

## **“Gruppo dei 20 – Revitalizing Anaemic Europe”**

### **Politiche commerciali e politica estera. Il ruolo dell'Europa (e dell'Italia) nell'economia globale**

*Maurizio Melani, Link Campus University*

Una efficace politica estera dell'Unione Europea che renda coerenti tutti gli aspetti dei suoi rapporti internazionali è sempre più necessaria per la sua tenuta e per gli equilibri economici e sociali dei suoi Stati membri in una realtà mondiale multipolare nella quale questi sono destinati ad essere da soli sempre meno rilevanti.

La politica estera è qui intesa come l'insieme delle attività concernenti le relazioni esterne dell'UE di fronte a criticità e minacce di vario tipo, ma anche di opportunità derivanti dall'evoluzione della situazione internazionale. Essa comprende pertanto politiche di sicurezza e per la promozione di stabilità sostenibile nel proprio vicinato e sulla scena globale, la gestione delle crisi con strumenti diplomatici e di sostegno istituzionale, economico e militare, lo sviluppo sostenibile come definito dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, l'azione contro i cambiamenti climatici e la regolamentazione e gestione del commercio e della finanza internazionali.

Questo carattere olistico dell'azione esterna, la cui effettiva coerenza sempre invocata richiede volontà finora insufficienti, è richiamato nella Strategia Globale dell'UE, adottata dal Consiglio Europeo nel 2016 su iniziativa dell'Alta Rappresentante per la politica estera e la sicurezza, Federica Mogherini, assistita da un Servizio per l'azione esterna, che aggiorna e sostituisce quella adottata nel 2003 su iniziativa del suo predecessore dell'epoca Javier Solana. Pur individuando correttamente le persistenti principali minacce per l'Europa (il terrorismo, gli stati falliti, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e la criminalità organizzata) la strategia del 2003 era in un mondo precedente la crisi economica iniziata nel 2007-2008, l'emersione degli effetti negativi per rilevanti settori delle popolazioni europee di una globalizzazione e di una rivoluzione tecnologica mal governate, la spiralizzazione dei conflitti mediorientali, l'ulteriore enorme crescita della Cina ormai anche nel campo delle nuove tecnologie, le minacce cibernetiche e l'intensificazione della pressione migratoria. Che fosse un altro mondo è evidenziato dal suo incipit: "L' Europa non è mai stata così prospera, così sicura e così libera." La strategia globale del 2016 inizia

invece con le parole: "Abbiamo bisogno di un'Europa più forte. La nostra Unione è minacciata e il nostro progetto è messo in discussione."

Ma anche questo testo è in parte datato in quanto precede l'elezione di Trump, le sue conseguenze sui rapporti transatlantici e le reazioni in Europa in favore di una maggiore integrazione malgrado la crescita di movimenti sovranisti.

### **Commercio e investimenti**

Fin dal Trattato di Roma l'unione doganale tra i sei paesi fondatori della CEE comportava una politica commerciale esterna comune, con un ruolo negoziale della Commissione su mandato e con il controllo del Consiglio.

La Commissione agiva infatti nelle trattative bilaterali e multilaterali sulla base di mandati negoziali definiti assieme agli stati membri che vi facevano valere i rispettivi specifici interessi e che alla fine, dopo un percorso di informative e consultazioni in itinere, erano chiamati a ratificare gli accordi che ne derivavano, nel quadro di compromessi spesso faticosamente raggiunti anche con concessioni o compensazioni su altri tavoli. In questo meccanismo vi era una effettiva condivisione di sovranità seppure continuamente verificata e gestita attraverso l'interlocuzione tra Commissione e Stati Membri.

Il ruolo assolutamente preminente della Commissione si è in parte affievolito quando gli accordi commerciali basati su tariffe e quantità sono stati estesi alla promozione e protezione degli investimenti e alla presa in conto di aspetti non tariffari nella regolazione dei rapporti economici, come quelli sulle norme ambientali, sanitarie, sociali, fiscali e di altro tipo, per le quali vi è un'ampia competenza degli stati membri, che con i processi di progressiva riduzione degli ostacoli tariffari al commercio internazionale hanno assunto un peso sempre maggiore, a volte con un loro uso strumentale per la protezione di specifici comparti produttivi. Vi è poi stata successivamente una progressiva estensione del ruolo del Parlamento Europeo.

Oltre a concludere numerosi accordi in tutti i continenti, la CEE e poi l'UE hanno quindi condotto le grandi trattative nell'ambito del GATT che hanno portato nel 1995, dopo la fine della guerra fredda e all'alba della globalizzazione, alla nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) e poi ai round negoziali sul piano globale e tra grandi aree commerciali per il superamento degli ostacoli agli scambi e la soluzione delle relative controversie, evitando i protezionismi che negli anni 30 avevano contribuito a quanto ha portato al secondo conflitto mondiale.

L'Unione dovrebbe ora operare per il rilancio di negoziati fermi da vari anni nell'ambito del WTO, da riformare in diversi aspetti del suo funzionamento e della sua governance, al fine di favorire e regolamentare un commercio internazionale sostenibile ed equo per i paesi meno avanzati, per le economie emergenti e per quelle

mature, che nell'evitare protezionismi particolarmente letali per l'Europa comporti il progressivo superamento di dumping sociali, ambientali, sanitari e fiscali.

In tale contesto, quando le necessarie condizioni politiche si ripresenteranno, occorrerà riproporre anche la riapertura di una trattativa per un partenariato commerciale e sugli investimenti con gli Stati Uniti che porti crescita sui due lati dell'Atlantico, salvaguardi gli interessi e i diritti di consumatori e lavoratori delle due parti, anche in materia ambientale e sanitaria, non pregiudichi le prerogative dei poteri pubblici nelle attività legislative e giurisdizionali e indichi standard da affermare sul piano globale, innanzi tutto nel quadro dei rapporti con la Cina ed altri grandi paesi emergenti. Importante è intanto l'accordo appena concluso con il Mercosur dopo anni di negoziato.

Le quote delle esportazioni cinesi rispetto ai dati mondiali sono enormemente cresciute negli ultimi venti anni e si sono attestate secondo i dati di Eurostat relativi al 2017 al 17% del totale. Quelle americane rappresentano il 12%, quelle giapponesi il 5% e quelle dell'UE verso il resto del mondo il 16%, esclusi quindi gli interscambi all'interno dell'Unione. Se si considerano anche questi, e cioè la somma delle esportazioni dei singoli paesi dell'UE anche all'interno dell'Unione, la quota di tale sommatoria è pari a circa il 30% delle esportazioni mondiali (di cui la Germania l'8,1% e l'Italia il 2,9, terzo esportatore dopo la Francia), ma con tassi di crescita dei prodotti interni lordi delle economie di ciascuno di essi spesso oltre dieci volte inferiori a quelli della Cina e di altre economie emergenti e con tassi delle esportazioni rispetto al PIL pari mediamente nell'UE ad oltre il 40% (in Italia a circa il 30%). Per le importazioni le cifre sono Stati Uniti 18%, Cina 12%, Giappone 5% e UE 15%. I maggiori surplus si registrano quindi in Cina e, tra i paesi UE, in Germania, mentre elevato è il deficit degli Stati Uniti. Quanto questa situazione potrà continuare ad essere sostenibile?

Per quanto riguarda il nostro paese, l'Italia esporta soprattutto verso l'Unione Europea (oltre il 56% del totale nel 2018) mentre restano limitate quelle verso i paesi emergenti. Sono verso la Cina il 2,8% (contro il 7,1% del proprio totale delle esportazioni verso questo paese della Germania e il 4,1% della Francia), verso la Turchia il 2%, verso la Russia l'1,6%, verso l'India l'1%, verso il Medio Oriente nel suo complesso il 4%, verso il resto dell'Asia il 5,8%, verso l'Africa il 3,9%, verso l'America centrale e meridionale il 3,1%. E' in particolare in queste aree del mondo che le strutture nazionali e la rete di uffici all'estero preposte all'internazionalizzazione sono maggiormente chiamate a svolgere il loro ruolo di sostegno mirato ad aumentare la quota di penetrazione del nostro sistema produttivo. Resta comunque ferma l'esigenza di non trascurare la promozione nelle economie mature, le cui modalità sono in larga parte diverse, e che rappresentano di gran lunga

le maggiori destinazioni del nostro export, garantite nell'UE (13% verso la Germania, 10% verso la Francia e 5.2 verso la Spagna) dal mercato unico nonché dall'euro che ne è l'indispensabile complemento, e dalla salvaguardia di un mercato transatlantico aperto (l'export verso gli Stati Uniti è pari all'8,7% del totale) oggi minacciata dalle spinte protezionistiche dell'attuale Amministrazione americana.

Manca in questo quadro un sistema di governance globale la cui esigenza si è manifestata soprattutto in coincidenza con la crisi del 2007-2008, innescata essenzialmente dall'eccessivo rilievo assunto dalla finanziarizzazione dell'economia, dai suoi automatismi amplificati dalle nuove tecnologie e dalle sue disgiunzioni dall'economia reale, rilanciata in Europa dagli eccessi di debito sovrano e dai limiti da questi posti ad una politica anti-ciclica, come quella di Stati Uniti e Giappone.

Questa esigenza ha attivato il G20, non essendo più sufficiente il G7 a causa della forte riduzione del peso complessivo dei suoi paesi membri nell'economia mondiale.

Nei primi passi del G20 furono definite regole per limitare le derive di mercati finanziari e banche (aggiornamento delle regole di Basilea), che per certi aspetti ebbero tuttavia anche effetti pro-ciclici mentre si constatava l'opportunità di politiche di rilancio degli investimenti laddove vi siano spazi fiscali che lo consentano. Furono inoltre affermati principi per contrastare evasione ed elusione fiscale, che ebbero alcuni primi seppur limitati seguiti e che sono stati ripresi nel recente vertice di Osaka, affermandosi anche l'esigenza di una più adeguata rappresentanza dei paesi emergenti nella governance delle IFI. La mancanza di seguiti su quest'ultimo punto ha spinto la Cina, nel frattempo enormemente cresciuta, a promuovere strumenti alternativi: l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), l'iniziativa della nuova Via della seta, la Banca dei BRICS. Gli europei hanno in vario modo aderito all'iniziativa cinese per coglierne le opportunità e cercare di condizionarla pur avvertendo i rischi geostrategici che ne possono derivare. Malgrado l'opposizione degli Stati Uniti essi partecipano a quasi il 20% del capitale della AIIB con Germania terzo shareholder in assoluto seguito tra gli europei da Regno Unito, Francia e Italia, che nello stesso ordine investono in Cina e pressoché nello stesso ordine, con il Regno Unito al primo posto, ricevono investimenti cinesi per diverse decine di miliardi di euro.

### **Politica estera e gestione delle crisi**

Il contributo che l'Unione Europea, o una parte di essa, può dare alla gestione di crisi in aree cruciali per la sua sicurezza è fondamentale anche per i suoi equilibri economici e la sua prosperità. Questo è evidente rispetto alle aree più rilevanti per i suoi approvvigionamenti energetici, per le minacce terroristiche o per le pressioni migratorie, ma vale anche in altri contesti.

Gli archi di crisi che circondano l'Europa sono molteplici: dal groviglio mediorientale ai rivolgimenti nel sud del Mediterraneo e nell'Africa sub-sahariana,

dalle condizioni dei Balcani ancora non del tutto pacificati alle risorgenti tensioni alle sue frontiere orientali che ripropongono il problema dei rapporti con la Russia, dalle tensioni in Asia geograficamente più lontane ma ugualmente preoccupanti per i loro riflessi economici e sulla sicurezza globale.

Le crisi mediorientali, aggravate dalle finalità contrapposte di potenze regionali ed esterne in un intreccio di mutevoli alleanze, hanno anche prodotto grandi flussi di rifugiati diretti in parte verso i paesi europei. Tali flussi si sono aggiunti a quelli dall'Africa e dall'Asia meridionale determinati da enormi differenziali demografici ed economici, da una crescita squilibrata e produttrice di ineguaglianze e discriminazioni, da precarie condizioni politiche e di sicurezza, da disastri ambientali e cambiamenti climatici con i conflitti da questi indotti.

E' sempre più evidente in questo contesto come i singoli Stati europei siano destinati ad una sostanziale irrilevanza se non sono parte di un soggetto dotato di proprie capacità di politica estera e di sicurezza. E ciò vale anche per chi come la Francia ha una capacità nucleare ed è membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, o come la Germania ha un peso economico destinato però a decrescere in termini di quote sul totale mondiale.

Per gestire queste sfide occorre anche una difesa comune, indicata quale prospettiva a lungo termine dai trattati, a partire da quello di Maastricht fino a quello di Lisbona.

Per l'Europa il legame transatlantico resta un pilastro fondamentale della propria sicurezza. Ma di fronte ai segnali ambigui e preoccupanti che vengono da Washington è necessario che gli Europei accrescano la loro capacità di gestire una sicurezza finora sostanzialmente delegata all'alleato americano.

### **Sicurezza e difesa nella costruzione europea**

Dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa nel 1954, di sicurezza non si è più parlato per anni nelle istituzioni europee, tema lasciato alla garanzia fornita dalla NATO, anche se nel frattempo Gran Bretagna e Francia si dotavano di proprie forze nucleari. Se ne è tornato a parlare non a caso soltanto dopo la fine del blocco sovietico e in connessione con la riunificazione tedesca, con un salto di qualità a cavallo dei due secoli spinto dalle crisi nei Balcani e in Africa favorite anche del venir meno delle rigidità imposte dalla guerra fredda.

Come è noto Mitterrand accettò l'unificazione tedesca purché si avviassero l'unione monetaria e una politica estera e di sicurezza comune (PESC), che secondo il Trattato di Maastricht "potrà portare ad una difesa comune", per gestire le nuove instabilità succedute alla fine dei blocchi.

Già durante il negoziato per il Trattato di Maastricht fu comunque subito chiarito, come sostenuto soprattutto dal Regno Unito e dall'esterno dagli Stati Uniti, che la politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) quale componente della PESC

avrebbe riguardato solo la gestione con strumenti civili e militari di crisi che potevano essere di pregiudizio alla sicurezza europea. La difesa dell'integrità territoriale e della sovranità degli Stati restava nelle competenze della NATO, per chi ne faceva parte, e delle forze armate nazionali. Fu inoltre deciso che per le attività di pianificazione, comando e conduzione di operazioni militari di gestione delle crisi vanno utilizzati assetti e capacità forniti dalla NATO o da uno degli stati membri con strutture appositamente certificate, ma non una struttura autonoma dell'UE. All'inizio di questo secolo venivano nel frattempo messe a punto le istituzioni e le procedure della PESC e della PESD, fu definita come abbiamo visto una strategia di sicurezza con l'identificazione delle minacce e dei mezzi per farvi fronte, e furono avviate le prime operazioni civili e militari nei Balcani, in Africa e in Medio Oriente.

Nel corso degli anni l'uso degli strumenti militari della PESD è stato tuttavia limitato, fuori dai Balcani, ad operazioni di sostegno soprattutto addestrativo a forze africane (dell'Unione Africana o di organizzazioni sub-regionali), con l'eccezione di una operazione in Congo a guida francese nel 2003, o per obiettivi comuni condivisi con altri soggetti della comunità internazionale come la lotta alla pirateria. Nelle operazioni a più alta intensità che vi sono state in Libia, in Siria e in Iraq nella lotta all'ISIS, in Afghanistan e in vari teatri africani, ove gli europei sono comunque intervenuti, sono stati usati in alcuni casi gli strumenti civili della PESD ma non quelli militari che pur erano disponibili, partecipando invece a coalizioni ad hoc con strutture di pianificazione, comando e conduzione gestite a volte dalla NATO.

### **Sfide e strumenti in un mondo multipolare**

L'affermazione di un mondo multipolare con nuove potenze il cui peso economico le ha portate ad avere una rafforzata dimensione politica e militare, ha aumentato la consapevolezza che l'UE deve acquisire capacità tramite processi di integrazione, condivisione e superamento di sprechi e duplicazioni di capacità nazionali assai poco rilevanti sul piano globale al di là della deterrenza nucleare di Francia e Regno Unito inutili però per la gestione operativa delle crisi.

Il Consiglio Europeo ha fatto propri questi concetti in vari documenti a partire dal 2013 benché costantemente diluiti da freni britannici, affermando successivamente anche quello dell'autonomia strategica dell'UE nell'ambito dell'Alleanza Atlantica già introdotto nella strategia globale europea predisposta nel 2016 in coincidenza con il referendum sulla Brexit. Questa autonomia strategica dell'Unione non significa *decoupling* dagli Stati Uniti e dalla NATO, anche se sulla solidità dell'Alleanza pesano attualmente gli interrogativi posti dall'attuale Amministrazione americana che incidono anche su aspetti cruciali della sicurezza europea come la proliferazione nucleare, l'acutizzazione delle tensioni mediorientali, il libero commercio e le limitazioni al contrasto dei cambiamenti climatici. Essa significa però dotare l'UE di

strumenti indispensabili a salvaguardare propri più specifici interessi e ad integrare anche con una capacità di proiezione della forza il suo ruolo nel mondo. Sta comunque di fatto che la Brexit e l'elezione di Trump, il quale ha mostrato di aspirare alla dissoluzione dell'UE parallelamente alla insistente richiesta di aumentare le spese militari, hanno stimolato un rilancio della politica di difesa.

La spesa complessiva dei paesi dell'UE in questo campo è circa il 40% di quella degli Stati Uniti ma la sua capacità operativa è meno del 15%. Occorre quindi una razionalizzazione. Negli ultimi due anni sono stati costituiti un Fondo Europeo di Difesa per sostenere lo sviluppo di una base tecnologica e industriale nel campo degli armamenti, un coordinamento nella pianificazione delle acquisizioni, una struttura per la pianificazione di missioni militari finora però soltanto “non executive”, una cooperazione strutturata permanente (PESCO). Questa doveva essere uno strumento di integrazione differenziata per consentire ai più volenterosi e capaci di andare avanti senza i freni degli altri, ma comprendendo 25 paesi su 27, per volontà soprattutto della Germania, essa ha molto diluito la propria efficacia.

Occorre ora fare in modo che tutto questo impianto concettuale e di strumentazione abbia dei seguiti concreti, ma per farlo è necessaria una determinata e coerente volontà politica ampiamente giustificata da quanto si sta verificando nel mondo. Secondo i dati del SIPRI di Stoccolma e dell'IISS di Londra, gli Stati Uniti, con una spesa per la difesa di poco più di 600 miliardi di dollari nel 2017 (3,1% del PIL e 35% della spesa mondiale nel settore) mantengono la loro indiscussa superiorità militare convenzionale e nucleare la cui utilità si è però dimostrata assai ridotta nelle guerre asimmetriche. Hanno di fronte una capacità nucleare e convenzionale russa ricostituita negli ultimi anni con una spesa che è tuttavia circa un decimo di quella americana, pari al 4,3% del PIL della Russia e al 3,8% della spesa mondiale.

La Cina ha speso tra i 150 e i 228 miliardi di dollari a seconda dei tassi di cambio usati. La cifra maggiore è circa il 2% del PIL e il 13% della spesa militare mondiale. In termini di effettive capacità queste cifre non sono tuttavia esattamente paragonabili. Un soldato americano è molto più costoso di un soldato cinese. E sta di fatto che la Cina ha potenziato negli ultimi anni le sue forze soprattutto navali e aeree con lo scopo di dotarsi di una capacità, anche sul piano industriale, per una autonoma protezione delle sue vitali linee di importazione di energia e materie prime e di esportazioni industriali mentre sta rafforzando i corridoi logistici per i suoi commerci in entrata e in uscita nell'ambito della *One Belt One Road Initiative*. La Cina si presenta in questa fase collaborativa, partecipa alle iniziative internazionali contro la pirateria e pratica una politica di stabilizzazione in Medio Oriente, in Asia Centrale e in Africa, pur con i problemi posti dalle modalità dei suoi investimenti alla

sostenibilità dello sviluppo dei paesi interessati. Sul piano militare partecipa alla missione dell'ONU in Libano promossa nel 2006 dall'Italia assieme alla Francia. Questa assertività di Pechino per la tutela di vie di uscita e di ingresso della sua crescente economia presenta però minacciosi caratteri nelle sue vicinanze ed in particolare nel Mar della Cina ove occupa e attrezza militarmente isole, atolli e secche la cui sovranità è contesa con altri stati rivieraschi spinti assieme ad altri nella regione, anche a causa delle minacce nucleari della Corea del Nord, a rafforzare le loro capacità e i rapporti con gli Stati Uniti la cui consistenza potrebbe essere maggiore se fossero più chiare le politiche dell'attuale Amministrazione americana. Tra questi paesi l'India è attualmente il maggiore importatore di armamenti al mondo (14% del totale seguita dall'Arabia Saudita con il 7%). Diversamente dalla Cina non ha ancora una propria adeguata capacità di produzione e quindi acquista da Russia e paesi occidentali. Le sue spese militari sono tra i 53 e i 63 miliardi, quest'ultima cifra pari al 2,5% del suo PIL e al 3,7% del totale mondiale.

### **Nuove capacità per l'UE**

I paesi europei, con una spesa complessiva di circa 250 miliardi di dollari (tra i maggiori paesi 58 la Francia, 50 il Regno Unito, 44 la Germania e 29 l'Italia) hanno invece comparativamente ridotto le loro capacità considerate le scarsità di risorse da dedicare al settore in presenza di altre priorità e di una crisi economica e finanziaria maggiore che altrove. D'altra parte, senza un processo di progressiva messa in comune e di razionalizzazione, un mero aumento della spesa dei singoli bilanci nazionali rischierebbe di aumentare gli sprechi o tutt'al più di aumentare acquisti dagli Stati Uniti.

Sarebbe effettivamente questo il momento per il dispiegamento di una volontà politica dei leaders dei maggiori paesi europei verso un reale salto di qualità nella costruzione di una difesa comune quale componente e strumento di una politica estera da costruire in un continuo processo incrementale e quale pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica, da realizzare se necessario con nuovi trattati tra gli Stati che lo vogliono. Occorre che in questo processo l'Italia vi sia, mantenendo uno stretto rapporto soprattutto con Francia e Germania come ha sempre utilmente fatto in passato e con altri paesi che come la Spagna hanno l'ambizione di svolgere un ruolo attivo in questo campo.

I primi atti della nuova Presidente della Commissione Ursula Von del Leyen e la nomina di una personalità del rilievo di Josep Borrell ad Alto Rappresentante per la politica estera possono far ben sperare. Ma tutto dipenderà da quel che decideranno i maggiori Stati membri.

*Luglio 2019*