

RIVISTA DI

POLITICA ECONOMICA

TRAIETTORIE EUROPEE, SFIDE PER L'ITALIA

Michele Battisti
Marina Brogi
Marco Buti
Piergiorgio Carapella
Marta Dassù
Alexandra D'Onofrio
Alessandro Fontana
Giorgia Giovannetti
Cecilia Jona-Lasinio
Valentina Lagasio
Michele Mancini
Stefano Manzocchi
Enrico Marvasi
Marcello Messori
Gianmarco Ottaviano
Francesco Saraceno
Lorena Scaperrotta
Giulio Vannelli

N. 2-2020

Rivista di
Politica Economica

Direttore: Stefano Manzocchi

Advisory Board

Barbara Annicchiarico
Mario Baldassarri
Riccardo Barbieri
Leonardo Becchetti
Andrea Boitani
Massimo Bordignon
Luigi Carbone
Elena Carletti
Alessandra Casarico
Stefano Caselli
Lorenzo Codogno
Luisa Corrado
Carlo Cottarelli
Francesco Daveri
Sergio Fabbrini
Eugenio Gaiotti
Giampaolo Galli
Nicola Giammarioli

Gabriele Giudice
Paolo Guerrieri
Luigi Guiso
Elisabetta Iossa
Francesco Lippi
Francesca Mariotti
Marcello Messori
Salvatore Nisticò
Luigi Paganetto
Ugo Panizza
Andrea Prencipe
Andrea Filippo Presbitero
Riccardo Puglisi
Pietro Reichlin
Francesco Saraceno
Fabiano Schivardi
Lucia Tajoli
Gilberto Turati

RIVISTA DI

POLITICA ECONOMICA

TRAIETTORIE EUROPEE, SFIDE PER L'ITALIA

Introduzionepag. 5

Stefano Manzocchi

1. LO STATO DELL'UNIONE

L'Europa geopolitica fra Stati Uniti e Cina » 17

Marta Dassù

Europa 2020: l'anno della svolta? » 37

Francesco Saraceno

Il ruolo della BCE e le dinamiche del settore bancario ... » 53

Marina Brogi, Valentina Lagasio

**Il ruolo delle catene globali del valore
nella pandemia: effetti sulle imprese italiane** » 77

Giorgia Giovannetti, Michele Mancini, Enrico Marvasi, Giulio Vannelli

Geografia economica dell'Europa scontenta » 101

Gianmarco Ottaviano

2. LE POLITICHE EUROPEE E LE SFIDE PER L'ITALIA

**La risposta delle politiche di bilancio nazionali
all'emergenza sanitaria** » 127

Piergiorgio Carapella, Alessandro Fontana, Lorena Scaperrotta

**Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa
e Resilienza dell'Italia** » 161

Marco Buti, Marcello Messori

**Politiche di coesione e crescita economica:
l'Italia nel panorama europeo** » 185

Michele Battisti, Alexandra D'Onofrio, Cecilia Jona-Lasinio, Stefano Manzocchi

L'Europa geopolitica fra Stati Uniti e Cina

Marta Dassù*

- *La geopolitica post Covid-19 è dominata dalla “guerra fredda hi-tech” fra Cina e Stati Uniti, dalla regionalizzazione degli scambi commerciali e dalla frammentazione del vecchio sistema multilaterale. Tecno-autoritarismo e tecno-democrazia sono destinati a competere.*
- *Gli Stati Uniti di Biden saranno concentrati sul rilancio dell'America ma cercheranno anche di costruire, con l'Europa, una sfera occidentale allargata alle democrazie asiatiche, che possa contenere la Cina.*
- *L'Europa che ha deciso Next Generation EU, emettendo per la prima volta titoli di debito comuni, deve darsi una visione geopolitica: separare economia e sicurezza sarà sempre più difficile. Il problema di come gestire la Cina complicherà un nuovo accordo transatlantico.*
- *L'effetto immediato della Brexit è di rafforzare la centralità di Germania e Francia negli equilibri interni al Vecchio Continente. L'Italia rischia di restare ai margini di una Europa a tre in politica estera, fondata su accordi bilaterali fra Londra, Parigi e Berlino.*

JEL Classification: F50, F53, O52.

Keywords: relazioni internazionali, sviluppo economico, Unione europea, Brexit, Covid-19.

*marta.dassu@aspeninstitute.it, Aspen Institute e rivista Aspenia. Il suo ultimo libro, scritto con Edoardo Campanella, è *L'età della nostalgia. L'emozione che divide l'Occidente*, Egea, Università Bocconi Editore, 2020. L'edizione italiana aggiorna il testo originale uscito nel 2019 in inglese con Hurst e Oxford University Press (*Anglo Nostalgia. The Politics of Emotions in a Fractured West*).

1. Introduzione: il mondo conteso del post Covid-19

Lo shock globale generato dal Covid-19, che la Cina ha per ora gestito meglio degli Stati Uniti, produce un impatto sistemico per l'Europa.

Gli studiosi di relazioni internazionali tendono in realtà a sottolineare che la pandemia non ha cambiato il mondo, ma ha semplicemente rafforzato tendenze preesistenti, accentuandole. È vero in teoria; nei fatti, l'insieme dei fattori di accelerazione squilibra il sistema globale precedente e lo modifica. In particolare, la prova di forza fra Cina e Stati Uniti, giocata largamente sulla competizione tecnologica, sposta ulteriormente verso l'Asia l'asse di gravità della politica internazionale ed impone all'Unione europea delle scelte di fondo. L'Europa rischia di diventare un teatro della nuova "guerra fredda *hi-tech*" fra grandi potenze. Secondo una formula ormai in voga a Bruxelles, la sfida è di essere un giocatore, nei nuovi equilibri mondiali, piuttosto che un campo da gioco¹.

Sul piano economico, la tensione Cina-Stati Uniti e la relativa contrazione del contributo del commercio mondiale alla crescita (un declino del 9,2% nel 2020, secondo le ultime proiezioni del WTO²), provocano lo stallo parziale di uno dei motori principali della globalizzazione avviata negli anni Novanta. Viene, intanto, archiviata l'illusione di poter trasformare la Cina in un "azionista responsabile" dell'ordine internazionale un tempo disegnato e guidato dall'Occidente. La crisi sanitaria ha rafforzato, negli Stati Uniti e in Europa, la percezione della vulnerabilità delle catene globali del valore: di conseguenza, le economie occidentali, inclusa l'economia europea, puntano ormai a riacquistare "sovranità" in settori strategici. Come si vedrà poi, un vero e proprio *decoupling* rispetto alla Cina sarà in realtà molto più difficile e limitato di quanto si dica, visti i costi che avrebbe per imprese e consumatori. Ma si è aperta comunque una fase internazionale diversa, segnata da una "globalizzazione meno globale" e dalla frammentazione del sistema multilaterale³.

Questo scenario va letto nelle sue giuste proporzioni. Il commercio internazionale avrà comunque un rimbalzo consistente nei prossimi mesi. Né le tensioni Usa-Cina, né la nuova enfasi di Pechino sulla domanda interna produrranno una contrazione generalizzata delle catene globali della produzione. Una parte degli investimenti americani sarà spostata, come già sta avvenendo, dalla Cina al Vietnam o all'India, piuttosto che essere "rimpatriata". Più che un effetto di *reshoring* - se

¹ Si veda la dichiarazione di Charles Michel, presidente del Consiglio europeo, in *Reuters*, 14 settembre 2020, <https://it.reuters.com/article/ue-cina-michel-idITKBN2652MP>.

² World Trade Organization, "Trade Shows Signs of Rebound from Covid-19, Recovery Still Uncertain", *Comunicato stampa*, 6 ottobre 2020, www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm.

³ Dassù M., "Geopolitica di una pandemia", in AA.VV., *Il mondo dopo la fine del mondo*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2020.

non in settori sensibili come le forniture di materiale medico e le tecnologie critiche – prevarrà la diversificazione geografica.

Le previsioni, anche in politica internazionale, tendono ad essere molto spesso smentite. Sono gli eventi e soltanto gli eventi, secondo la famosa definizione di Harold MacMillan, ad essere determinanti. E non sappiamo ancora quanto durerà la pandemia, con i suoi effetti economici e sociali. Ma è possibile e utile ragionare per scenari. In campo commerciale, la crisi da Covid-19 sembra accentuare la transizione già in corso verso un assetto tripolare: la creazione di tre grandi aree integrate, attorno a un'America che avrà probabilmente una ripresa più rapida dell'Europa nel 2021, a una Cina che funzionerà da pilastro di una grande area di libero scambio asiatica (va in questo senso la firma del RCEP, il *Regional Comprehensive Economic Partnership*, nel novembre del 2020) e a un'Unione europea che ha reagito all'impatto economico del Covid-19 con un piano di ripresa (*Next Generation EU*) per la prima volta finanziato da emissioni di debito europee. Le tre aree manterranno scambi reciproci ma le misure difensive e protezionistiche aumenteranno; il commercio globale sarà quindi esposto a tensioni crescenti, come del resto dimostra la crisi del WTO.

La competizione tecnologica e la correlazione fra controllo della tecnologia e sicurezza, spingono anch'esse verso la frammentazione, e in modo più netto o semplificato: una possibilità abbastanza realistica è che si crei nel tempo una "sfera tecno-autoritaria" dominata dalla Cina, in opposizione a una sfera liberale dominata da standard occidentali⁴. Tecno-autoritarismo *versus* tecno-democrazia. L'esito della "guerra fredda *hi-tech*" potrebbe essere questo, senza un vincitore globale.

Il "grande gioco" in corso sulla produzione e distribuzione dei vaccini conferma il quadro generale. Anche qui, dinamismo della ricerca scientifica occidentale e orgoglio nazionalista degli sfidanti, producono aree di influenza distinte. Nel caso della Cina, lo sviluppo di un proprio vaccino (da parte di compagnie farmaceutiche, Sinopharm e Sinovac, controllate dallo stato) e lo sforzo per venderlo all'estero (Brasile, Indonesia e una serie di paesi in via di sviluppo africani e asiatici) dimostrano le ambizioni tecnologiche e geopolitiche della principale potenza asiatica. Nonostante l'opacità sugli sviluppi iniziali della pandemia a Wuhan, la Cina vede nella diplomazia della salute una leva del proprio *soft power* ed esercita ormai grande influenza nell'Organizzazione Mondiale della Sanità. La Russia di Putin, colpita dal declino dei prezzi del petrolio nella prima metà del 2020, ha prodotto rapidamente per sé e per il suo vicinato un vaccino chiamato non a caso *Sputnik*: con un processo di certificazione interno rapido

⁴ Chaguan, "The Downside of Bullying", *The Economist*, 5 dicembre 2020.

e parziale, lontano dagli standard occidentali. Sul versante delle democrazie liberali, l'America ha puntato le sue carte sulla capacità di ricerca privata (il vaccino americano-tedesco di Pfizer-BioNTech, quello solo americano di Moderna); con Joe Biden alla Casa Bianca, l'America cambia approccio alla gestione inefficace della pandemia e cerca di recuperare una leadership. La Gran Bretagna post *Brexit*, pesantemente colpita dal Coronavirus, è stata il primo paese ad autorizzare, con una procedura di emergenza, il vaccino nazionale sviluppato da AstraZeneca e dall'Università di Oxford. L'Unione europea, entrando con più decisione nel settore salute, ha deciso di proporsi come acquirente di vaccini per l'insieme del Vecchio Continente, cosa che non ha peraltro impedito alla Germania di acquisire 30 milioni di dosi aggiuntive del vaccino di Pfizer-BioNTech per via bilaterale. In tutte le democrazie liberali, esiste il problema di come bilanciare salute collettiva e libertà individuale, visto anche il peso delle resistenze *no vax*. Nell'insieme, la diplomazia dei vaccini - fra spinte nazionali e difficoltà a costruire le premesse di un accesso equo globale - è una metafora esemplare della geopolitica attuale⁵.

La frantumazione del sistema multilaterale, come parte di un mondo fortemente connesso ma privo di guida (è il *no one's world*, il mondo di tutti e di nessuno, per usare una espressione di Charles Kupchan⁶) moltiplica le aree grigie nel mondo e la flessibilità degli allineamenti.

Concentrata sulla sfida cinese, sulla lotta alla pandemia e sul rilancio della propria economia, un'America fortemente divisa all'interno non è più in grado di garantire una leadership globale. Ne derivano vuoti di potere ai confini meridionali di un'Europa che non ha ancora una vera politica estera comune: vuoti in parte colmati dalla crescente assertività di Russia e Turchia nel Mediterraneo. Se l'illusione degli anni Novanta era di integrare entrambe, seppure in modo diverso, in un "concerto" europeo, il liberalismo e nazionalismo spingono ormai Mosca e Ankara fuori dall'orbita dell'UE. Parallelamente il Vecchio Continente ha perso, con il compimento della *Brexit*, una potenza militare decisiva, con capacità nucleari e un seggio nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Gli effetti geopolitici del distacco britannico sono stati per ora trascurati nel dibattito europeo ma avranno effetti diretti sugli equilibri continentali, rafforzando la centralità di Germania e Francia.

Nel mondo conteso del post Covid-19, la difesa e il rilancio della sfera occidentale, orientata su valori democratici e principi liberali, passerà anzitutto dalla ripresa interna di America ed Europa; ma richiederà anche un loro sforzo congiunto. Saranno in grado di compierlo? Que-

⁵ Furlong A., "The Ultimate Geopolitical Game - Distributing a Coronavirus Vaccine", in *Politico*, 27 luglio 2020.

⁶ Kupchan C., *No One's World. The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn*, New York, Oxford University Press, 2013.

sto articolo esamina le scelte che la nuova amministrazione americana proporrà all'Europa, dopo quattro anni dominati dalla visione *America First* di Donald Trump; valuta la nuova agenda transatlantica messa sul tavolo da Bruxelles e la possibilità che l'ascesa della Cina non divida necessariamente le due sponde dell'Atlantico; discute infine le conseguenze della *Brexit*. Nell'insieme, l'Unione europea dovrà imparare ad utilizzare in modo strategico le leve della propria influenza economica. E dovrà darsi obiettivi e strumenti coerenti per diventare a sua volta un attore geopolitico. In un'epoca in cui la rivalità fra grandi potenze si afferma come fattore determinante delle decisioni di politica economica, una separazione fra economia e geopolitica è diventata quanto mai problematica⁷.

2. L'Amministrazione Biden e la carta europea

Il cambio della guardia a Washington è stato accolto in Europa con sollievo. Si sono chiusi quattro anni difficili, dominati da un presidente, Donald Trump, che considerava l'Unione europea, e la Germania in particolare, come un rivale commerciale e come un costo (la protezione militare attraverso la NATO) per gli Stati Uniti. Si insedia alla Casa Bianca il presidente culturalmente più affine all'Europa dai tempi di Bush padre⁸. L'Unione europea, tuttavia, farebbe un errore se pensasse che sia semplicemente possibile chiudere una parentesi e tornare alla realtà precedente, fondata su una partnership transatlantica fortemente squilibrata. Anzitutto perché gli Stati Uniti, anche con Joe Biden, non sono più nelle condizioni di esercitare una leadership globale. L'epoca in cui l'America funzionava da garante esclusivo della sicurezza occidentale, nel bene e nel male, è comunque conclusa. Non esiste più un consenso interno – in un'America ancora spaccata sul piano politico e in cui il “trumpismo senza Trump” mantiene comunque una forza elettorale molto rilevante – per l'esercizio di un ruolo di tipo “imperiale”: né *hard*, perché la reticenza ad assumere nuovi impegni militari è ormai netta e l'uso della forza è concepito come sempre più selettivo e mirato; né *soft*, vista la relativa perdita di immagine degli Stati Uniti e dal momento che la politica estera americana di questo secolo sarà quella di una superpotenza nazionale più che di un egemone globale. L'America si occuperà anzitutto di se stessa, partendo dal contrasto alla pandemia e dalla ripresa economica⁹.

⁷ Pisani-Ferry J., “Le retour des asymétries mondiales”, in *Le Grand Continent*, 20 ottobre 2020.

⁸ Wright R., “The Seven Pillars of Biden's Foreign Policy”, *The New Yorker*, 11 novembre 2020.

⁹ Power S., “The Can-Do Power. America's Advantage and Biden's Chance”, in *Foreign Affairs*, gennaio/febbraio 2021.

Un'America parzialmente ripiegata su di sé può agire all'esterno in modo unilaterale e imprevedibile, come è accaduto negli ultimi quattro anni. O può farlo ricercando alleanze e utilizzando almeno parzialmente le istituzioni multilaterali: per ricordare la famosa regola di Madeleine Albright, ex-segretario di stato americano, l'America sarà multilateralista quando può e unilateralista quando deve. E reagirà agli eventi esterni non sempre nelle direzioni auspiccate dagli europei. Joe Biden, come dimostra la sua lunga esperienza alla Commissione esteri del Senato, è un internazionalista pragmatico, non scevro da errori di valutazione (ad esempio l'appoggio all'intervento in Iraq del 2003). Ha già annunciato che farà rientrare gli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi sul clima, che l'America tornerà a sedersi al tavolo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e che sbloccherà il funzionamento del WTO. Con la nuova amministrazione democratica, e come conferma la nomina di Anthony Blinken a segretario di stato, Washington dissiperà i dubbi generati da Donald Trump sul ruolo americano nella NATO e sull'appoggio all'Unione europea¹⁰. E l'America, dopo avere flirtato con la *Brexit*, tornerà a guardare alla Germania come interlocutore essenziale. Ma rimane un dato di fondo: l'Amministrazione Biden si concentrerà anzitutto sul rilancio degli Stati Uniti, visto anche come condizione essenziale per difendere gli interessi americani nel mondo. E chiederà agli europei di fare di più, non di meno: di più nel campo della difesa, assumendosi impegni economici consistenti (la maggioranza dei paesi europei, Italia inclusa, non potranno ancora a lungo sottrarsi al famoso impegno di raggiungere il 2% del PIL per la spesa militare) e di più per sostenere gli Stati Uniti nella sfida del secolo con la Cina.

Questo è un secondo punto decisivo da considerare: continuerà lo spostamento verso il Pacifico, già in atto dagli anni di Barack Obama, dell'asse di gravità della politica estera americana. Una nuova partnership transatlantica, quindi, richiede che l'Europa sia in grado di assumere maggiori responsabilità dirette per la propria sicurezza: è il modo per declinare l'obiettivo dell'"autonomia strategica" rendendolo compatibile con un'Alleanza atlantica da cui ancora dipende largamente la capacità di difesa del Vecchio Continente. Non solo: la costruzione di una partnership transatlantica rivolta al futuro e non al passato richiede che l'Unione europea, con la propria forza economica e commerciale, eviti tentazioni neutrali di fronte al confronto Usa-Cina. Dal punto di vista americano, l'Europa resterà un alleato preferenziale se contribuirà al contenimento del vero sfidante di questo secolo, il capitalismo autoritario di Pechino. Anche se i metodi alla Trump verranno rivisti (l'uso ricorrente di dazi come strumenti ri-

¹⁰ Sanger D., "The End of 'America First': How Biden Says He Will Re-engage with the World", *The New York Times*, 30 novembre 2020.

torsivi unilaterali), separare sicurezza ed economia non sarà così facile per gli europei: la geopolitica post Covid-19 segna comunque il tramonto di un approccio solo mercantile alle relazioni internazionali. Pur sviluppando rapporti economici con la Cina, l'Europa dovrà rafforzare gli argini di sicurezza, nel controllo degli investimenti esteri, nelle nuove tecnologie e nel settore *cyber* in particolare.

Si aggiunge - terzo fattore importante da valutare - che la politica estera dell'Amministrazione Biden avrà una forte impronta valoriale, in parte retorica e in parte sostanziale. L'indifferenza esplicita della presidenza Trump per la difesa dei valori democratici, e per la distinzione fra paesi alleati e paesi rivali, sarà superata. L'Amministrazione Biden è, invece, intenzionata a organizzare già nel 2021 un Summit delle Democrazie, che riunirà assieme agli Stati Uniti e ai principali paesi europei le democrazie indo-pacifiche (Giappone, Corea del Sud, Australia, Nuova Zelanda e probabilmente India). L'obiettivo "ideale" è di difendere il modello delle democrazie liberali rispetto agli sfidanti autoritari. I consiglieri di Biden guardano agli anni Trenta del secolo scorso: la competizione fra superpotenze torna ad assumere anche i tratti della competizione ideologica fra sistemi rivali, aggiornata dal peso dell'interdipendenza economica, dal ruolo dei media e delle tecnologie. Si aggiunge un obiettivo "real-politico" implicito, ossia la creazione di una coalizione internazionale abbastanza vasta per contenere la Cina (e in seconda battuta la Russia): sul piano militare, combinando una NATO più globale al sistema di alleanze asiatiche (il cosiddetto *Quad*); sul piano commerciale, rivedendo le regole del commercio internazionale attraverso una riforma del WTO che permetta di stabilire condizioni di reciprocità nell'accesso ai mercati e nella normativa degli aiuti di stato; sul piano tecnologico, puntando a preservare superiorità e controllo occidentali in campi come l'intelligenza artificiale o le reti di comunicazione¹¹. La nuova presidenza democratica sarà più netta, sul fronte della difesa dei diritti umani, anche verso Mosca. E tornerà a sollevare il problema della dipendenza energetica europea dalla Russia, tema particolarmente difficile per la Germania vista la rilevanza del gasdotto *Nord-Stream 2*.

Come si vede, la presidenza Biden chiederà agli europei di interrompere la propria "vacanza" geopolitica.

¹¹ Per una visione parzialmente critica, si veda Goldgeier J. e Jentleson B.W., "A Democracy Summit is Not What the Doctor Ordered", in *Foreign Affairs*, 14 dicembre 2020.

3. La proposta di Bruxelles: insieme agli Stati Uniti con una nuova agenda globale

Va detto che l'Unione europea non si è posta, di fronte al cambio di amministrazione a Washington, in una posizione passiva o reattiva. Il 2 dicembre del 2020, la Commissione e l'Alto Rappresentante per la politica estera hanno pubblicato una comunicazione congiunta che propone alla presidenza democratica americana un'agenda per il "cambiamento globale"¹². La premessa è che la combinazione aggregata degli sforzi e delle leve di influenza rispettive di Europa e Stati Uniti deve essere volta a ricostruire una capacità di governo del sistema internazionale. L'UE identifica, a questo fine, quattro aree di potenziale convergenza: lotta alla pandemia e salute globale (con uno sforzo congiunto per il finanziamento e la distribuzione equa dei vaccini); lotta al cambiamento climatico (con la definizione di un'agenda verde comune e un impegno condiviso a ridurre a zero le emissioni entro il 2050); creazione di un Consiglio Usa-Europa su tecnologia, commercio e nuovi standard (con l'apertura di un dialogo specifico sulle responsabilità del *Big Tech*, i problemi di tassazione del digitale e, in campo commerciale, la riforma del WTO); impegno comune per la difesa della democrazia, inclusa la partecipazione europea al "Summit delle Democrazie" proposto da Joe Biden e lo sviluppo di un dialogo transatlantico sulla Cina. Infine, la proposta europea – che prevede un Summit bilaterale Usa-UE nella primavera del 2021 – rilancia sia la cooperazione in politica estera (dal Medio Oriente alla Russia) che l'impegno congiunto a rafforzare la NATO e la sicurezza internazionale. L'aumento delle capacità dell'Europa anche nei settori della sicurezza viene considerato come uno strumento che consoliderà, invece che indebolire, la nuova partnership transatlantica. Il tentativo dell'UE, che rivendica una posizione avanzata in alcuni settori (*climate change* e regolazione digitale), è insomma quello di costruire una relazione atlantica più bilanciata, come parte di un sistema multilaterale che torni almeno in parte a funzionare.

In teoria, la proposta europea corrisponde alle sollecitazioni che verranno prevedibilmente da Washington, secondo le linee indicate nel paragrafo precedente. Nei fatti, esistono alcuni punti critici potenziali, fra cui la questione della tassazione sul digitale e, più in generale, i rapporti fra governi e *Big Tech*. La Commissione europea ha varato nel novembre scorso due nuove direttive in materia, il *Digital Market Act*, che limita gli abusi di posizione dominante da parte dei giganti del digitale e il *Digital Service Act*, che riguarda la responsabilità dei

¹² Joint Communication, "EU-US: A New Transatlantic Agenda for Global Change", 2 dicembre 2020, ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf.

grandi gruppi per i contenuti sulle piattaforme¹³. Anche Washington, e una parte rilevante degli stati americani, sembrano ormai orientati a limitare il monopolio dei *Big Tech*. Ma persiste una differenza culturale fra l'approccio regolatorio europeo, inclusa la protezione dei dati personali, e l'approccio pro-business degli Stati Uniti. La tassazione dei servizi digitali, in particolare, è destinata a creare tensioni transatlantiche, per la ragione molto semplice che i grandi gruppi *Tech* occidentali sono americani¹⁴. Nel novembre scorso, Parigi ha dichiarato che in mancanza di un accordo internazionale (il cui *framework* dovrebbe essere definito in sede OCSE) andrà avanti con una propria tassazione nazionale; l'America ha risposto minacciando tariffe ritorsive contro le esportazioni francesi¹⁵. In generale, l'ambizione europea di costruire una propria "sovranità" digitale potrà complicare i rapporti con gli Stati Uniti.

Non sarà facile, inoltre, impostare un nuovo negoziato commerciale, tenendo fra l'altro conto delle propensioni protezionistiche del mondo democratico americano. Il precedente del fallimento del TTIP, il Trattato su commercio e investimenti dell'epoca Obama, spingerà probabilmente a trattative settoriali. Gli europei avranno anche qualche riserva, più o meno esplicita, sulla gestione del Summit delle Democrazie. Uno schema troppo rigido "democrazie contro autoritarismo" non convince particolarmente la Germania: è un approccio che complica ulteriormente i rapporti commerciali con le grandi economie autoritarie e rischia di trascinare effettivamente l'Europa nella spirale di una sorta di guerra fredda del secolo. Per gli europei di scuola "real-politica", è anche discutibile se l'adozione di una logica binaria democrazia contro autoritarismo favorisca la sicurezza dei paesi occidentali. Da mezzo secolo a questa parte, l'America ha sempre cercato di evitare un'alleanza stabile fra Cina e Russia, che sarebbe il contraltare inevitabile di un'operazione del genere, specie in un contesto che vede già un progressivo allineamento, per quanto opportunistico, fra Mosca e Pechino. La maggioranza dell'opinione pubblica europea, infine, esprime ormai scarsa fiducia nel modello di democrazia degli Stati Uniti, specie dopo lo shock dell'assalto a Capitol Hill. Ricostruire una leadership su questo, come Joe Biden vorrebbe, richiederà tempo e non è detto che abbia successo.

Le riserve europee sono in parte infondate: la tesi americana è che, in epoca di "recessione democratica", le democrazie liberali vadano rafforzate anche da una sorta di vincolo esterno, non solo dall'interno.

¹³ Commissione europea, "Un'Europa pronta per l'era digitale: proposta della Commissione di nuove norme per le piattaforme digitali", *Comunicato stampa*, Bruxelles, 15 dicembre 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2347.

¹⁴ Grant C., "Deadly Coronavirus, Domineering China and Divided America", *Center for European Reform*, dicembre 2020.

¹⁵ Williams A., Murphy H., Mallet V., "France Demands Digital Tax Payments from US Tech Groups", *Financial Times*, 25 novembre 2020.

È una tesi che ricorda l'esperienza europea, seppure con i suoi limiti (l'ascesa di democrazie illiberali all'interno dell'UE stessa); ma che, se applicata su scala globale, riporta al nodo centrale cui l'Europa si trova oggi di fronte. Come rispondere alla crescita della Cina senza dividere l'Atlantico.

Da questo punto di vista, sarebbe in effetti decisivo, più che un Summit delle Democrazie, un accordo economico fra Europa e Stati Uniti – che come si è visto è uno degli obiettivi proposti, anche se per linee molto generali, nell'agenda europea del 2 dicembre. Un accordo meno ambizioso del vecchio TTIP (che muova ad esempio dalla discussione sui beni industriali, dopo l'eliminazione delle tariffe applicate da Trump¹⁶) darebbe sia a Washington che a Bruxelles maggiore forza contrattuale nei confronti di Pechino, riducendo la potenzialità di divergenze interne all'area atlantica e aumentando la pressione congiunta per una revisione degli standard del WTO.

4. L'ascesa della Cina: opportunità economiche e costi politici per l'Europa

Dopo una gestione omissiva e tardiva della prima fase della pandemia a Wuhan, Pechino è uscita meglio e più rapidamente degli Stati Uniti e dell'Europa dalla crisi del Coronavirus¹⁷. La soppressione del Covid-19 in tempi comparativamente più veloci, grazie anche a metodi che sarebbe stato impossibile adottare nelle democrazie occidentali, contribuisce a spiegare la performance dell'economia, con il ritorno a tassi di crescita positivi (2%) a conclusione del 2020. L'economia cinese è l'unica grande economia globale ad avere conseguito questo risultato, cui ha contribuito un aumento sostanziale dell'export nei due mesi finali dell'anno passato (un dato che peraltro indica l'insuccesso del tentativo compiuto da Donald Trump per ridurre il deficit bilaterale).

Come ha osservato Charles Grant, ogni crisi globale dagli anni 2000 in poi sembra rafforzare la fiducia in se stessa della Cina¹⁸. Il rischio è però un eccesso di confidenza, cui si collega la tentazione del regime di Xi Jinping di utilizzare una carta nazionalista all'esterno (tensioni su Hong Kong, con Taiwan e proiezione militare nel Mar cinese meridionale) per consolidare il potere politico interno. Questa scelta è destinata ad aumentare le resistenze internazionali all'ascesa della superpotenza asiatica: da questo punto di vista, la gestione del

¹⁶ Bel E., "Relaunching the Transatlantic Trade Agenda: A European Perspective", *Atlantic Council*, 30 settembre 2020.

¹⁷ Burki T., "China's Successful Control of Covid-19", *The Lancet*, 8 ottobre 2020.

¹⁸ Grant C., cit.

Covid-19 potrebbe avere favorito la Cina solo nel breve termine, creando in realtà nuovi vincoli alla crescita futura. In particolare, comprimendo i tempi di quel difficile riequilibrio verso la domanda interna previsto dalla strategia di *dual circulation* del governo cinese.

È probabile che l'Amministrazione Biden non rimuoverà le tariffe già imposte da Trump sui prodotti cinesi (tariffe che coprono ormai più del 50% delle esportazioni cinesi negli Stati Uniti). Esiste infatti un forte consenso, nel Congresso e nell'opinione pubblica americana (secondo il Pew Research Institute, l'opinione negativa sulla Cina è passata dal 35% al 73% fra il 2002 e il 2020¹⁹), su una linea protezionistica dura verso la Cina. Rispetto ai quattro anni passati, Washington aggiungerà alle misure di difesa nazionali il tentativo di costruire un approccio internazionale più coordinato, in particolare nel controllo delle tecnologie critiche. Lo scenario dei rapporti Stati Uniti-Cina vedrà periodi di tensione e tentativi di accordo parziali, come in parte già avvenuto con Trump. Un vero e proprio *decoupling* fra le due economie resta improbabile, visti i suoi costi²⁰; ma si avrà un distacco graduale nell'area tecnologica. Pechino cercherà a sua volta di diventare più autonoma dalle forniture di tecnologia occidentale. Lo scenario evocato sopra – due sfere distinte, con standard distinti, nelle tecnologie strategiche – è una possibilità realistica, che si sommerà alla “balcanizzazione” già in atto di internet.

La Cina non sembra d'altra parte possedere le capacità (*soft* e *hard*) o la volontà politica per plasmare un ordine internazionale alternativo a quello occidentale; e forse neppure per dare vita a un vero e proprio sistema di alleanze. Ma pesa e peserà la sua indubbia forza di attrazione economica (che è ormai anche finanziaria e tecnologica), con il tentativo di creare nuovi formati dominati da Pechino. Non solo la *Belt and Road Initiative*, che come progetto platealmente geopolitico incontra già forti difficoltà. Ma, soprattutto, accordi finanziari e commerciali con paesi avanzati. Lo conferma la firma, nel novembre del 2020, del RCEP, la già citata *Regional Comprehensive Economic Partnership*, accordo economico e commerciale fra i dieci paesi dell'Asean, più Cina, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda. Il RCEP eliminerà il 90% circa delle tariffe al commercio interno in questa parte molto rilevante dell'area asiatica²¹. Si rafforza così il paradigma di una “globalizzazione per aree regionali”, con una frammentazione crescente del commercio internazionale²². E con gli alleati asiatici degli Stati Uniti che aumentano le difese verso la Cina, ma cercano

¹⁹ Silver L., Devlin K., Huang C., “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries”, *Pew Research Center*, 6 ottobre 2020.

²⁰ Murray B., “The Great Decoupling? What’s Next for Us-China Rift”, *Bloomberg*, 15 giugno 2020.

²¹ “RCEP: A New Trade Agreement that Will Shape Global Economics and Politics”, rcepsec.org/2020/11/26/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/.

²² Gili A., Sciorati G., “RCEP: il nuovo motore della crescita asiatica”, *ISPI*, 27 novembre 2020.

di mantenere una interdipendenza selettiva con la super-economia del Pacifico. Per paesi come l'Australia (colpita duramente dalle ritorsioni commerciali di Pechino per il suo allineamento agli Stati Uniti in materia di sicurezza), la partecipazione ad accordi regionali è anche un modo per diluire le tensioni bilaterali con la Repubblica Popolare Cinese.

Messa di fronte alla politica cinese dell'Amministrazione Biden, e più di quanto non sia avvenuto con Donald Trump, l'Europa avrà difficoltà a evitare scelte secche. Come conferma l'Agenda Transatlantica del 2 dicembre, l'Unione europea è razionalmente orientata a rimanere allineata sul piano strategico con gli Stati Uniti e definisce da tempo la Cina un "rivale sistemico". Spinge verso questa conclusione anche la valenza politica delle mosse cinesi in Europa (rapporti preferenziali con alcuni paesi, acquisizione di infrastrutture strategiche, controllo di tecnologie essenziali per le comunicazioni), assieme al netto riavvicinamento, sebbene di convenienza, fra Mosca e Pechino. Un approccio puramente mercantilista è ormai insostenibile. D'altra parte, la maggioranza dei paesi europei (a partire dalla Germania, fortemente esposta verso la Cina, come in parte l'Italia) sono naturalmente riluttanti a sacrificare i propri interessi economici sul mercato cinese e considerano in ogni caso la Cina un partner indispensabile per affrontare le sfide globali (clima, debito dei paesi in via di sviluppo, salute).

Concertare le politiche occidentali verso la Cina non sarà quindi facile, anche perché Stati Uniti ed Europa muovono da prospettive diverse. Gli Stati Uniti, militarmente presenti nel Pacifico, vedono l'ascesa della Cina come una minaccia in sé e come un rischio per la propria leadership globale. L'Europa è più dipendente dal commercio con la Cina di quanto non sia l'America e non ritiene di avere interessi di sicurezza diretti in Asia orientale. È probabile che la Gran Bretagna post *Brexit* - dopo avere rinunciato, a differenza della Germania, alle forniture 5G di Huawei - cercherà di ritagliarsi un suo ruolo più profilato a fianco di Washington nella partita del secolo con Pechino.

Se l'Europa propone ormai un coordinamento transatlantico sulla Cina, non è insomma scontato che sia disposta a sostenerne i costi, specie in una fase critica per il rilancio delle economie europee. Dal punto di vista di Bruxelles, la gestione del problema Cina andrà affrontata, in tempi meno rapidi di quelli proposti da Washington, soprattutto attraverso una riforma del WTO.

Da parte sua, l'Amministrazione Biden modificherà modi e toni ma non la sostanza - il contenimento - dell'approccio di Trump. E cercherà in Europa appoggi più consistenti, con i vincoli che porranno. Un anticipo del problema che si aprirà è il monito giunto dal futuro consigliere alla sicurezza nazionale, Jake Sullivan, secondo cui Washington avrebbe gradito che l'Europa, alle prese con la fase finale dei

negoziati sull'accordo per gli investimenti con la Cina, si fosse prima concertata con la nuova amministrazione americana, rinviando quindi l'annuncio dell'Accordo bilaterale avvenuto il 30 dicembre scorso.

Il *Comprehensive Agreement on Investment* fra Europa e Cina, negoziato da anni e finalizzato sotto la presidenza tedesca dell'UE, garantirà agli investitori europei un accesso crescente a settori del mercato cinese, incluse telecomunicazioni, finanza, auto elettriche ed ibride. L'accordo migliora, a vantaggio dell'industria europea, le condizioni di reciprocità nelle relazioni economiche Europa-Cina. Prevede che gli investitori europei non siano trattati in modo "meno favorevole" dei concorrenti nazionali, proibisce (gradualmente) trasferimenti forzati di tecnologia a società cinesi e rafforza la proprietà intellettuale. Pechino dovrà anche essere più trasparente sul regime interno di sussidi statali. Tutto questo sulla carta, almeno in parte: non esistono in effetti meccanismi vincolanti per costringere la Cina ad attuare gli impegni presi.

Per la Cina - che ha rifiutato una clausola relativa al lavoro forzato (clausola che alludeva al trattamento nella minoranza uigura nello Xinjiang) e si è genericamente impegnata a ratificare in futuro le convenzioni internazionali in materia - prevale il vantaggio politico di un'apertura europea prima dell'insediamento della nuova amministrazione americana.

L'entrata in funzione effettiva dell'Accordo con la Cina richiederà almeno un anno, dopo l'approvazione ufficiale del Consiglio europeo e la ratifica del Parlamento di Strasburgo e dei parlamenti nazionali. Resta il fatto che un risultato fortemente voluto da Angela Merkel, per ragioni economiche e come successo finale della presidenza tedesca dell'UE, ha suscitato le perplessità appena viste da parte del nuovo *team* a Washington. I negoziatori europei hanno tentato di smussare le riserve americane, sostenendo che l'Accordo raggiunto con la Cina replica le condizioni di accesso al mercato cinese già ottenute da Donald Trump nel suo *deal* parziale (*Phase One Agreement*) con Pechino del gennaio 2020: ciò consentirebbe a Washington e a Bruxelles - questa la tesi ufficiale europea - di coordinare le loro politiche verso la Cina muovendo da un punto di partenza simile²³. In realtà la Germania, appoggiata dalla Francia di Macron, ha evidentemente deciso di sfruttare il lungo interregno americano per garantirsi un risultato preventivo, che rientra negli interessi economici dei principali paesi europei e dell'industria tedesca in modo particolare. L'Europa segnala così la sua posizione: il rilancio della solidarietà occidentale, con Biden, non significa che gli europei siano disposti a rinunciare a quelle che considerano proprie priorità

²³ von der Burchard H., "Merkel Pushes EU-China Investment Deal over the Finish Line Despite Criticism", in *Politico*, dicembre 2020.

geoeconomiche o a farsi trascinare in una spirale di tensione con Pechino. Si conferma il problema di fondo: la questione Cina sarà il vero punto critico nei rapporti transatlantici, facendo emergere la delicatezza dei "confini" fra autonomia europea e partnership con gli Stati Uniti. Biden rivedrà l'approccio transattivo utilizzato da Trump, ma non vi rinuncerà completamente.

5. Effetto *Brexit*: gli equilibri interni all'UE e il futuro inglese

L'Europa che ha presentato, alla chiusura del 2020, l'Accordo sugli investimenti con la Cina è una fotografia dei nuovi equilibri interni: istituzioni comuni più attive che in passato (la presidenza di Ursula von der Leyen ha avuto per ora risultati concreti e incoraggianti), peso dominante di una Germania ispirata da un nuovo "realismo europeo" (la presa d'atto che la salvaguardia del mercato interno richiede solidarietà fiscale), ruolo crescente della Francia di Macron che si propone, dopo la secessione britannica, come paese centrale di un'Europa che voglia costruirsi come potenza e non solo come spazio economico. Il varo di *Next Generation EU*, la *facility* per la ripresa dell'economia europea, si è basata per la prima volta sull'emissione di bond comuni dell'UE. Da questo punto di vista, non è solo una leva decisiva per consentire la ripresa economica post Covid-19 dell'Eurozona, ma anche uno strumento politico per tenere sotto controllo le asimmetrie fra Nord e Sud del Vecchio Continente, accentuate dalla crisi finanziaria del 2008-2011. L'approvazione del *Recovery Fund*, nella forma attuale, sarebbe stata impensabile con la Gran Bretagna ancora membro dell'UE. Il primo effetto della *Brexit*, quindi, è stato quello di consentire all'Europa continentale scelte senza precedenti in campo economico, sotto la guida congiunta e ormai esplicita di Germania e Francia. Le tensioni bilaterali degli anni precedenti, in parte dovute a una percezione diversa degli sviluppi necessari per l'UE - con Emmanuel Macron interessato a riforme più sostanziali del funzionamento dell'Eurozona e Angela Merkel apparentemente soddisfatta dello *status quo* - sono state in parte superate o smussate dall'accordo bilaterale del maggio 2020 sulla risposta alla crisi da Covid-19. La *Brexit* garantisce che Francia e Germania resteranno la coppia dominante dell'UE²⁴. Per ragioni diverse, Italia, Spagna e Polonia non possono ambire a dare vita a una leadership europea più vasta; e hanno perso, con l'uscita di Londra dall'UE, un fattore di riequilibrio potenziale. L'Europa futura avrà quindi un perno centrale. Ma vedrà anche vari allineamenti interni: il gruppo dei co-

²⁴ Grant C., "Can France and Germany Steer Europe to Success?", in *CER's Annual Report 2020*.

siddetti “frugali”, guidato dal liberalismo economico dell’Olanda, continuerà a complicare accordi economici sull’asse Nord/Sud; il gruppo di Visegrad, dove si rafforzano tendenze illiberali (Polonia e Ungheria), continuerà ad impedire progressi sostanziali in materia migratoria, e persisteranno tensioni collegate al rispetto dello stato di diritto sull’asse Est-Ovest.

È difficile prevedere fino a che punto la Germania verrà distratta, nel 2021, dalla successione ad Angela Merkel; e quali ne saranno gli effetti sulle dinamiche europee. L’Unione post Covid-19 terrà se la gestione della crisi del 2020 non si risolverà in un moto di solidarietà temporanea, se i governi più deboli utilizzeranno responsabilmente i nuovi fondi europei (terreno su cui l’Italia non eccelle di certo) e se esisterà un accordo per rivedere parte delle regole (Patto di Stabilità) che sono state per ora congelate. Tornare allo stato pre-crisi, in quella che certamente sarà una situazione fortemente asimmetrica di alto indebitamento, sarebbe una fonte di perenne frizione. La Germania post Merkel vorrà e sarà in grado di garantire i passi ulteriori necessari per tenere insieme l’Unione europea?

Sarà anche difficile costruire un consenso interno sugli sviluppi della politica estera e di difesa. Francia e Germania hanno visioni diverse della cosiddetta “autonomia strategica”: nei fatti, la Germania difende la “sovranità” delle scelte economiche dell’UE, ma è più riluttante a investire nello sviluppo di capacità di difesa europee. Paesi come la Polonia temono comunque, di fronte al revanscismo della Russia ai confini orientali, un indebolimento della protezione americana. Esistono poi differenze importanti fra Francia e Italia sulla gestione delle crisi mediterranee, inclusi i rapporti con la Turchia. E le spese per la difesa rischiano comunque di essere una vittima indiretta del Covid-19. In breve: creare le premesse per una visione unitaria di politica estera e per la nascita di un’Europa “geopolitica” resta un compito quanto mai complicato. La *Brexit* elimina gli alibi ma non il problema.

L’uscita della Gran Bretagna dall’UE priva, intanto, l’Europa di capacità militari importanti, e in assenza di un accordo – che Londra non ha voluto fino ad oggi discutere – sui rapporti fra Londra e l’UE in politica estera. Questo è il secondo effetto della *Brexit*: la perdita di un attore centrale per la politica internazionale dell’UE, che indebolisce per definizione la proiezione atlantica del Vecchio Continente. Londra, dopo avere approvato un aumento consistente delle proprie spese militari nel dicembre 2020 (6,5 miliardi di sterline aggiuntive), dovrà definire una sua nuova collocazione nel mondo post Covid-19. Come presidente del G-7 nel 2021, Boris Johnson ha annunciato di volere invitare al tavolo Australia, India e Corea del Sud, come premessa di un D-10, un gruppo allargato di democrazie con un’agenda comune sul controllo delle tecnologie. Nella visione di una “Gran Bretagna globale” rientra il tentativo di ricostruire una relazione prefe-

renziale con Washington, esercitando il peso britannico a favore del contenimento della Cina. In questa chiave, il Regno Unito ha bandito Huawei dalle forniture 5G (scelta che la Germania non ha fatto) e ha inviato la sua nuova porta-aerei, HMS Queen Elisabeth, nelle acque asiatiche, come simbolo dello spostamento della proiezione britannica verso il teatro "indo-pacifico". È una scelta che evoca vecchie ambizioni globali, ma appare a molti "sproporzionata" rispetto alle capacità attuali della Gran Bretagna²⁵.

Più che una Gran Bretagna globale, torna in primo piano la Gran Bretagna come perno di una sfera occidentale allargata verso le democrazie del Pacifico. Londra è del resto collegata agli Stati Uniti non solo attraverso la NATO, ma attraverso il gruppo dei 5 eyes, la cooperazione rafforzata di intelligence con America, Canada, Australia e Nuova Zelanda²⁶.

Non è chiaro se la Gran Bretagna avrà la forza interna per una politica estera post *Brexit* di grande profilo. Alle difficoltà economiche attuali si sommano le tensioni indipendentistiche di Scozia e Irlanda del Nord: secondo una visione pessimistica, Boris Johnson potrebbe trovarsi in mano, al posto di una *Greater Britain*, una *Little England*. Esistono anche dei dubbi sulla solidità della relazione preferenziale con Washington: Joe Biden è meno favorevole alla *Brexit* di quanto non fosse Donald Trump, e vedrà nella Germania, prima che nella Gran Bretagna, l'interlocutore centrale in Europa²⁷. Infine, vista l'importanza per la Gran Bretagna delle relazioni economiche con l'Europa, e l'esistenza di problemi di sicurezza comune sia ai confini orientali (con una Russia che ha più volte sfidato Londra in casa, come conferma il caso Skripal) che nel Mediterraneo, Londra dovrà comunque sviluppare rapporti cooperativi con l'UE, superando la sfiducia generata dalla *Brexit*. È probabile che Londra punterà soprattutto su rapporti bilaterali con Berlino e Parigi: la tendenza verso una UE a tre nella sicurezza, che ha fatto le sue prove con l'accordo nucleare sull'Iran, potrebbe consolidarsi come effetto aggiuntivo della *Brexit* - esito che naturalmente preoccupa l'Italia.

6. Conclusioni: l'Europa ha bisogno di una visione geopolitica

Come si è visto in questo articolo, la crisi da Covid-19 ha rimescolato le carte della geopolitica globale, accentuando la competizione fra Cina e Stati Uniti e spingendo l'Unione europea a reagire con una

²⁵ "Britain Needs a Post-Brexit Foreign Policy", *The Economist*, 2 gennaio 2021.

²⁶ Campanella E., Dassù M., *L'età della nostalgia. L'emozione che divide l'Occidente*, Milano, Egea Editore, 2020, capitoli 6 e 7.

²⁷ *Ibidem*.

scelta di politica fiscale senza precedenti. Una delle conclusioni più diffuse è che l'impatto della pandemia abbia rafforzato la Cina e indebolito gli Stati Uniti, precludendo a una transizione del potere egemonico. L'Europa post *Brexit* resterà concentrata sulla propria costruzione interna e sarà esposta fatalmente alle tensioni fra la superpotenza in ascesa e quella in declino.

In realtà, le cose potrebbero evolvere in modo un po' diverso. La Cina, dopo la vittoria apparente del 2020, avrà problemi maggiori di quanto non si pensi, in parte collegati all'aumento di una opinione internazionale negativa sul gigante asiatico e in parte determinati dalla difficoltà, per un paese che rischia di diventare vecchio prima che ricco, di un riequilibrio verso la domanda interna. Il successo del 2020, in altri termini, non elimina i problemi futuri e anzi potrebbe averli resi più urgenti. L'America, dopo una gestione incompetente della pandemia e una transizione politica quanto mai travagliata, ha la possibilità e la volontà di riprendersi. Vedremo fino a che punto il risultato delle elezioni americane – con il recupero democratico di una maggioranza minima al Senato dopo la vittoria dei due ballottaggi in Georgia – permetterà di stimolare il rilancio dell'economia. Ma se sommiamo insieme il dinamismo della ricerca scientifica, la vitalità del settore privato (con imprese che hanno mantenuto o aumentato nel 2020 un potere di mercato quanto mai rilevante sul piano globale, amplificato dalla "spinta" che il Covid-19 ha prodotto nel settore digitale), la centralità internazionale che il dollaro mantiene comunque (combinata alla centralità di Wall Street)²⁸ e il ritorno a Washington della politica professionale, le prospettive di ripresa sembrano solide. L'Europa, che si è divisa al primo impatto della pandemia e che continua a contare le vittime, non si è poi disgregata ma ha rafforzato, con il sostegno della Banca Centrale Europea e con il varo di *Next Generation EU*, le possibilità di tenuta del mercato interno. La lezione della crisi finanziaria del 2008-2011 non è stata assorbita invano. La gestione della *Brexit* non ha provocato effetti-contagio, in un'Europa ormai a diverse velocità, con un peso dominante di Germania e Francia sia sul piano nazionale sia quanto a capacità di influenza sulle istituzioni comuni: un peso dominante, appunto, ma di per sé non sufficiente per garantire ulteriori progressi europei²⁹. Anche perché la risposta al Covid-19 finirà per aumentare, con i diversi livelli di indebitamento, le asimmetrie interne all'UE, riproponendo forti tensioni fra paesi più o meno vulnerabili.

In conclusione: è ancora presto per valutare se la fotografia finale del 2020 si tradurrà in tendenze geopolitiche di medio termine. Ma è già possibile osservare che Stati Uniti ed Europa dovranno cooperare su

²⁸ Pisani-Ferry J., cit.

²⁹ Oltre alla tesi generale del mio saggio (già citato) ne *Il mondo dopo la fine del mondo*, si veda Rachman G., "The Perverse Political Effects of Covid-19", *Financial Times*, 29 dicembre 2020.

una nuova agenda globale se vorranno salvaguardare la sicurezza e la capacità di attrazione dei rispettivi sistemi democratici. E se vorranno tentare di aumentare le possibilità di governo di un sistema internazionale ormai frammentato, con allineamenti flessibili, vuoti di potere, aree grigie e regole incerte.

Per gli Stati Uniti e l'Europa, le sfide principali del 2021 saranno necessariamente interne: il rilancio delle economie occidentali è la premessa per consolidare, anche sul piano politico, entrambe le sponde dell'Atlantico. Ma come si è cercato di discutere in questo articolo, l'ascesa della Cina pone il problema di come ricostruire una relazione funzionante e preferenziale fra le due parti dell'Occidente, adattandola al nuovo secolo ed estendendola verso le democrazie del Pacifico.

Ciò richiede scelte coerenti sia da parte americana che europea. Se punteranno tutte le loro carte su una sorta di *nation building* interno, gli Stati Uniti potranno sfruttare le molte risorse di cui dispongono (umane, finanziarie, energetiche, tecnologiche) per rinnovare le fondamenta della potenza nazionale – e tentare di ricucire almeno in parte le divisioni del paese. Ma l'America rischierà, concentrandosi esclusivamente su se stessa, di perdere influenza internazionale in settori e teatri potenzialmente decisivi per il futuro, inclusa la gestione delle alleanze. Joe Biden sembra esserne abbastanza consapevole. È vero che l'America è meno dipendente dall'estero rispetto alla Cina. Ma se una grande potenza vuole restare tale non può permettersi, nel XXI secolo, riflessi isolazionisti.

Il progetto europeo non funzionerà mai se privo di una visione geopolitica³⁰. Presto o tardi (quasi certamente presto), l'Europa dovrà risolvere il quesito di come diventare una potenza internazionale, utilizzando in modo strategico le leve economiche di cui dispone (politica commerciale, politica della concorrenza, ruolo internazionale dell'euro) e adottando una visione comune in politica estera³¹.

Come si è visto, una decisione essenziale da prendere è come rendere possibile un nuovo accordo transatlantico, evitando tentazioni neutrali di fronte alla competizione Usa-Cina, ma affermando anche le priorità e le responsabilità europee in modo meno subalterno che in passato: questo articolo sottolinea le possibilità ma anche le difficoltà di farlo. L'Europa deve anche proporsi di svolgere un ruolo più attivo in quella vasta area di instabilità ai confini meridionali che collega il Mediterraneo allargato all'Africa subsahariana. La prima decisione è sistemica: se il vecchio ordine internazionale non ha retto alla pandemia, è interesse comune delle democrazie occidentali discutere le condizioni di un ordine riformato piuttosto che disgregato. La se-

³⁰ Borrell J., "European Strategic Complacency is not an Option", in *Project Syndicate*, 13 novembre 2020.

³¹ Si veda la conversazione con Paolo Gentiloni in *Aspenia*, "America nonostante tutto", n. 91, 2020.

conda scelta è regionale e richiede una maggiore unità d'azione anzitutto fra i principali paesi europei interessati a una proiezione mediterranea, a cominciare da Francia e Italia.

Il percorso perché l'Unione europea diventi una potenza internazionale compiuta, e non solo una potenza economico-commerciale, non sarà semplice e lineare. Ma è un percorso indispensabile se i paesi europei vorranno tentare di difendere i propri interessi nel mondo duro e conteso del post Covid-19.

Rivista di Politica Economica

La Rivista di Politica Economica è stata fondata nel 1911 come "Rivista delle società commerciali" ed ha assunto la sua attuale denominazione nel 1921. È una delle più antiche pubblicazioni economiche italiane ed ha sempre accolto analisi e ricerche di studiosi appartenenti a diverse scuole di pensiero. Nel 2019 la Rivista viene rilanciata, con periodicità semestrale, in un nuovo formato e con una nuova finalità: intende infatti svolgere una funzione diversa da quella delle numerose riviste accademiche a cui accedono molti ricercatori italiani, scritte prevalentemente in inglese, tornando alla sua funzione originaria che è quella di discutere di questioni di politica economica, sempre con rigore scientifico. Gli scritti sono infatti in italiano, più brevi di un *paper* accademico, e usano un linguaggio comprensibile anche ai non addetti ai lavori. Ogni numero è una monografia su un tema scelto grazie ad un continuo confronto fra l'editore e l'*Advisory Board*. La Rivista è accessibile online sul sito di Confindustria.

Redazione Rivista di Politica Economica

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma (Italia)

e-mail: rpe@confindustria.it

<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/rivista-di-politica-economica>

Direttore responsabile

Silvia Tartamella

Coordinamento editoriale ed editing

Gianluca Gallo

Paola Centi

Adriana Leo

La responsabilità degli articoli e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente agli Autori. I diritti relativi agli scritti contenuti nella Rivista di Politica Economica sono riservati e protetti a norma di legge. È vietata la riproduzione in qualsiasi lingua degli scritti, dei contributi pubblicati sulla Rivista di Politica Economica, salvo autorizzazione scritta della Direzione del periodico e con l'obbligo di citare la fonte.

Edito da:



CONFINDUSTRIA
SERVIZI

Confindustria Servizi S.p.A.

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma