Lo stesso problema si è ripresentato quando l'amministrazione Biden ha approvato l'Inflation Reduction Act (IRA), a causa dei suoi requisiti di contenuto locale per innescare incentivi fiscali e ottenere alcuni sussidi. Inizialmente, l'amministrazione Biden non riusciva a capire perché gli europei protestassero contro la loro principale legge sul clima, sostenendo che l'UE avrebbe dovuto introdurre disposizioni "buy-

local" simili. Il fatto che tali disposizioni contraddicano il regime europeo di concorrenza e aiuti di Stato al cuore del mercato unico non ha suscitato molta comprensione.
Una terza fonte di irritazione deriva dall'interazione tra commercio e geografia. Sia l'amministrazione Trump che l'amministrazione Biden hanno cercato di utilizzare gli strumenti commerciali per indirizzare l'attività economica in specifiche parti del Paese. Sotto l'amministrazione Trump, queste azioni erano intese a proteggere i settori manifatturieri tradizionali. L'amministrazione Biden ha puntato soprattutto ad attirare gli investimenti in nuove tecnologie associate all'innovazione tecnologica o all'azione climatica negli Stati Uniti. Il Chips and Science Act funziona in tandem con l'IRA in questo senso, offrendo incentivi ai produttori sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda per costruire fabbriche che a loro volta forniranno posti di lavoro altamente qualificati e ben retribuiti per i lavoratori americani.
L'imposizione di dazi sull'importazione di prodotti concorrenti dalla Cina svolge un ruolo anche in questa strategia. Il problema per gli europei è che rimangono coinvolti nei danni collaterali, sia perché non beneficiano dei sussidi per gli investimenti e i consumi, sia perché devono competere con le esportazioni cinesi che sono state “deviate” dagli Stati Uniti. Ancora una volta, il punto di vista dell'amministrazione Biden è stato che l'UE dovrebbe semplicemente adottare il “playbook” economico americano.

Washington e le infrastrutture dei mercati globali: un futuro incerto

Le incompatibilità di routine, la negligenza e l'irritazione che emergono dal modo in cui gli Stati Uniti conducono la politica economica per ragioni interne esistono dalla fine della Seconda guerra mondiale.
Provocano controversie, ma non intaccano le solide fondamenta dell'economia transatlantica. Più di recente, tuttavia, le successive amministrazioni statunitensi Gli Stati Uniti, negli ultimi due decenni e oltre, hanno utilizzato sempre più spesso una specifica leva politico-economica: il potere sulle infrastrutture di mercato e il ruolo centrale del dollaro nell'economia mondiale. Questa azione è iniziata subito dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre, quando il Dipartimento del Tesoro ha capito di poter accedere ai nodi centrali di Internet per filtrare le comunicazioni terroristiche. Poteva anche accedere alla piattaforma di messaggistica SWIFT per tracciare le finanze dei terroristi e poi utilizzare il suo controllo sull'accesso al clearing delle attività denominate in dollari per

punire le banche che lavoravano con i terroristi. Questi interventi hanno sfruttato il ruolo centrale degli Stati Uniti nell'economia mondiale, ma sollevano fondamentali interrogativi sul rapporto transatlantico.

Le due successive amministrazioni Obama hanno continuato questa pratica di sfruttare il controllo statunitense sulle infrastrutture di mercato come strumento di politica estera. Nel farlo, hanno costretto gli alleati europei non solo a concedere al governo statunitense l'accesso a SWIFT, ma anche a interrompere l'accesso del sistema bancario iraniano al servizio di messaggistica SWIFT. Hanno anche applicato sanzioni secondarie alle banche europee che finanziavano il commercio iraniano di petrolio e altre materie prime – sebbene vada ricordato che a quel punto anche la linea europea tendeva nella stessa direzione. Queste sanzioni sono state efficaci nel portare il governo iraniano al tavolo dei negoziati per discutere il futuro del suo programma nucleare. La seconda amministrazione Obama ha anche incoraggiato gli alleati europei a imporre sanzioni simili alla Russia dopo la sua illegale annessione della Crimea e il suo sostegno ai combattenti separatisti nella regione ucraina del Donbass nel 2014. In questo modo, i partner transatlantici sono riusciti a tagliare fuori la Russia dall'economia transatlantica in una certa misura. Ma hanno creato incentivi per altre parti del mondo a mettere in discussione la legittimità della leadership globale occidentale e quindi a cercare modi per cambiare il modo in cui fanno affari con l'Europa e con gli Stati Uniti.

L'amministrazione Trump e l'amministrazione Biden hanno continuato sulla stessa strada. L'amministrazione Trump si è ritirata dall'accordo nucleare con l'Iran e ha quindi costretto gli alleati europei a subire le conseguenze della reimposizione di sanzioni all'Iran da parte americana, inclusa l'esclusione delle banche iraniane da SWIFT. Il fatto che la maggioranza dei governi europei fossero in disaccordo con queste scelte ha avuto poca importanza; l'amministrazione Trump era determinata a usare il suo controllo sulle infrastrutture di mercato per punire l'Iran. L'amministrazione Biden non ha cambiato quella politica, anche se i funzionari di Biden erano in disaccordo quando erano all'opposizione. Invece, l'amministrazione Biden ha cercato modi per utilizzare il controllo statunitense sulla proprietà intellettuale alla base della produzione avanzata di microchip per imporre controlli sulle esportazioni che avrebbero rallentato l'avanzata dell'economia cinese. Ancora una volta, le aziende europee sono direttamente coinvolte, volenti o nolenti, e i governi europei hanno dovuto accettare una politica che non sostenevano.

Questa politica nei confronti della Cina fa parte di una strategia più ampia di "de-risking" dell'economia statunitense che l'amministrazione Biden ha sviluppato in seguito alla (seconda) invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022. E va di pari passo con i molteplici round di sanzioni alla Russia e le sanzioni secondarie alle aziende che fanno affari con la Russia che sia gli Stati Uniti che l'Unione Europea stanno perseguendo con intensità crescente.
È vero che l'amministrazione Biden ha considerato l'Unione Europea un alleato essenziale sia in termini di costruzione di un'economia integrata di paesi genericamente *like minded*, sia in termini di utilizzo della *statecraft* economica per raggiungere obiettivi di politica estera. Ma resta il fatto che gli strumenti utilizzati per perseguire obiettivi strategici sono stati molto "impattanti" sugli alleati europei.
Il quesito aperto è dunque se le leadership europee siano soddisfatte di questi rapporti di forza e di influenza, se considerino questi assetti sostenibili, o se vogliano comunque una maggiore e più esplicita "autonomia strategica" dagli Stati Uniti.

*****

Le sfide della seconda amministrazione Trump e gli interessi comuni europei: oltre il commercio, sicurezza e difesa.

Un filo rosso lega molti elementi del quadro che abbiamo cercato di delineare: i rapporti economici hanno ormai assunto chiaramente una dimensione "sicuritaria" in tutti i settori – perfino quelli tradizionalmente più lontani dall'industria della difesa. Questa considerazione è valida a livello globale, ma si applica inevitabilmente anche al legame transatlantico, per quanto esso abbia caratteristiche uniche come abbiamo evidenziato fin dall'inizio. Per tale ragione, è utile focalizzare l'attenzione su alcuni punti particolarmente delicati nell'ottica delle future scelte di *policy* per i Paesi europei e in modo specifico per l'Italia.

Le priorità degli USA di Trump: tattica e strategia

Il principio ispiratore "America First" sarà articolato anzitutto in termini di contenimento (ove possibile riduzione) dei costi dell'esposizione internazionale degli USA, ma anche in termini di esiti "a somma zero" – per cui difficilmente vedremo soluzioni di compromesso perseguite deliberatamente nella ricerca di

esiti "*win-win*". Questo atteggiamento complessivo è foriero di incoerenze interne nella politica estera americana, poiché in quasi tutte le questioni controverse di sicurezza internazionale una scelta assertiva da parte di Washington implica costi economici invece che risparmi. Ciò sembra vero per l'intero spettro di crisi in atto o potenziali, con la possibile eccezione del futuro dell'Ucraina (su cui torneremo a breve): per lo scenario di un vero "*decoupling*" economico-tecnologico dalla Cina; per Taiwan e il controllo delle maggiori rotte marittime; per il Medio Oriente e l'influenza sui mercati energetici mondiali oltre che il terminale europeo delle rotte indopacifiche; per la specifica questione dell'Iran e la sicurezza delle truppe americane in una vasta area geografica; per l'Africa e l'accesso a risorse naturali difficilmente sostituibili. In tutti questi casi, esiste in teoria un'opzione di netto "*retrenchment*" americano, ma solo al prezzo di una grave perdita di influenza. Tra la teoria – gli annunci del candidato Donald Trump – e la prassi ci sono molti interessi, anche economici, americani.

Una seconda tensione intrinseca dell'approccio trumpiano sta proprio nella "sicuritizzazione": difficile perseguire un'agenda "transattiva" e idealmente priva di vincoli ideologici (compresi i legami storici ormai istituzionalizzati con l'Europa in varie sedi multilaterali) mentre si rivendica proprio una motivazione di sicurezza (per sua natura emergenziale e dunque non negoziabile) nel gestire questioni economiche. In sostanza, se tutto è negoziabile in una modalità pragmatica, non si dovrebbero temere più di tanto i tentativi di attivare degli "*issue linkages*" tra tematiche distinte, come ha spesso fatto in passato Trump da presidente. Pur nell'incertezza sulle reali intenzioni del Presidente, è prevedibile che il suo obiettivo non sia interrompere i rapporti con decisioni drastiche, bensì prospettare esiti potenzialmente molto gravi per tutti allo scopo di ottenere concessioni negoziali. A fronte di questa possibile tattica, può essere opportuno fare concessioni limitate ma senza perdere la calma.

Certo, si può sostenere che gli USA sono in grado di sfruttare una carta negoziale di cui altri non dispongono, o che non hanno la spregiudicatezza di attivare: una sorta di "*opt out*" che tende a farli agire come superpotenza "intermittente". Il problema che l'intermittenza rischia di minare lo stesso status di superpotenza, e dunque la carta "*opt out*" può essere in realtà sfruttata solo con parsimonia e non in modo reiterato – nei casi di accordi internazionali da cui si è disposti a recedere, una sola volta, cioè come strumento "*one off*".

Inoltre, in tutti i quadranti strategici appena sommariamente ricordati continua ad essere utile per Washington una qualche collaborazione con l'Europa, seppure certamente a condizioni diverse rispetto al passato, data la fluidità dei rischi e delle minacce da gestire. Come ci ha ricordato una volta di più la vicenda siriana

a inizio dicembre, vi sono strette relazioni di interdipendenza tra contesti di sicurezza anche lontani o comunque distinti. Trump ha subito sottolineato che ciò che accade in Siria non è di interesse diretto per gli USA, ma dovrà constatare che le molte ripercussioni toccheranno certamente interessi americani – a cominciare dall'Iran e dalla Russia, fino al futuro rapporto tra Israele e le monarchie del Golfo.

Visto che questi sviluppi hanno importanti effetti anche sul quadro economico e commerciale, è imperativo per noi europei tenerne conto nel valutare le scelte da compiere nel contesto dei rapporti transatlantici. Un semplice test è sempre piuttosto utile dalla prospettiva europea: in cosa esattamente una UE del tutto "strategicamente autonoma" avrebbe agito in modo diverso rispetto agli Stati Uniti? Il coordinamento con Washington è senza dubbio laborioso, e lo sarà ancor più sotto la presidenza Trump, ma deve essere chiaro quali sono le reali alternative. Pur ricordando che l'influenza americana deriva da fattori oggettivi, e che in molti settori gli europei sono più dipendenti dagli USA di quanto sia vero l'inverso.

Su questo sfondo di relativa debolezza europea, tuttavia, non si deve confondere la tattica (transattiva) con la strategia (America First): è probabile che in molti casi la prima non sia adeguata a perseguire la seconda, e ciò aprirà delle opportunità interessanti da questo lato dell'Atlantico.

Il nodo ucraino all'intersezione tra sicurezza ed economia

La questione più immediata che Trump troverà sulla sua scrivania presidenziale è quella russo-ucraina, non solo per le promesse fatte in campagna elettorale e per l'urgenza di rifinanziare eventualmente gli aiuti a Kiev, ma anche per il possibile effetto-domino delle vicende siriane sul ruolo internazionale della Russia – che dunque produce un naturale "*linkage*" con l'intricata situazione mediorientale. Qualunque sia lo scenario negoziale che l'amministrazione vorrà testare – soluzione "coreana" o "tedesca", pressione su Kiev per cessioni territoriali ancora più dure o su Mosca perché accetti un ruolo di garanzia della NATO o degli USA – rimane il fatto che un maggiore peso finanziario finirà quasi certamente per ricadere sugli europei. Ciò porrà gravi dilemmi per Bruxelles nell'attuare un'agenda UE che è già piuttosto sovraccarica, proprio mentre si dovranno affrontare le incertezze della politica commerciale americana. È qui indispensabile che gli europei fissino poche priorità essenziali e realistiche, in termini di garanzie di sicurezza all'Ucraina e di impegni per la futura

ricostruzione, partendo dal presupposto condiviso che il futuro di un'Ucraina realmente indipendente è un tassello cruciale del puzzle paneuropeo: in termini diplomatici, di equilibri militari e deterrenza, di assetti economici. Va sempre ricordato che una delle micce che scatenò la decisione russa di invadere la Crimea nel 2014 fu l'Accordo di Associazione siglato da Kiev con la UE, cioè un'operazione di natura strettamente economica che riconosceva l'importanza dell'Ucraina come partner industriale, agricolo, energetico.
È chiaro che i primi segnali da Washington dopo l'insediamento di Trump saranno indicativi anche rispetto al futuro rapporto con la NATO nel suo complesso. **In ogni caso, è una responsabilità europea presentare proposte concrete su come gestire la questione ucraina e della sicurezza lungo il fianco orientale e meridionale del continente, di fatto collegati dal Mar Nero come ci hanno drammaticamente ricordato gli eventi degli ultimi anni (dal 2022, se non dal 2014).**
Questa esigenza rende a sua volta necessario ragionare in una chiave più ampia di politica della difesa.

La difesa come questione industriale

Si deve partire dalla premessa che lo scenario di una completa uscita degli USA dalla NATO non è realistico, perché Washington ha anche un forte interesse economico nella sopravvivenza dell'Alleanza: le spese specificamente dedicate all'Europa non sono enormi in termini relativi (il "*pivot to Asia*" è già una realtà consolidata anche da questo punto di vista) e la spesa europea aggregata è alta (seppure assai meno efficiente di quanto potrebbe essere). Potrà forse ridursi nei prossimi anni la presenza militare di truppe americane sul continente, ma questo tenderà ad essere un processo graduale, se non altro per ragioni logistiche e operative. Dobbiamo dunque aspettarci una questione diplomatica da gestire in chiave di assetto complessivo di sicurezza e difesa, piuttosto che una sorta di shock politico improvviso.
Come è ben noto, almeno dalla fine della Guerra fredda si discute di difesa europea "con meno America": dovremo certamente andare in questa direzione, ma ciò implica scelte delicate sul piano industriale, non solo per la volontà dei governi di difendere i "campioni nazionali". A complicare le cose, attualmente il fattore "*buy American*" è già molto rilevante per le acquisizioni europee – non principalmente per una scelta politica imposta da Washington, bensì per ragioni

di convenienza operativa. In altre parole, nella misura in cui si può parlare oggi di "difesa europea", un certo tasso di integrazione già esiste, proprio per il tramite delle acquisizioni di asset che sono "Made in the USA" – un paradosso solo apparente, se si pensa che uno dei maggiori benefici della NATO è stato appunto consentire una parziale convergenza operativa tra gli alleati, sia grazie a piattaforme fisiche che a infrastrutture di tipo "software" (a cominciare dalla lingua inglese).

La UE tende oggi a considerare un impegno nella direzione "buy European" come precondizione per maggiori investimenti nella difesa, ma si tratterà in effetti di trovare un punto di equilibrio tra questa esigenza e l'importante "legacy" transatlantica. Una base tecnologico-industriale della difesa è comunque indispensabile per l'Europa, ma le realtà tecnologiche non possono essere superate con un *fiat*, come dimostra tra l'altro la persistente primazia americana nel campo delle tecnologie digitali più avanzate (che sarà a sua volta decisiva anche per i sistemi d'arma e di comando&controllo della prossima generazione).

*****

APPENDICE

USA e UE: Interdipendenza e divergenze

Gli scambi commerciali USA-Europa. Il commercio di beni, esclusi quindi i servizi, fra le due sponde dell'Atlantico, nel 2022, ha espresso un valore di 1,22 trilioni di dollari, che diventano 946 miliardi se limitiamo l'osservazione solo all'Ue, (gli scambi USA-Cina per avere un termine di paragone ammontano a 575 miliardi). I servizi, sempre nel 2022, hanno generato un export dagli USA verso l'Europa da 402 miliardi, e di importazioni negli USA dall'Europa per 293.
Nei confronti dell'Unione Europea l'export complessivo USA ha generato un valore di 592 miliardi di dollari, mentre l'import è stato di 723,3. Il deficit commerciale statunitense verso l'Ue è stato 131,3 miliardi nel 2022[3].
Un altro grande partner degli USA in Europa è il Regno Unito. I due paesi hanno originato un volume complessivo di scambi di 295,6 miliardi di dollari nel 2022. A differenza che con l'Ue, gli USA hanno un attivo commerciale nei confronti dell'UK di 20,8 miliardi di dollari[4].
L'Europa, dopo la crisi Ucraina, è diventata la prima acquirente di petrolio USA e il mercato di esportazione più importante per il gas liquefatto, avendo assorbito il 60% della produzione del 2023, il doppio dei mercati asiatici **(vedi grafico 1)**

Gli investimenti diretti. Il 62% degli investimenti esteri (FDI) che arriva negli USA proviene dall'Europa, che a sua volta riceve il 61,2% degli investimenti esteri statunitensi. Nel 2022 lo stock di FDI USA in Europa ha raggiunto i 2,7 trilioni di dollari, con un aumento del 5,5% rispetto al 2021. A sua volta lo stock di investimenti diretti Ue negli USA ammontava a 2,4 trilioni, in crescita del 4% su base annua.
I FDI USA in UK ammontavano a 1.077 miliardi nel 2022 (+3.9% su 2021); gli investimenti diretti UK in USA erano di 663,4 miliardi (+6,4% su 2021).
Questi investimenti generano redditi molto importanti. Le compagnie USA nel 2023 hanno incassato 350 miliardi dalle loro affiliate in Europa. A loro volta, le compagnie europee affiliate negli USA hanno generato redditi per 190 miliardi.

[3] Il dato è tratto dal sito dell'Office of the United States Trade Representative, disponibile a questo link.
[4] Il dato è stato preso dal sito dell'Office of the United States Trade Representative, disponibile a questo link.

I pilastri monetari dell'economia globale. Dollaro ed euro, con una chiara supremazia del dollaro, esprimono oltre i quattro quinti delle riserve valutarie e denominano quasi completamente il finanziamento del commercio internazionale (**vedi grafico 2**).

Pil e pil pro capite. In termini di potere d'acquisto, Ue e USA valgono un terzo del pil globale.
In dollari correnti[5] il pil USA nel 2023 ha raggiunto 27,36 trilioni, crescendo del 6,3% (1,61 trilioni) rispetto al 2022[6]. Il pil UE, nel 2023, è arrivato a oltre i 18 trilioni[7], con una crescita dello 0,4%[8]. Ad aprile 2024[9] gli USA avevano già raggiunto i 28,78 trilioni di dollari di pil, l'UE stava poco sotto i 19 trilioni. Anche aggiungendo i 3,5 trilioni dell'UK l'economia europea è lontana dal livello statunitense, soprattutto per la dinamicità che esprime.
Se guardiamo al pil pro capite, infatti, questa differenza emerge ancora più chiaramente. Ad aprile 2024[10] gli USA avevano un pil pro capite di circa 85 mila dollari, l'Ue a meno della metà a 42,44.
Economie molto diverse ovviamente sono espressione di sistemi socio-politico differenti, nonché di fisionomie peculiari. E queste diversità sono chiaramente visibili se guardiamo come USA e Ue hanno reagito all'inflazione oppure se osserviamo la distribuzione dei redditi, che racconta di come funzionino il mercato del lavoro e il welfare. Ma prima conviene confrontare l'andamento della produttività e della competitività fra le due aree, che sono ovviamente correlate con il mercato del lavoro e il welfare.

Il confronto della produttività. Nel primo trimestre 2024[11] la produttività USA (misurata confrontando l'aumento della produzione con l'aumento delle ore lavorate) nel settore industriale non agricolo è cresciuta dello 0,3%, saldo fra l'incremento della produzione dell'1,3% e delle ore lavorate dell'1%. Se guardiamo alla produttività nel lungo periodo (**Grafico 14**) si osserva che anche nel periodo Covid (2019-2023) la produttività è cresciuta dell'1,6 medio annuo, persino meglio del periodo pre covid immediatamente precedente, con un

[5] Il dato è stato ricavato dal sito bea.gov, a questo link.
[6] Il dato inserito illustra il volume del Pil statunitense allo scopo di confrontare la dimensione dell'economia americana con quella europea. E' diverso quindi dal pil reale, cresciuto del 2,5% nel 2023, che misura la dinamica di crescita al netto dell'inflazione.
[7] Il dato aggiornato, osservabile a questo link, colloca il pil dell'Ue a 18,98 trilioni
[8] Il dato è disponibile a questo link,
[9] I dati sono stati pubblicati dal Fmi all'interno dell'aggiornamento di aprile del World Outlook.
[10] Sempre utilizzando il Data Mapper del Fmi per coerenza di fonte.
[11] I dati sono estratti dal sito Bls.gov e sono consultabili a questo link

contributo stabile della TFP, ossia la produttività totale dei fattori al netto di capitale e lavoro.
Nell'Ue l'andamento è molto più lento[12]. Gli andamenti di lungo periodo (**Grafico 15**) confermano che la produttività migliora molto meno e nel 2023 c'è stato anche un calo dello 0,6% della produttività per ora lavorata. La produttività per persona, fatto 100 il livello del 2015, ha toccato 105 nel 2022, per poi arretrare l'anno scorso. In sostanza un aumento inferiore al 5% in otto anni. Se confrontiamo i dati delle principali economie europee[13] (**Grafici 16 e 17**) osserviamo che da inizio secolo la produttività in Europa è stata sempre sotto il livello USA, e osserviamo un contributo assai inferiore della TFP in Europa rispetto agli Stati Uniti. Se guardiamo al caso italiano, un recente studio dell'Osservatorio dell'Università Cattolica di Milano[14] mostra gli andamenti italiani siano molto al di sotto della media europea (**Grafico 18**)

La competitività. La classifica redatta nel 2023 dall'IMD World Competitiveness Yearbook (WCY)[15] vede ai primi tre posti tre economie europee: Danimarca, Irlanda e Svizzera. Le prime due sono nell'Ue, ma solo l'Irlanda nella zona Euro, mentre la terza è fuori dall'Ue. L'Olanda è al quinto posto. All'ottavo troviamo la Svezia, nell'UE ma non nell'EZ, e al nono gli USA. Il resto è Asia. Le grandi economie europee stanno molto indietro. La Germania al 22 posto, l'Italia al 41°.

La diseguaglianza diseguale. Per osservare l'andamento della disuguaglianza nelle due aree possiamo osservare l'indice di Gini, prima e dopo la tassazione (**Grafico tre**).
Se confrontiamo il risultato USA con gli altri paesi Ocse, emerge che gli USA sono il paese più diseguale di tutti[16] con 39,5. La media Ue dell'indice di Gini (dato 2022) è 29,6[17] (**Grafici 4 e 5**).

Due diverse inflazioni. Osserviamo la differenza nel movimento inflazionistico fra USA ed Eurozona (**Grafici 6 e 7**).

---

[12] I dati sono estratti dal sito Eurostat, e sono consultabili a questo link.
[13] Il grafico a cui si fa riferimento è tratto dal Bollettino economico Bce di luglio 2021, disponibile a questo link.
[14] Il rapporto è consultabile a questo link.
[15] La classifica delle prime dieci economie più competitive è consultabile a questo link.
[16] I dati sono tratti dal database Ocse, disponibile a questo link. Nella definizione statistica di Gini, quanto più l'indice è vicino a zero tanto più c'è uguaglianza nella distribuzione del reddito.
[17] Dati disponibili a questo link.

Negli Stati Uniti l'inflazione è partita nei primi mesi del 2020 raggiungendo il picco a metà del 2022, con un'inflazione al consumo superiore al 9%, mentre la componente di fondo, quindi al netto dell'energia e degli alimentari non trasformati, al picco ha oscillato intorno al 6%. La disinflazione è partita da metà 2022 e si è sostanzialmente arrestata a metà del 2023, con la componente di fondo rimasta intorno al 4% fino ai primi mesi del 2024. Gran parte di questa inflazione di fondo si concentra su beni e servizi.
Nell'Eurozona l'inflazione è partita a inizio 2021, quindi dopo. A differenza degli USA, dove la componente energetica all'inizio ha contribuito poco ai rincari, nell'EZ l'inflazione si caratterizza subito per il notevole peso specifico di questa componente. Al picco, arrivato nella seconda parte del 2022, quando negli USA era già cominciata la disinflazione, l'inflazione al consumo aveva superato il 10%, con la componente di fondo a circa la metà. Gran parte della differenza era determinata dal costo dell'energia. La disinflazione nell'EZ è partita in ritardo, sul finire del 2022, probabilmente anche perché la Bce ha esitato a innescare il rialzo dei tassi, ed è proseguita per tutto il 2023.
Nei primi mesi del 2024 si osserva una differenza importante fra le due inflazioni. Le componenti dei servizi e dei beni non alimentari sommate, nell'Eurozona, portano l'indice intorno al 2%. Negli USA invece le stesse componenti tengono saldamente l'indice ben oltre questo livello. Segno che i rincari derivano da dinamiche molto diverse dei due sistemi produttivi. E questo in qualche modo dipende anche dalle diverse politiche fiscali e monetarie seguite dalle autorità.

Le politiche monetarie. La Fed[18] ha iniziato una rapida serie di rialzi dei tassi nella seconda metà di marzo 2022 (**Grafico 8**). I tassi sono stati aumentati 11 volte, l'ultima alla fine di luglio del 2023, quando sono stati portati al livello attuale. La Bce ha cominciato i suoi rialzi il 27 luglio del 2022[19], e li ha conclusi con il decimo rialzo consecutivo il 20 settembre 2023, con il tasso di rifinanziamento portato al 4,5. Quindi la BCE è partita dopo e ha raggiunto un livello più basso di tassi. Politiche in qualche modo simili, anche se con tempistiche e modalità diverse, e con esiti simili, se confrontiamo gli indici aggregati, ma molto diversi se guardiamo alle componenti. Analizzare le componenti del Pil delle due aree completa l'analisi e offre anche la possibilità di arrivare ad alcune conclusioni.

[18] I dati sono estratti dal sito FRED, a questo link.
[19] I dati sono estratti dal sito della BCE, raggiungibile a questo link.

Dentro il Pil. Osservando il Pil dell'Eurozona nel 2023, suddiviso nelle sue componenti[20], (**Grafico 9**) notiamo alcune caratteristiche peculiari della (scarsa) crescita dell'area l'anno scorso. Due in particolare: innanzitutto l'estrema debolezza dei consumi privati, una costante per tutto l'anno al netto del terzo trimestre. In sostanza i consumi vengono sostenuti in gran parte da quelli pubblici. Poi la debolezza dell'export netto, storicamente un punto di forza dell'area.
Se confrontiamo queste due componenti con l'equivalente statunitense[21], osserviamo che nel 2023, a fronte dei 2,5 punti reali di crescita del pil, ci sono 1,51 punti di spesa per consumi personali, di cui 0,46 punti di consumi per beni, mentre la spesa governativa pesa 0,7 punti. I servizi pesano gli altri 1,05 punti, concentrati in spese per servizi delle famiglie. L'export netto ha generato un contributo positivo (0,57 punti). Gli investimenti complessivi, al lordo delle scorte, un contributo negativo.
In sostanza, la crescita del pil USA si è basata in grandissima parte sulla spesa per beni e servizi, dove, abbiamo osservato, si concentra il processo inflazionistico. Nell'Eurozona questo non è avvenuto. E poiché la spesa per consumi dipende in larga parte dai redditi e quindi dal lavoro, rimane da guardare come si sono comportati i due mercati del lavoro nel triennio passato e come stanno adesso.

Lavoro e redditi. Negli USA, ad aprile 2024, la disoccupazione si collocava al 3,9%[22], lo stesso livello di dicembre 2021 (**Grafico 10**). A febbraio 2020 era al 3,5%. Quindi in sostanza l'economia americana ha assorbito lo shock occupazionale (ad aprile 2020 la disoccupazione era al 14,8%) in poco più di un anno e mezzo. A fronte di questi andamenti occupazionali negli USA si è osservata una rapida crescita di salari e stipendi (**Grafico 11**), che ha riguardato sia il settore privato che quello pubblico, con incrementi (nel settore privato) che hanno gradualmente accelerato da una crescita del 2,7% annuo di settembre 2020, fino al picco del 5,7% osservato a giugno 2022. Da quel momento le retribuzioni hanno iniziato a rallentare, segnando comunque un +4,3% su base annua a marzo 2024[23].

[20] Il grafico è tratto dall'ultimo Bollettino economico della Bce, disponibile a questo link.
[21] Le informazioni sul peso delle componenti specifiche del pil USA nel 2023 sono disponibili nella tabella 2 della release BEA del 24 aprile scorso, disponibile a questo link che scorpora il pil reale statunitense nelle sue varie voci.
[22] I dati sono disponibili sul sito del Bureau of Labour Statistics a questo link.
[23] I dati sono disponibili sul sito del Bureau of Labour Statistics a questo link.

Nell'Ue a marzo 2024[24] il tasso di disoccupazione è arrivato al 6%, più basso di quanto fosse prima della pandemia e al suo minimo storico recente. Un andamento replicato anche dalla sola Eurozona, con disoccupazione al 6,5% a marzo scorso, quasi un punto in meno rispetto al livello pre-pandemia. Quindi anche l'Europa ha visto migliorare notevolmente il mercato del lavoro, ma a differenza degli USA, il livello dei redditi (fra il primo trimestre 2021 e il quarto trimestre 2023) è cresciuto molto più lentamente[25].
Sia nell'UE che nell'eurozona, la crescita trimestrale dei redditi lordi in termini reali è stata sempre intorno o inferiore all'1% trimestrale (**Grafico 12**). In termini nominali, per l'intera Ue, non si è andati oltre il 2,5% di incremento in alcuni trimestri e molte volte intorno all'1. Andamento simile anche nell'EZ (**Grafico 13**). A fronte di questo si è osservato un drastico calo del tasso di risparmio europeo (dal 20,44% del primo trimestre 2021 al 13,68%).[26] Per omogeneità di confronto, è opportuno osservare che il *personal saving rate* statunitense di marzo 2024 era al 3,2% del reddito disponibile[27].

[24] I dati sono tratti dalla release Eurostat, disponibile a questo link.
[25] I dati sulla crescita percentuale dei redditi lordi disponibili sono tratti da Eurostat, e sono riferiti sia all'Unione europea che all'Eurozona, sia in termini reali che nominali. Tutte le visualizzazioni sono disponibili a questo link.
[26] I dati sono tratti da Eurostat, a questo link.
[27] I dati sono tratti da BEA, a questo link.

Grafici di riferimento

Grafico 1

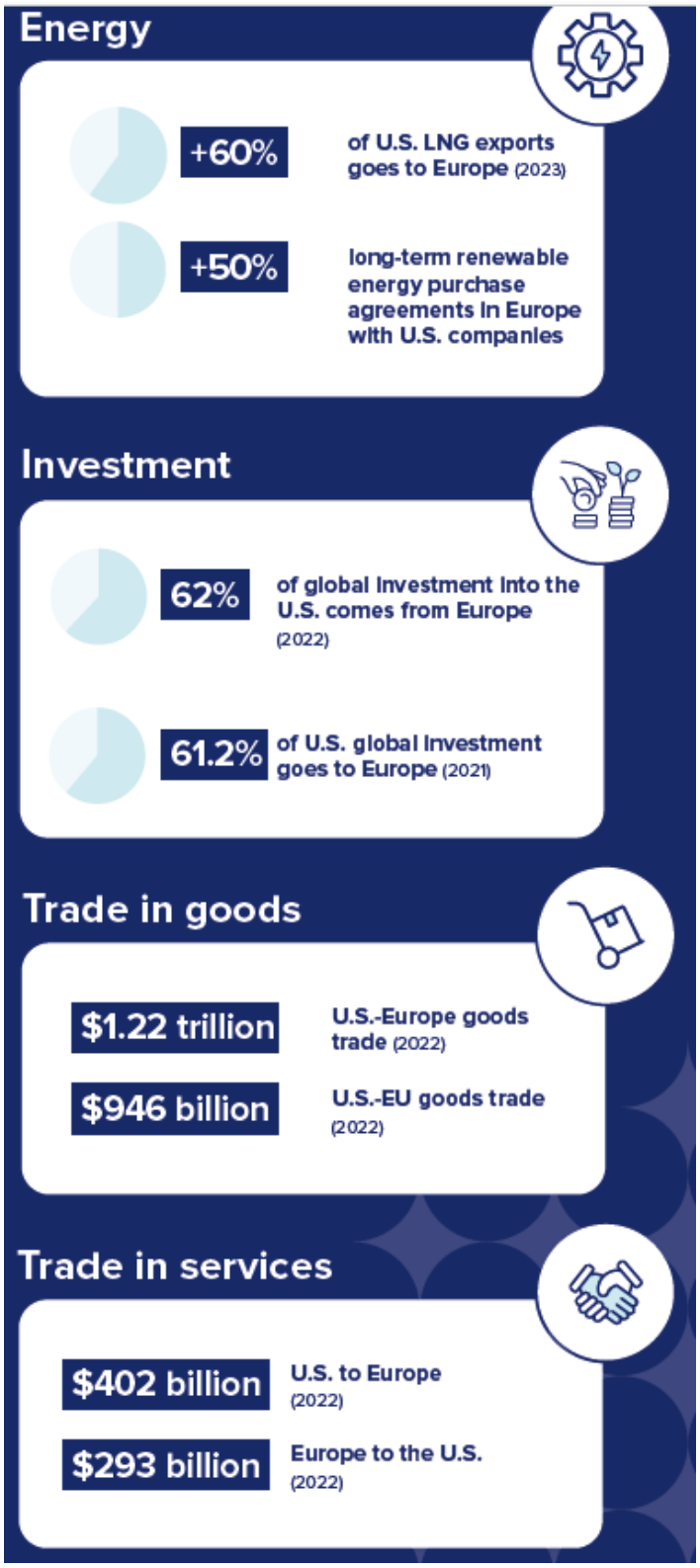


Grafico 2

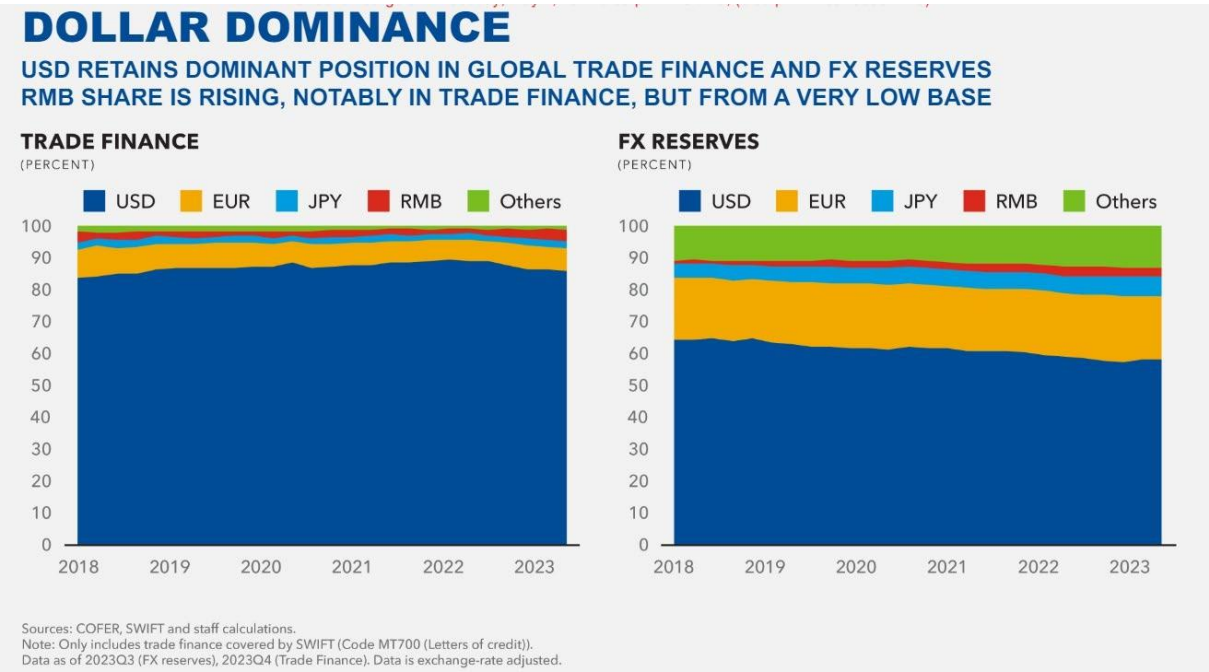


Grafico 3

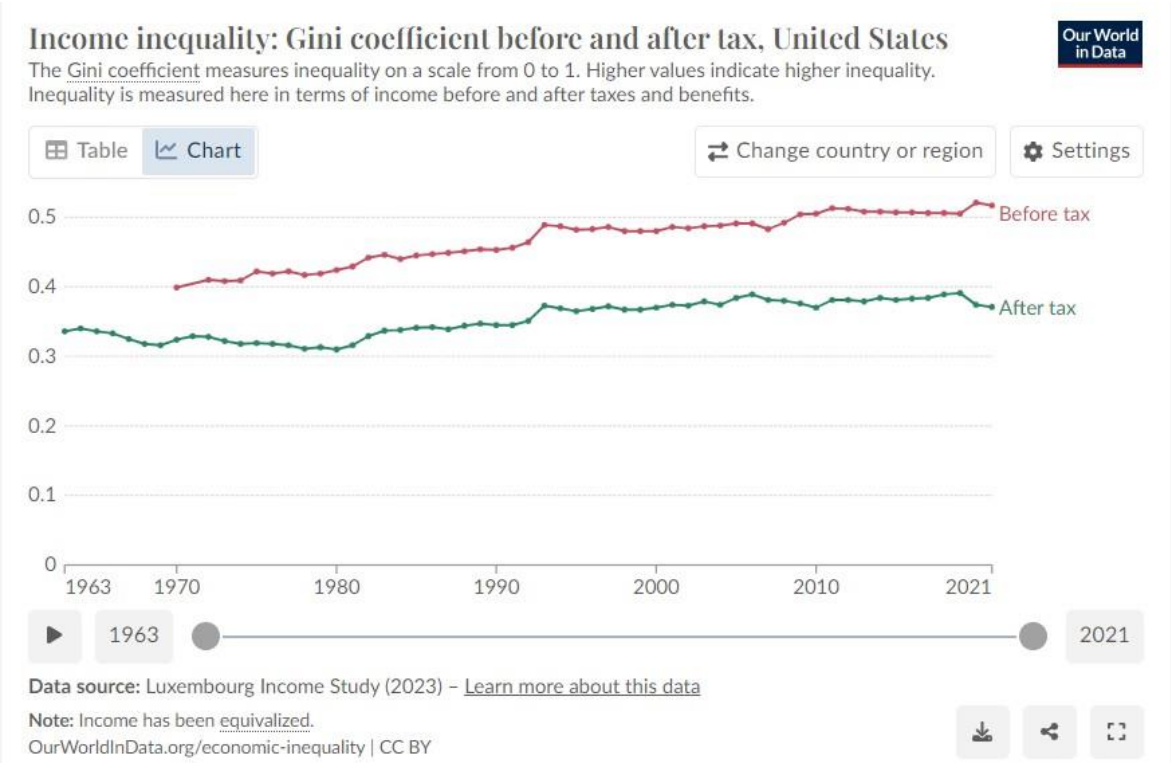


Grafico 4

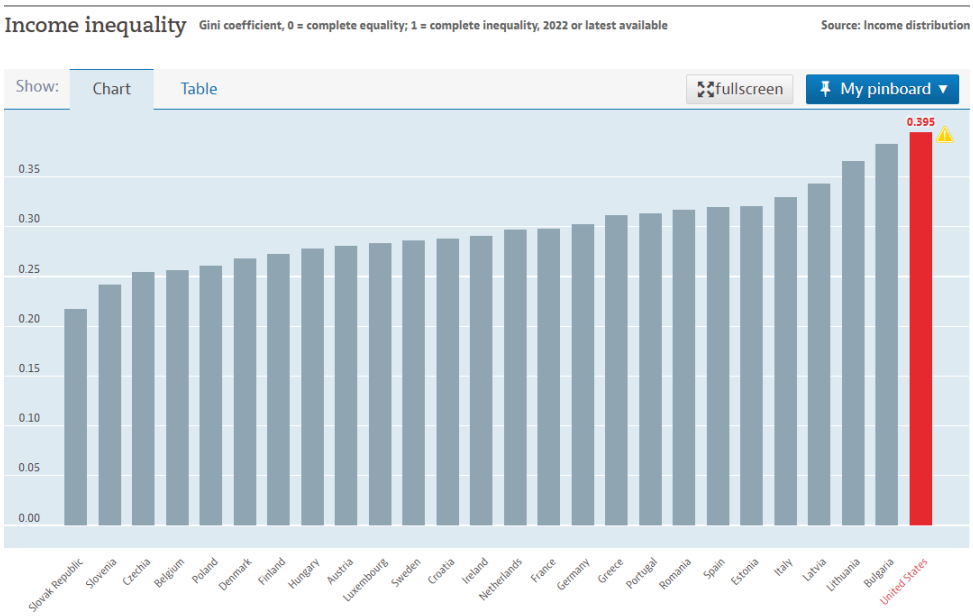


Grafico 5

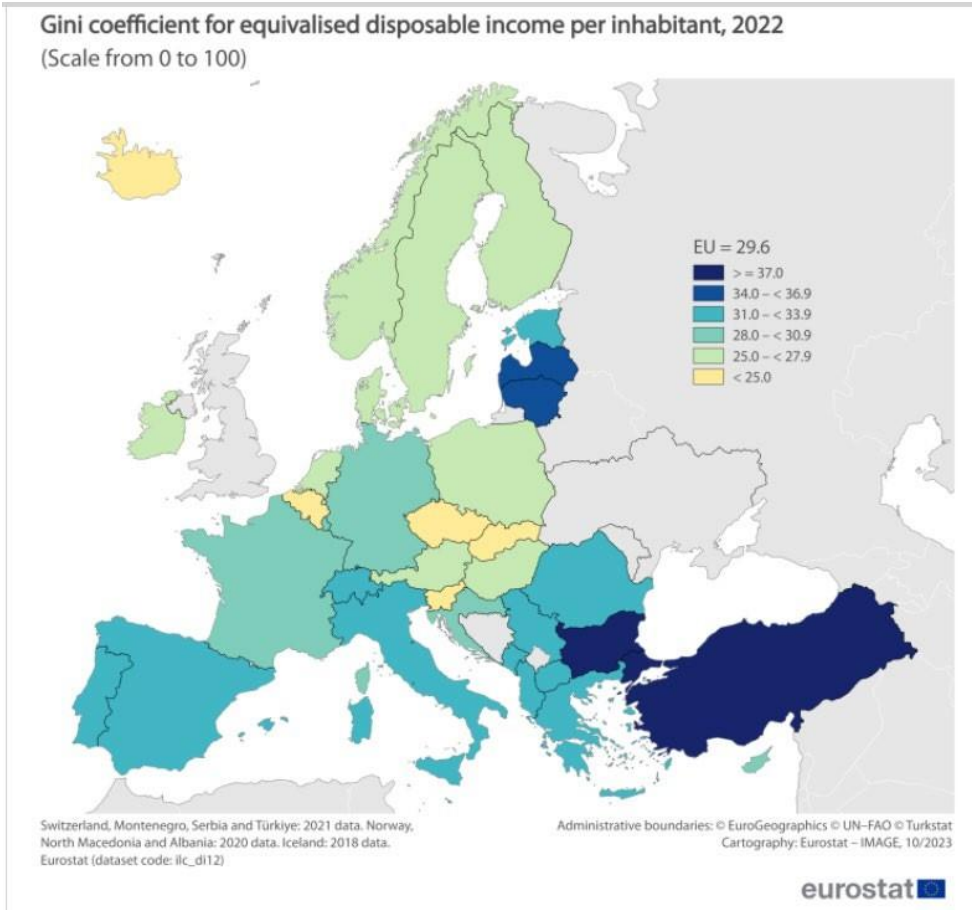
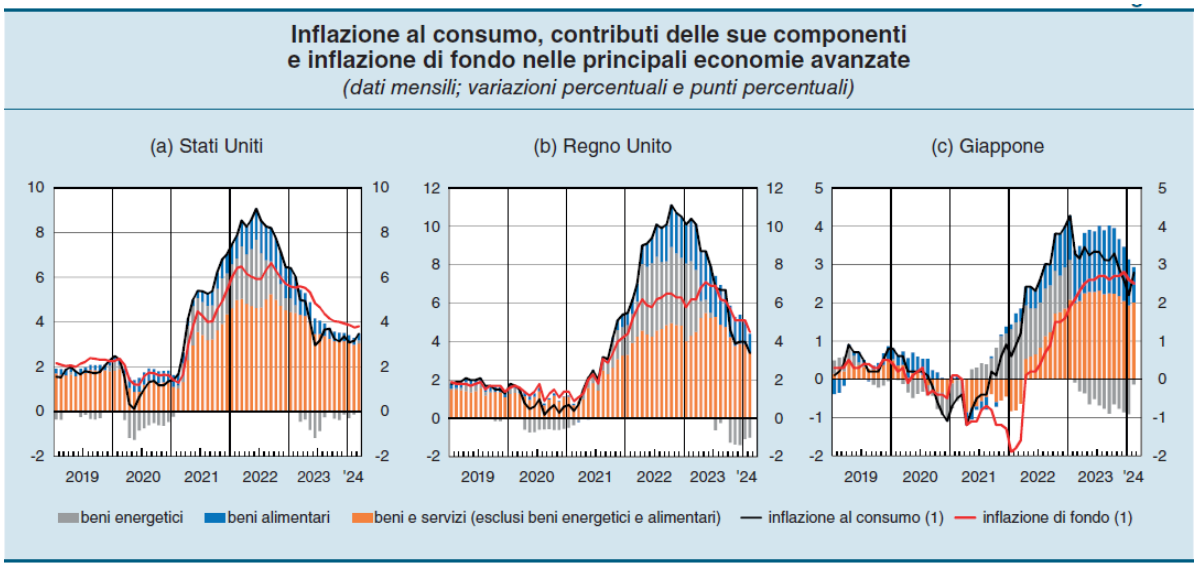
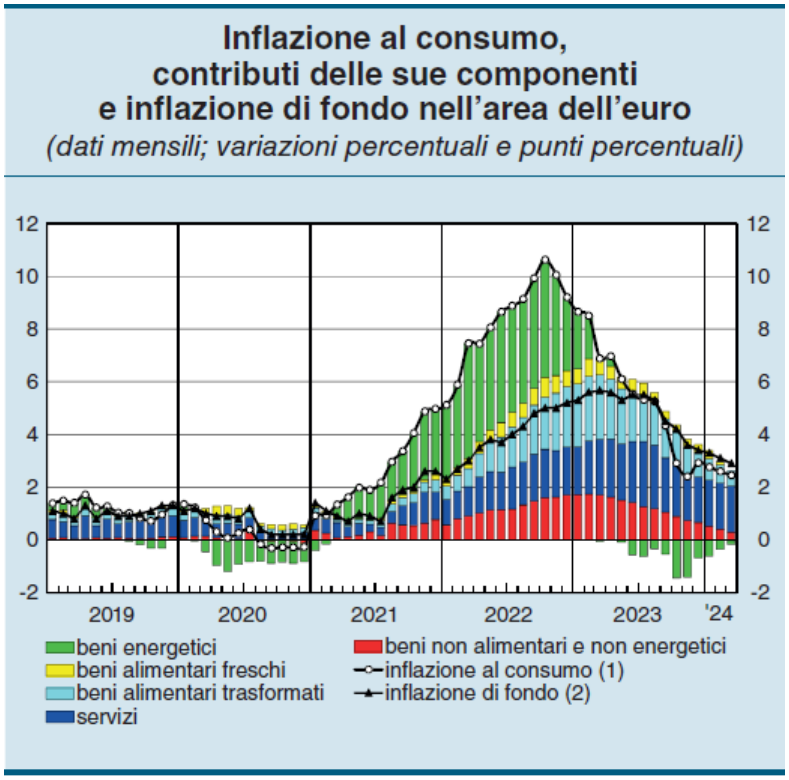


Grafico 6



Fonte: elaborazioni su statistiche nazionali.
(1) Variazioni percentuali sui 12 mesi; l'inflazione di fondo esclude i beni energetici e alimentari.

Grafico 7



Fonte: elaborazioni su dati BCE ed Eurostat; stime preliminari per marzo 2024.
(1) Variazione sui 12 mesi dell'IPCA. – (2) Variazione sui 12 mesi dell'IPCA al netto di energetici e alimentari.

Grafico 8

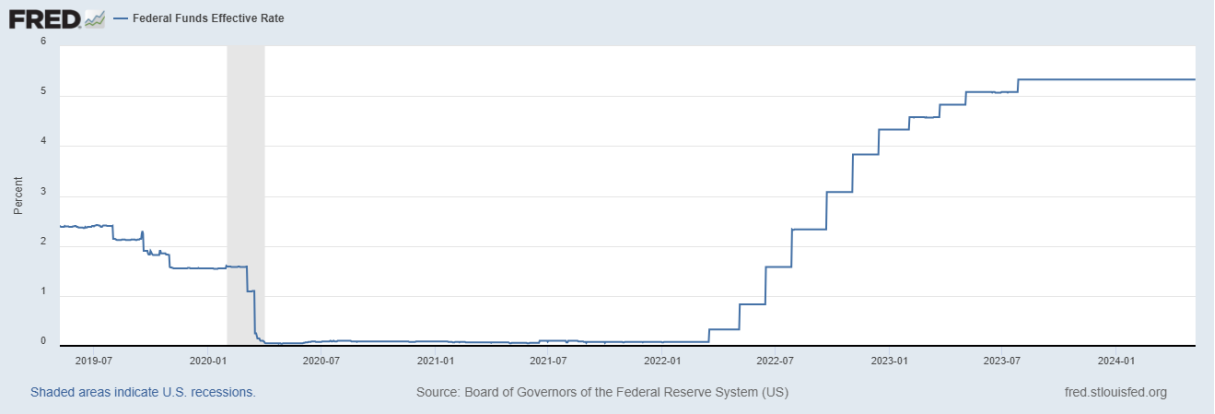


Grafico 9

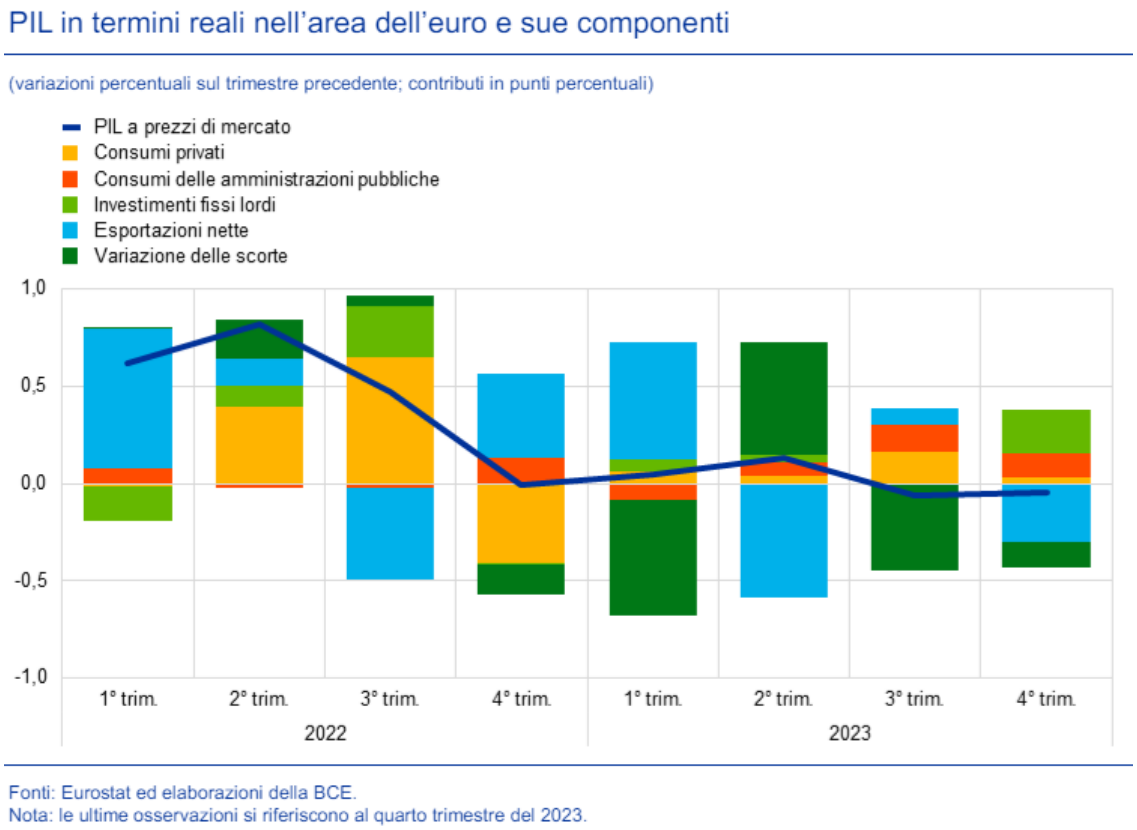


Grafico 10

Grafico 11

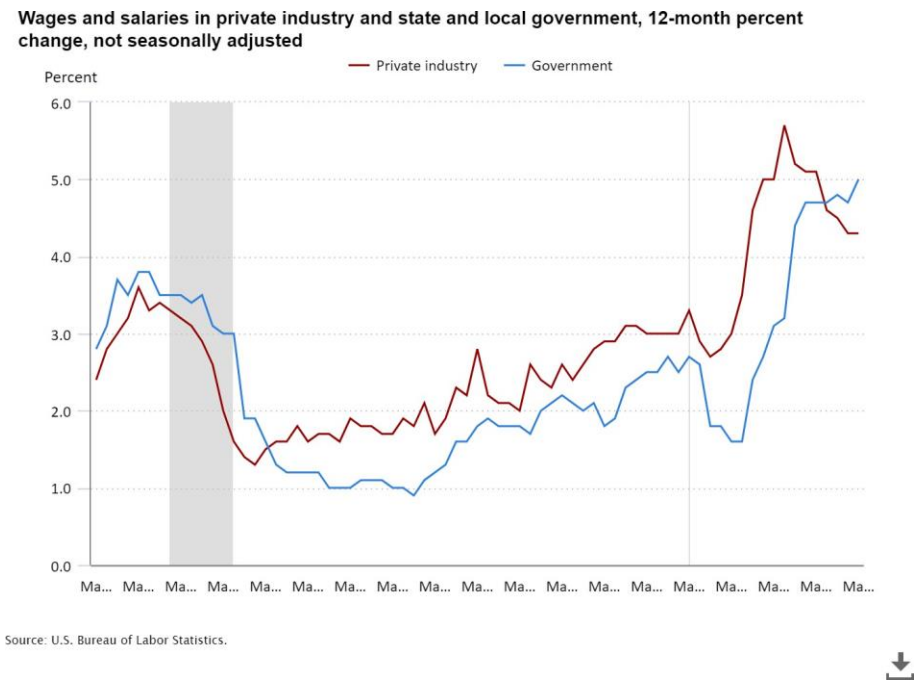


Grafico 12

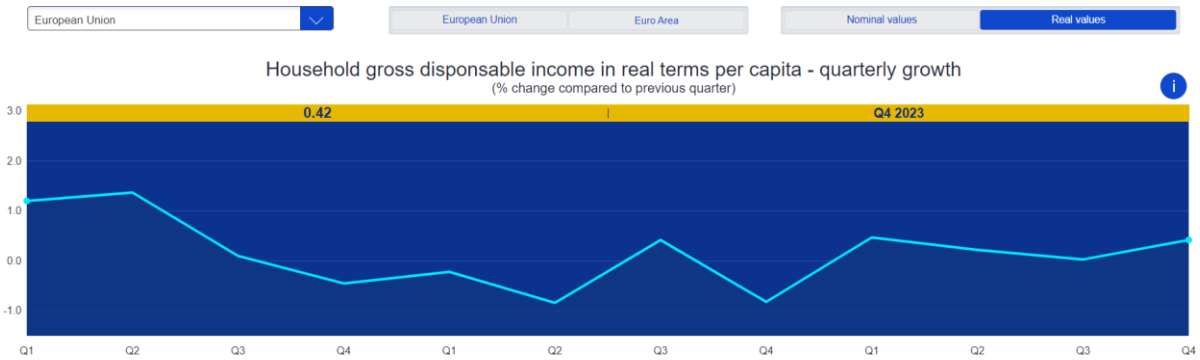


Grafico 13

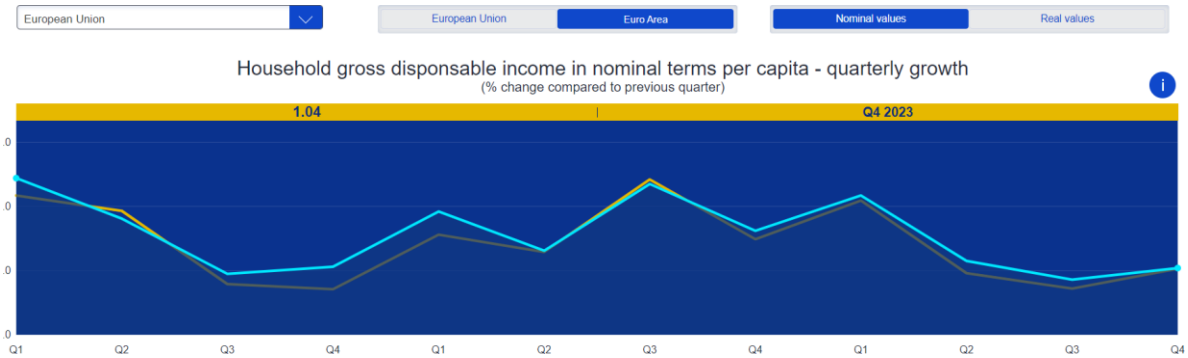


Grafico 14

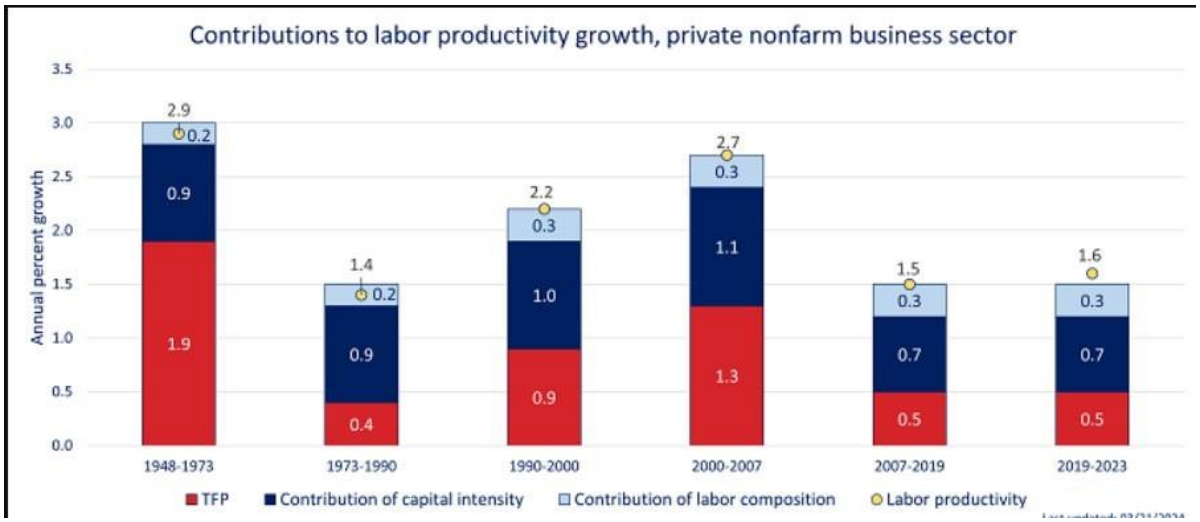


Grafico 15

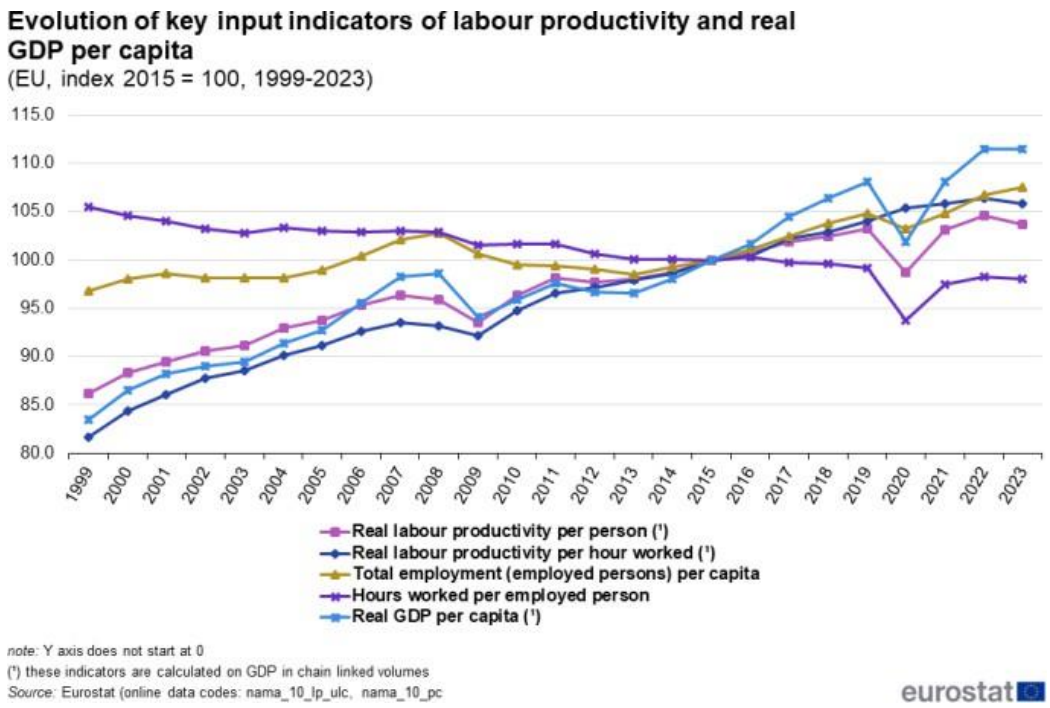


Grafico 16

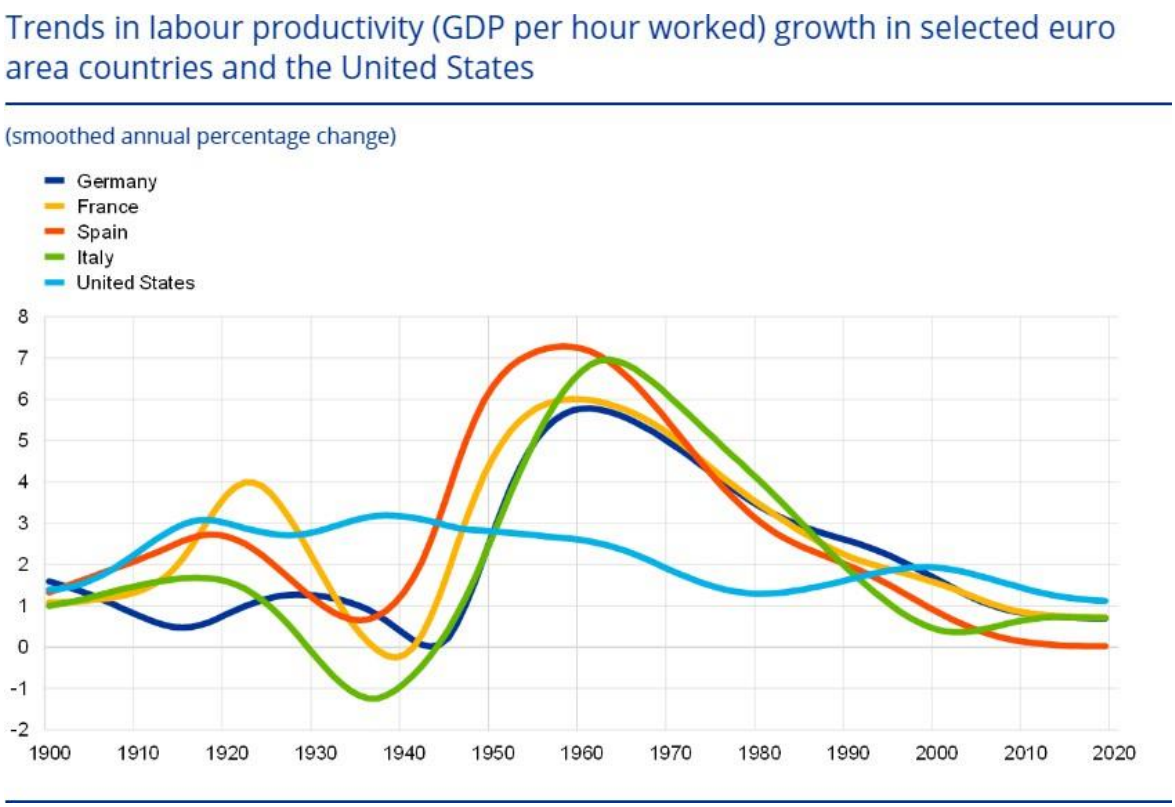


Grafico 17

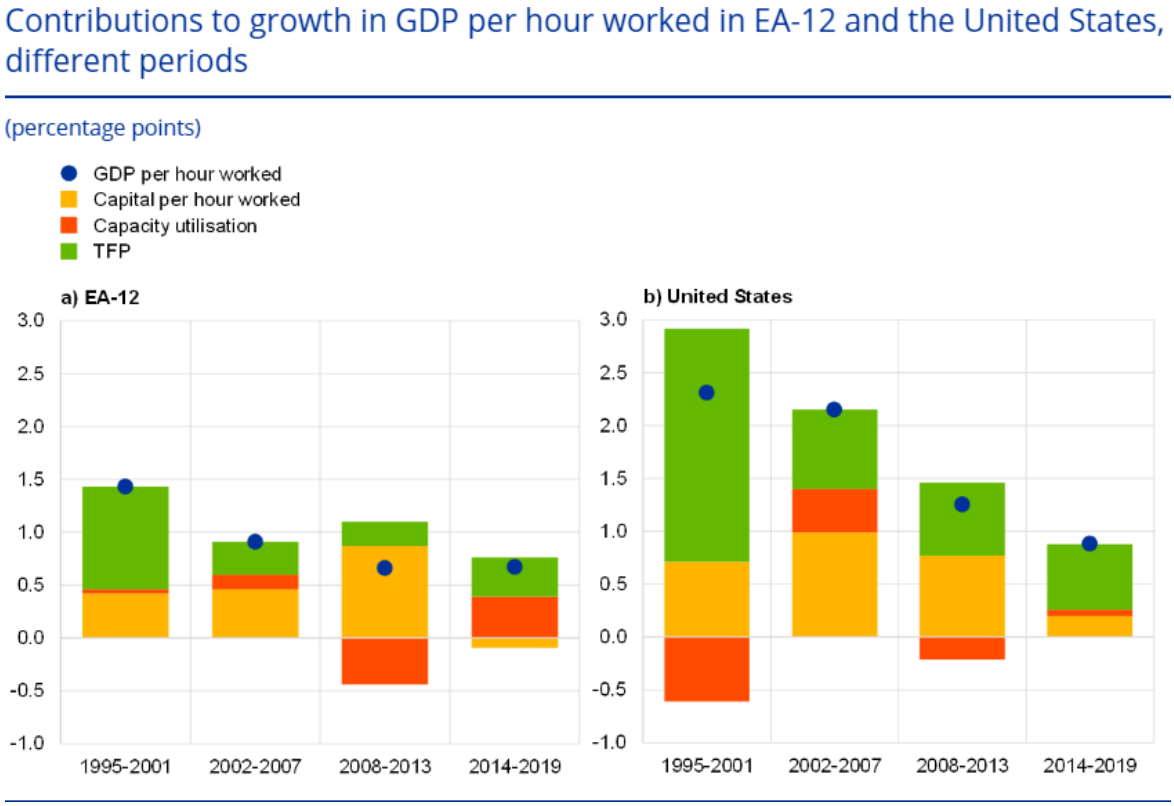

Contributions to growth in GDP per hour worked in EA-12 and the United States, different periods
(percentage points)
GDP per hour worked
Capital per hour worked
Capacity utilisation
TFP
a) EA-12
b) United States
3.0
2.5
2.0
1.5
1.0
0.5
0.0
-0.5
-1.0
1995-2001
2002-2007
2008-2013
2014-2019

Grafico 18

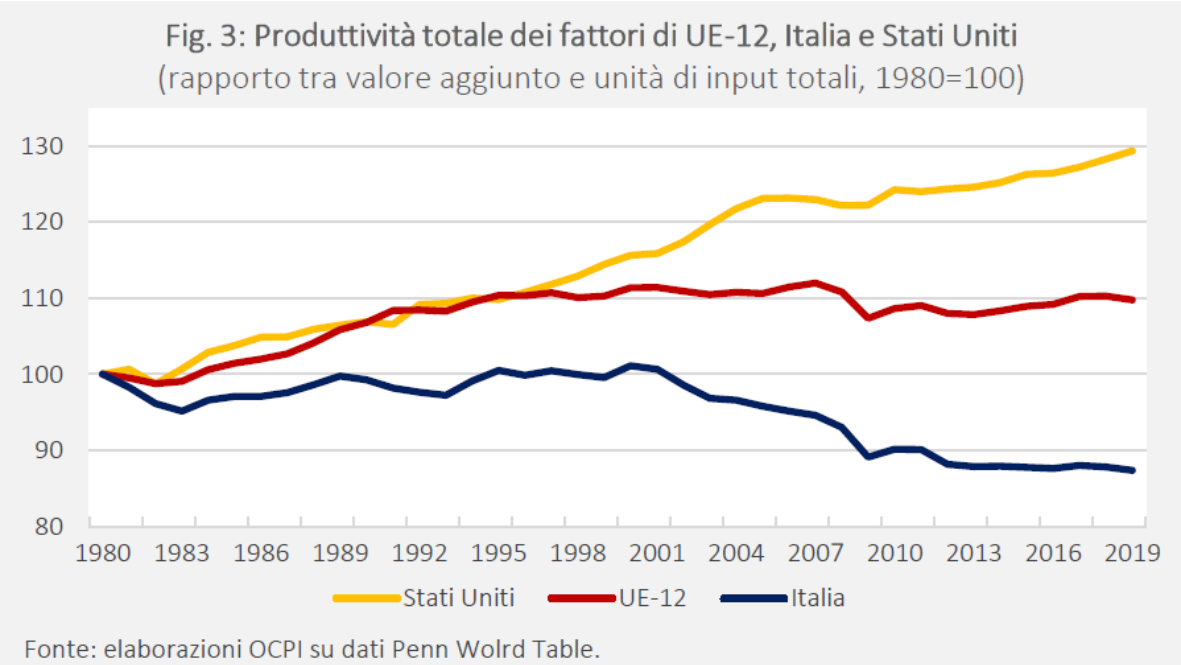


Fig. 3: Produttività totale dei fattori di UE-12, Italia e Stati Uniti
(rapporto tra valore aggiunto e unità di input totali, 1980=100)
130
120
110
100
90
80
1980
1983
1986
1989
1992
1995
1998
2001
2004
2007
2010
2013
2016
2019
Stati Uniti
UE-12
Italia
Fonte: elaborazioni OCPI su dati Penn Wolrd Table.