

**Luiss**

School of European Political Economy

# **Il rapporto UE-Cina e le conseguenze sulla governance europea**

**Carlo Bastasin**

Policy Brief 22/2022

**LUISS**



31 ottobre 2022

## **Il rapporto UE-Cina e le conseguenze sulla governance europea**

**Carlo Bastasin**

Secondo un'efficace metafora, in voga a Washington tra i consiglieri strategici della Casa Bianca, il presidente americano Biden non ha alcun problema a sottoscrivere la visione europea di rapporti triangolari tra Stati Uniti, Europa e Cina. Ma tutto dipende dalla forma del triangolo.

Il tema dei rapporti occidentali con la Cina è diventato centrale nel corso del mese di ottobre, quando Stati Uniti e Cina hanno offerto in forme diverse la loro visione dei futuri equilibri geopolitici. Dall'Europa non sono giunte prese di posizione definitive e quelle che sono giunte sono state spesso contraddittorie. Nel caso della Germania, per esempio, un intervento significativo da parte del Presidente federale tedesco, che ha preso la distanza dalle alleanze strategiche con paesi non democratici, è stato gravemente indebolito dai pronunciamenti del cancelliere tedesco che ha preannunciato la vendita di una quota nel porto di Amburgo a una società cinese a partecipazione pubblica e una visita ufficiale a Pechino a novembre per rafforzare i rapporti commerciali tra i due paesi. Si tratta della prima visita di un leader del G7 in Cina dal 2020, cioè dallo scoppio della pandemia. L'annuncio della visita di Scholz, inoltre, interviene a pochi giorni dalla fine del Congresso del Partito comunista cinese, durante il quale il leader Xi Jinping ha espresso le linee generali del proprio obiettivo di influenza globale, senza evitare di evocare l'uso della forza in riferimento a Taiwan. Inoltre, i vertici del Partito comunista hanno espresso solidarietà nei confronti del leader russo Vladimir Putin impegnato in una violenta aggressione in Ucraina e in un confronto sempre più minaccioso con l'Occidente.

I rapporti europei con la Cina richiedono di essere urgentemente chiariti su diversi piani: la prima richiesta europea deve essere quella di contestualizzare il rapporto attuale tra Cina e Russia in un quadro cooperativo globale. Alimentare Mosca con armi o risorse finanziarie significa assumere un atteggiamento ostile nei confronti dei paesi occidentali e prolungarne anche le difficoltà economiche. La seconda richiesta è di abolire le forme di interferenza tecnologica cinese in Europa e di coercizione politica utilizzata da Pechino attraverso ritorsioni commerciali nei confronti di paesi europei – in particolare nel Baltico. Il terzo interrogativo riguarda l'Europa stessa e il suo grado di dipendenza tecnologica e commerciale da un paese con ambizioni di controllo dell'economia globale e la quantità di risorse finanziarie comuni necessarie ad assicurare una minor vulnerabilità europea.

Per l'Europa, stanno venendo dunque al pettine i nodi dell'ambiguità diplomatica a lungo subordinata a considerazioni di convenienza economica. Un ridisegno dell'agenda di politica estera – spesso connotata come

creazione di una condizione di autonomia europea, ma forse inquadrabile come riduzione delle vulnerabilità - avrebbe importanti implicazioni anche di natura economico-finanziaria. La minor dipendenza dalla domanda estera cinese porterebbe per esempio a un consolidamento degli scambi interni all'area europea. Il sostegno della domanda interna e la riqualificazione dell'offerta diverrebbero obiettivi comuni nell'intero sistema di governance dell'economia europea che dovrebbe prendere atto di una maggiore interdipendenza tra i sistemi economici nazionali dei 27 paesi membri. Interventi su ampia scala per la minor dipendenza tecnologica europea dovrebbero essere disegnati sulla base di programmi finanziari, paragonabili a quello di Next Generation-EU, tali da superare gli interessi di breve termine dei singoli paesi, sapendo che il metodo dell'aggregazione degli interessi nazionali, cioè della loro somma, risulterebbe in una sottrazione degli stessi, una competizione a sottrarre ad altri le risorse esistenti.

Per l'Europa che dalla CECA al Patto di Stabilità ha ispirato la propria forma di integrazione alla *difesa da sé stessa*, è tempo di prendere atto che ora deve invece *difendere sé stessa*.

## Un rapporto che si sta deteriorando

Il servizio diplomatico dell'Unione europea osserva che i rapporti tra i 27 paesi UE e la Cina si stanno deteriorando. Già nella primavera di quest'anno una [presa di posizione](#) dell'EEAS osservava:

*Nell'ultimo anno le relazioni bilaterali UE-Cina si sono deteriorate, in particolare in relazione a un numero crescente di fattori irritanti (vale a dire, le contromisure della Cina alle sanzioni dell'UE sui diritti umani, la coercizione economica e le misure commerciali contro il mercato unico e la posizione della Cina sulla guerra in Ucraina). L'equilibrio delle sfide e delle opportunità presentate dalla Cina è cambiato nel tempo. Allo stesso tempo, l'UE è rimasta impegnata nell'impegno e nella cooperazione, dato il ruolo cruciale della Cina nell'affrontare le sfide globali e regionali. Al riguardo, resta valido l'attuale approccio dell'UE nei confronti della Cina, delineato nella comunicazione congiunta "Prospettive strategiche" del 12 marzo 2019. L'UE continua a trattare con la Cina contemporaneamente come partner di cooperazione e negoziazione, concorrente economico e rivale sistemico.*

Il riferimento alla comunicazione del 2019 riporta a un significativo cambiamento di toni adottato dalla Commissione europea, rispetto all'atteggiamento di pochi anni prima, quando dopo l'elezione del presidente Trump la Cina era vista come un potenziale partner nel mantenimento delle regole e delle istituzioni globali. Da allora, la Commissione europea ha etichettato Pechino come un "concorrente economico" in settori critici come lo sviluppo del 5G reti e un "rivale sistemico" politicamente. Le implicazioni di questi riposizionamenti economici e geopolitici possono essere potenti.

Per quanto riguarda l'agenda attuale di politica estera, le iniziative europee nei confronti della Cina sono improntate al tentativo di convincere Pechino a esercitare la propria considerevole influenza su Mosca per

ottenere un immediato “cessate il fuoco” nell’escalation militare russa contro l’Ucraina. Inoltre, Bruxelles ha sollecitato Pechino a contribuire a premere per stabilire negoziati e corridoi umanitari. Negli anni passati, la cooperazione tra Ue e Cina è stato invece un fattore rilevante nel condurre in porto il Piano d’azione del 2015 Joint Comprehensive Plan of Action generalmente conosciuto come l’Iran-deal che è in corso di applicazione. Infine, nel mare meridionale della Cina, l’Ue sostiene il regolamento pacifico delle dispute come stabilito da UNCLOS preservando la libera circolazione marittima ed aerea, con l’obiettivo di evitare l’uso o la minaccia di impiego di armi. Tentativi di cooperazione sono stati avviati con riguardo alle sfide globali regionali anche in Afghanistan, Myanmar e Corea.

## Il triangolo Europa-Usa-Cina

L’attenzione per la posizione europea è accentuata dal fatto che nel mese di ottobre sia Washington, sia Pechino, hanno ridefinito la propria visione degli equilibri geopolitici attualmente sotto sollecitazione estrema come conseguenza dell’aggressione russa in Ucraina. La testimonianza più completa del riposizionamento geostrategico delle tre potenze – Cina, Usa ed EU - è quella contenuta nella “National Security Strategy” pubblicata il 12 ottobre dalla Casa Bianca.

Secondo il documento sottoscritto dal presidente Biden:

*Ci troviamo ora nei primi anni di un decennio decisivo per l’America e il mondo. Saranno fissati i termini della competizione geopolitica tra le maggiori potenze. La finestra di opportunità per affrontare le minacce condivise, come il cambiamento climatico, si restringerà drasticamente. Le azioni che intraprendiamo ora determineranno se questo periodo passerà alla storia come un’era di conflitti e discordie o come l’inizio di un futuro più stabile e prospero.*

Il documento individua due sfide strategiche. La prima è che l’era del dopo Guerra Fredda è definitivamente finita ed è in corso una competizione tra le maggiori potenze per dare forma a ciò che verrà dopo. L’interpretazione di Biden è che gli Stati Uniti sono in grado di emergere da questa nuova fase in posizione di vantaggio grazie alla possibilità di costituire alleanze tra i paesi e i sistemi che condividono la stessa visione del mondo.

*Ciò significa che i principi fondamentali dell’autodeterminazione, dell’integrità territoriale e dell’indipendenza politica devono essere rispettati, le istituzioni internazionali devono essere rafforzate, i paesi devono essere liberi di determinare le proprie scelte di politica estera, le informazioni devono poter circolare liberamente, i diritti umani universali deve essere sostenuta e l’economia globale deve operare su condizioni di parità e offrire opportunità a tutti.*

È questa una posizione di cooperazione internazionale che caratterizza le democrazie liberali e che, nella loro interpretazione della storia, le distingue dai sistemi autocratici i quali tendono a istituire rapporti gerarchici tra di loro, finendo inevitabilmente per creare gruppi – blocchi – contrapposti. In questo quadro è fondamentale il pieno sviluppo di rapporti economici aperti al commercio, alla libera circolazione delle persone e delle risorse.

Questa aspirazione ad un sistema globale aperto si collega alla seconda sfida strategica che è dettata da sfide condivise che attraversano i confini: cambiamenti climatici, insicurezza alimentare, malattie trasmissibili, terrorismo, carenza di energia o inflazione. Queste sfide condivise, osserva il documento della Casa Bianca, non sono questioni marginali secondarie alla geopolitica. Sono al centro della sicurezza nazionale e internazionale e come tali devono essere trattate. Tuttavia, per loro stessa natura, queste sfide richiedono che i governi collaborino se vogliono risolverle.

*Ma dobbiamo essere chiari sul fatto che dovremo affrontare queste sfide in un ambiente internazionale competitivo in cui l'aumento della concorrenza geopolitica, il nazionalismo e il populismo rendono questa cooperazione ancora più difficile e ci richiederà di pensare e agire in modi nuovi.*

Il disegno americano è di condurre la competizione con le grandi potenze autocratiche – principalmente Cina e Russia – insieme agli alleati democratici in Europa e nell'Indo-Pacifico.

La sfida strategica più urgente è quella di poteri che sovrappongono una governance autoritaria a una politica estera revisionista. Secondo la Casa Bianca è il loro comportamento che pone una sfida alla pace e alla stabilità internazionali, in particolare conducendo o preparandosi a guerre di aggressione, minando attivamente i processi politici democratici di altri paesi, sfruttando la tecnologia e le catene di approvvigionamento per la coercizione e la repressione ed esportando un modello illiberale di ordine:

*La Russia e la Repubblica Popolare Cinese pongono sfide diverse. La Russia rappresenta una minaccia immediata per il sistema internazionale libero e aperto, violando incautamente le leggi fondamentali dell'ordine internazionale di oggi, come ha dimostrato la sua brutale guerra di aggressione contro l'Ucraina. La RPC, al contrario, è l'unico concorrente con l'intento di rimodellare l'ordine internazionale e, sempre più, il potere economico, diplomatico, militare e tecnologico per portare avanti tale obiettivo.*

## **Il disaccoppiamento asimmetrico cinese**

Quale sia l'ordine mondiale proposto da Pechino è possibile dedurlo dalla documentazione che ha accompagnato lo svolgimento del Comitato centrale del partito comunista sotto la guida – confermata per la terza volta – di Xi Jinping.

Nel corso del Congresso, i vertici del partito comunista del cinese hanno rappresentato il tentativo di Pechino di creare un ordine globale più congeniale agli autocrati. Per poterlo realizzare, la Cina finora ha adottato un approccio a doppio binario. Da un lato, Pechino si adopera per ridefinire i principi che sostengono gli organismi internazionali. In questo esercizio, Pechino rafforza la propria leva stabilendo rapporti bilaterali con singoli paesi, rispetto ai quali fa valere il peso delle proprie dimensioni economiche e strategiche, reclutandoli come sostenitori. Il peso economico della Cina aiuta infatti a trasformare i paesi più poveri in clienti. Inoltre, l'insensibilità della leadership cinese agli abusi e alle violazioni dei diritti umani consente a Pechino di stabilire rapporti di collaborazione con poteri non democratici o con dittatori che, talvolta, sono tenuti a distanza dai paesi occidentali. Anche se la stessa ascesa cinese rappresenta un esempio per i governi che non condividono la leadership americana, l'obiettivo di Xi non è quello di rendere gli altri paesi più simili alla Cina, ma di proteggere gli interessi della Cina e stabilire una norma in base alla quale nessun governo sovrano debba piegarsi alla definizione di diritti umani di qualcun altro.

Il segretario di stato americano, Antony Blinken, afferma che la Cina ha probabilmente beneficiato più di qualsiasi altro paese da un ordine internazionale aperto, ma ora è decisa a rimodellarlo e ha offerto una spiegazione originale di come questo potrebbe avvenire. L'amministrazione Biden accusa infatti la Cina di perseguire il "disaccoppiamento asimmetrico", cercando di dominare le tecnologie chiave dalle batterie delle auto elettriche all'informatica quantistica e realizzando un piano opportunistico per rendere, secondo le parole di Blinken, "la Cina meno dipendente dal mondo e il mondo più dipendente dalla Cina". Secondo le stesse autorità cinesi, il loro desiderio di porre degli standard alla base del commercio internazionale è pienamente giustificato dal fatto che la Cina sarebbe il più importante partner commerciale per circa 120 economie in tutto il mondo.

L'Occidente trova questo allarmante al punto di definire il rischio che la Cina dia luogo, attraverso le proprie tecnologie, a una dittatura della sorveglianza che non ha precedenti nella storia dell'umanità. Come ha osservato l'*Economist*, "Nessun regime dispotico nella storia ha avuto risorse per eguagliare la Cina moderna e se Xi vuole che la Cina domini tecnologie come l'intelligenza artificiale o i farmaci, fondi pubblici e privati si riversano nella ricerca". La Cina è probabilmente davanti all'Occidente in campi come il 5G e le batterie ricaricabili, facendo dipendere altri paesi da essa e stabilendo standard che evitino futuri boicottaggi.

## **I vantaggi occidentali**

Questo è il motivo per cui i governi occidentali ora trattano l'innovazione cinese come una questione di sicurezza nazionale. Molti stanno aumentando i sussidi per settori come la produzione di chip. L'amministrazione del presidente Joe Biden è andata molto oltre, cercando apertamente di paralizzare l'industria tecnologica cinese. Il 7 ottobre ha vietato la vendita di chip di fascia alta alla Cina, sia da parte delle aziende americane che da quelle straniere che utilizzano componenti americani. Esponenti dell'Amministrazione di Washington sostengono che gli Stati Uniti dispongano ancora di un vantaggio di due

generazioni nelle tecnologie più sofisticate. Di certo è significativo il vantaggio di produttività degli americani. Secondo alcune stime, le aziende americane producono circa il doppio dell'innovazione per lo stesso ammontare di investimento delle loro concorrenti cinesi e l'intenzione di Biden è di preservare questo vantaggio soprattutto nell'intelligenza artificiale e nei supercomputer.

L'ossessione di Xi Jinping per il controllo ha certamente rafforzato la sua presa sul Partito Comunista e la presa del partito sul paese, ma rende anche la Cina più debole. Gli impulsi autoritari stanno isolando l'economia cinese e le misure di protezione tecnologica hanno ridotto l'afflusso di innovazioni straniere. Il controllo suscitato dall'emergenza sanitaria ha frenato il flusso delle persone così gli studiosi cinesi hanno quasi smesso di partecipare a conferenze all'estero e i dirigenti cinesi hanno quasi smesso di viaggiare fuori dal paese, così pure il numero di europei che vivono in Cina si è dimezzato. Il governo sta aggravando l'isolamento della Cina, ad esempio costringendo le aziende straniere a rendere accessibili allo Stato, che spesso possiede i loro principali concorrenti, i dati sensibili che inviano all'estero. Questo è un incentivo a fare ricerca e sviluppo al di fuori della Cina.

Lo stretto controllo politico da parte di Xi Jinping e della sua cerchia ristretta di collaboratori implica la scarsa disponibilità a riconoscere i propri errori, ancor prima di correggerli. Questo ha conseguenze rilevanti, come si è visto nella gestione della crisi pandemica. Dal punto di vista macroeconomico, il problema fondamentale è costituito dall'eccesso di risparmio, che convive con un eccesso di investimento. La conseguenza di questi è una crescente montagna di debito a fronte di capitale investito improduttivo. L'eccesso di risparmio e di investimento è dovuto al fatto che il reddito disponibile delle famiglie è una quota molto bassa del prodotto interno nazionale, mentre gran parte del reddito è costituito da profitti. Il risultato è che i risparmi e gli investimenti nazionali risultano essere entrambi superiori al 40 per cento del prodotto interno lordo.

Si tratta di una condizione molto problematica per la leadership cinese e forse questo spiega la necessità di consolidare la presa autoritaria del gruppo attorno a Xi Jinping. Se il volume degli investimenti non fosse così alto, le imprese si fermerebbero e l'occupazione scenderebbe di colpo con seri contraccolpi sociali e di consenso politico. Tuttavia, con una tal mole di investimenti, inevitabilmente il tasso di rendimento del capitale tende ad appiattirsi, in particolare se cala la capacità di innovazione tecnologica a seguito dei provvedimenti internazionali che limitano la circolazione della conoscenza. Così, gran parte degli investimenti finiscono in costruzioni residenziali finanziate da debiti. Una stima di analisti finanziari è che in Cina, in questo momento, esistano circa 60 milioni di abitazioni vuote il cui valore di mercato è difficile da determinare ma che potrebbe essere vicino a zero con gli effetti collaterali negativi a lungo termine di crediti inesigibili e calo del ritorno sull'investimento. Qualora la crisi di quel mercato immobiliare si manifestasse di colpo, la perdita sarebbe pari al 15% del prodotto interno lordo cinese, una crisi più profonda di quella che ha colpito l'Occidente durante la Grande Depressione di un secolo fa o la Grande Recessione di 14 anni fa.

Il riequilibrio del sistema, attraverso un aumento nella quota del reddito aggregato spettante alle famiglie implicherebbe un aumento nel grado di decentramento delle scelte economiche – queste, infatti, passerebbero

da un sistema di imprese in gran parte monitorato dallo Stato – a centinaia di milioni di famiglie con maggior potere d'acquisto e di cui sarebbe impossibile controllare le preferenze di consumo e di stile di vita.

## **I pericoli di un equilibrio instabile**

Che la Cina sia più debole di quanto sembri è poco confortante. Anche poteri molto più deboli possono essere pericolosi, come ha dimostrato la Russia sotto il presidente Vladimir Putin. Una Cina più isolata e introspettiva potrebbe diventare ancora più bellicosa e nazionalista.

Mentre fino a pochi anni fa l'Unione Europea era convinta di dover offrire tempo al partner cinese al fine di lasciare che le istanze democratiche o di capitalismo liberale avvicinasero le preferenze sociali cinesi a quelle occidentali, ora le istituzioni di Bruxelles si sono mosse per ricalibrare i legami con la Cina, promettendo di affrontare le crescenti minacce al commercio, alla crescita economica e alla sicurezza poste dall'assertività globale di Pechino.

Le affermazioni contenute nel documento strategico del marzo 2019 da parte del servizio diplomatico della Commissione europea hanno avvicinato l'approccio di Bruxelles alla valutazione espressa dagli Stati Uniti nei confronti della Cina considerata come il principale rivale strategico. I funzionari dell'UE hanno affermato che l'atteggiamento dell'Europa nei confronti della Cina è cambiato a causa dell'incapacità cinese di aprire i mercati, del suo uso di sussidi per creare campioni aziendali nazionali, delle sue azioni nel Mar Cinese Meridionale e della sua spinta al dominio nei settori della tecnologia e delle telecomunicazioni. "C'è un crescente apprezzamento in Europa per il fatto che l'equilibrio delle sfide e delle opportunità presentate dalla Cina è cambiato", affermava il documento.

Il documento aveva lanciato la prima riflessione ad alto livello dell'UE sui legami con la Cina da anni e i funzionari europei avevano riconosciuto che lo sforzo di creare un fronte europeo unito sulla Cina avrebbe dovuto affrontare ostacoli duri. La Cina aveva infatti costruito solidi legami politici con alcune capitali europee e numerosi governi dell'UE hanno cercato prestiti e investimenti cinesi per sostenere economie fragili. A quel tempo, aveva lasciato il segno l'accordo tra il governo italiano "giallo-verde" e il governo cinese per l'approdo in Italia dell'infrastruttura "Belt and Road" lanciata da Pechino verso Occidente. Da allora in Italia sono cambiati ben quattro governi.

## **Le richieste europee**

L'agenda politica dell'Unione europea nei confronti della Cina si orienta su cinque capitoli: la tutela dei diritti umani; la riforma delle istituzioni di governance globale, a cominciare dal WTO; la tutela e la governance dei

mari; cambiamenti climatici, politica ambientale e utilizzo delle risorse; e infine la fitta agenda di tutela della cyber-sicurezza.

#### *Diritti umani*

- *L'UE denuncia costantemente il deterioramento della situazione dei diritti umani in Cina, in particolare Xinjiang, Tibet, Hong Kong, Mongolia interna e il trattamento riservato agli avvocati e ai difensori dei diritti umani.*
- *Dialogo sui diritti umani: l'UE è pronta per dialoghi regolari sui diritti umani con la Cina, al fine di promuovere i diritti umani, promuovere lo stato di diritto e sostenere la società civile.*
- *Regime mondiale delle sanzioni dell'UE in materia di diritti umani: il 22 marzo 2021 l'UE ha elencato quattro persone e un'entità cinese responsabili di violazioni dei diritti umani nello Xinjiang.*
- *Deterioramento dell'alto grado di autonomia di Hong Kong: la legge sulla sicurezza nazionale limita il pluralismo politico e l'esercizio dei diritti umani e delle libertà politiche, da tutelare almeno fino al 2047 ai sensi della Legge fondamentale di Hong Kong e degli impegni internazionali della Cina (Dichiarazione congiunta sino-britannica del 1984).*

#### *Riforma del WTO (OMC)*

- *Il sistema commerciale globale basato su regole dell'OMC deve essere riformato per rispondere alla sostenibilità e alle sfide digitali e promuovere condizioni di parità a livello globale. La Cina dovrebbe svolgere un ruolo commisurato al suo peso economico per contribuire al raggiungimento di questo obiettivo.*

#### *Governance dei mari*

- *In linea con il partenariato UE-Cina per l'Oceano verso una migliore governance degli oceani, l'UE si aspetta che la Cina si impegni più attivamente nei settori della pesca sostenibile e delle risorse marine, anche sostenendo la creazione di ulteriori aree marine protette nell'Oceano Australe e ottenendo risultati concreti nella lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.*

#### *Cambiamenti climatici, biodiversità, efficienza energetica e delle risorse*

- *La Cina, con il 28% delle emissioni globali di gas serra, è un partner cruciale per l'UE (8% delle emissioni globali di gas serra) nell'attuazione dell'accordo di Parigi.*
- *In quanto ospite della COP15 a Kunming, la Cina svolge un ruolo chiave nel garantire un nuovo quadro di biodiversità globale solido e ambizioso e nel sostenere gli sforzi per frenare la deforestazione globale e promuovere catene di approvvigionamento libere dalla deforestazione.*
- *L'UE riconosce gli sforzi della Cina volti a decarbonizzare la sua economia, migliorando il suo contributo determinato a livello nazionale prima della COP 26.*
- *Tutti dobbiamo fare di più per limitare l'aumento della temperatura globale al di sotto di 1,5°C. Per portare avanti i negoziati internazionali sul clima, l'UE e la Cina stanno rafforzando la loro cooperazione in settori quali i mercati del carbonio, le strategie di sviluppo delle emissioni a lungo termine, l'energia pulita e l'efficienza energetica, i trasporti a basse emissioni e le città.*

#### *Sicurezza informatica*

- *Il comportamento responsabile dello Stato nel cyberspazio contribuisce alla sicurezza e alla stabilità internazionali, consentendo a tutti di beneficiare delle opportunità offerte da Internet per lo sviluppo economico e sociale.*
- *L'UE si aspetta che la Cina si impegni maggiormente contro le attività informatiche dannose e sulla protezione della proprietà intellettuale.*
- *Regime delle sanzioni informatiche dell'UE: l'UE è stata oggetto di ripetuti attacchi informatici dal territorio cinese. L'UE ha adottato le sue prime sanzioni informatiche nei confronti di persone fisiche cinesi (due persone fisiche e 2 persone giuridiche) il 30 luglio 2020.*

## L'autonomia economica europea

Le perturbazioni nelle catene di approvvigionamento globali emerse come conseguenza della crisi pandemica hanno portato a una carenza di prodotti critici in Europa a cominciare dai semiconduttori, in gran parte prodotti nei Paesi asiatici, e dalla dipendenza da materie prime fondamentali per la transizione industriale, come il litio o la grafite sintetica, importanti per la produzione di batterie elettriche. La crisi energetica, accentuata dal conflitto in Ucraina, ha poi reso evidente la vulnerabilità europea rispetto alle forniture di materie prime fondamentali.

Il 5 maggio 2021 la Commissione europea ha presentato un aggiornamento (COM(2021)350) della nuova Strategia industriale dell'UE (COM(2020)102) pubblicata il 10 marzo 2020, concentrando l'azione delle istituzioni su tre obiettivi:

- 1) rafforzare la resilienza del mercato unico, in modo da garantire la libera circolazione di beni, servizi e lavoratori anche in tempi di crisi;
- 2) ridurre le dipendenze dell'Unione in settori tecnologici e industriali strategici essenziali (autonomia strategica aperta);
- 3) accelerare la duplice transizione verde e digitale.

Contestualmente all'aggiornamento della strategia industriale, la Commissione ha presentato un'analisi sulle dipendenze e le capacità strategiche dell'Europa. Secondo quanto riportato da [un'analisi pubblicata dal Senato della Repubblica](#):

*Su 5.200 prodotti importati nell'UE, la Commissione ha individuato **137 prodotti** (che rappresentano il 6% del valore complessivo delle merci importate nell'UE) in ecosistemi sensibili nei quali l'UE si trova in condizioni di **forte dipendenza**, soprattutto nei **settori ad alta intensità energetica** (come quello delle materie prime) e negli **ecosistemi sanitari** (come quello delle sostanze attive farmaceutiche), così come in relazione ad altri prodotti importanti per sostenere la duplice transizione verde e digitale. Oltre la metà di queste dipendenze riguarda la **Cina** (52%), seguita dal Vietnam (11%) e dal Brasile (5%).*

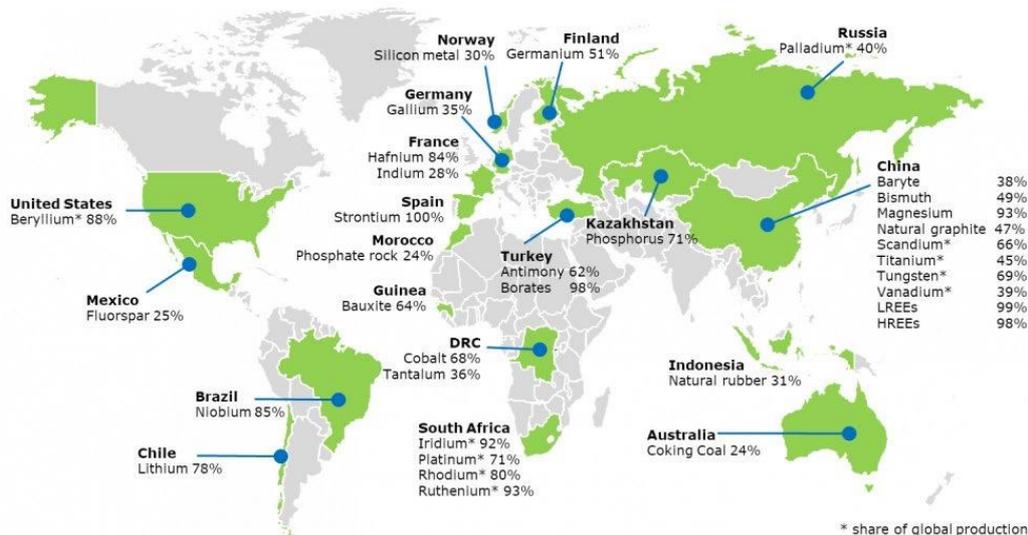
*Ha poi individuato **34 prodotti** (che rappresentano lo 0,6% del valore complessivo delle merci importate nell'UE) che sono potenzialmente **più vulnerabili** dato che vi sono scarse possibilità di ulteriore diversificazione e di sostituirli con prodotti dell'UE. Circa 20 di questi prodotti sono **materie prime e sostanze chimiche** appartenenti all'ecosistema delle industrie ad alta intensità energetica, mentre la maggior parte dei prodotti rimanenti appartiene all'ecosistema sanitario (come le sostanze farmaceutiche attive e altri prodotti sanitari). L'analisi ha messo in luce criticità e dipendenze anche nel **settore delle tecnologie avanzate**, ad esempio per il cloud e la microelettronica, principalmente legate alla struttura del mercato mondiale.*

*La Commissione ha poi presentato **un'analisi approfondita** di **6 aree strategiche** in cui l'UE presenta dipendenze: 1) materie prime 2) batterie; 3) sostanze attive farmaceutiche; 4) idrogeno, 5) semiconduttori; 6) tecnologie cloud e edge.*

Una seconda relazione di analisi è stata poi pubblicata lo scorso 23 febbraio. La Commissione ha esaminato 5 settori (terre rare e magnesio; prodotti chimici; pannelli solari; cibersicurezza e software informatici) in cui l'Europa dipende da Paesi terzi, evidenziando in particolare che:

- per quanto riguarda le **terre rare, il magnesio e i pannelli fotovoltaici**, le dipendenze strategiche derivano da una **forte concentrazione della produzione globale in Cina** e dall'attuale **limitatezza delle opzioni per la diversificazione degli approvvigionamenti**, anche nell'UE, **o per la sostituzione degli stessi**. Le terre rare e il magnesio sono materie prime fondamentali alla base di diversi prodotti e tecnologie chiave per la riduzione delle emissioni di carbonio, ad esempio per i veicoli elettrici, le turbine eoliche e la produzione di alluminio;
- vi sono **dipendenze** per una serie di **prodotti chimici di importanza fondamentale** in diversi ecosistemi industriali, come lo iodio, il fluoro, il fosforo rosso, l'ossido e l'idrossido di litio, il biossido di molibdeno e il tungsteno. I Paesi eurasiatici (ad es. Kazakistan, Russia, Cina) sono importanti esportatori nell'UE di queste sostanze chimiche strategiche;
- vi sono **carenze** rispetto ai concorrenti globali dell'UE per quanto riguarda tecnologie chiave quali la **cibersicurezza** e i **software informatici**. Solo il 14% delle 500 società di sicurezza informatica più grandi del mondo ha sede nell'UE e la maggior parte degli hardware e dei software attualmente utilizzati nell'UE per la cibersicurezza è sviluppato negli Stati Uniti e prodotto in Cina. Inoltre, il mercato delle tecnologie cloud e edge presenta un numero limitato di fornitori di servizi cloud globali non UE. Mentre il mercato cloud europeo vale 5,9 miliardi di euro, con un valore triplicato tra il 2017 e il 2020, la quota di mercato dei fornitori di servizi cloud dell'UE è diminuita dal 26% nel 2017 al 16% nel 2020.

La forte dipendenza dell'UE dall'approvvigionamento di materie prime provenienti da Paesi terzi è oggetto di uno specifico piano d'azione dell'UE sulle materie prime critiche che è stato presentato nel settembre 2020 e che tra l'altro ha riesaminato l'elenco delle materie prime critiche per l'UE, che attualmente sono quindi trenta.



Fonte: Commissione europea

Le istituzioni europee stanno cercando, inoltre, di adottare misure di sostegno all'industria per ridurre e prevenire le dipendenze strategiche. Come illustrato nella comunicazione sul riesame della politica

commerciale, Bruxelles lavora per diversificare le catene di approvvigionamento internazionali e stringere partenariati internazionali con partner accomunati dagli stessi principi. Nei settori in cui ha dipendenze comuni con i propri partner, l'UE può decidere di condividere risorse e di costruire catene di approvvigionamento alternative più forti e diversificate con gli alleati e i partner più stretti, ad esempio con gli Stati Uniti o i Paesi interessati dalla politica di allargamento e di vicinato. Un esempio di collaborazione è rappresentato dal Consiglio UE- USA per il commercio e la tecnologia (TTC), istituito nel giugno del 2021. La Commissione, inoltre, sta dando priorità a una serie di alleanze industriali. Sono state già avviate importanti alleanze industriali sulle materie prime (ERMA), sulle batterie (EBA), sulla plastica circolare (CPA), sull'idrogeno, sui dati industriali, l'Edge e il Cloud e sui processori e le tecnologie a semiconduttori.



È significativo infine che la Commissione sostenga gli sforzi degli Stati membri per mettere in comune risorse pubbliche attraverso importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) in settori in cui il mercato da solo non riesce a produrre innovazioni pionieristiche, come è avvenuto, ad esempio, nei settori delle batterie e della microelettronica, avvalendosi eventualmente di un sostegno a titolo del bilancio dell'UE. Gli IPCEI possono contribuire a stimolare gli investimenti pubblici e privati sostenendo la ricerca, l'innovazione e la prima applicazione industriale nell'Unione. La citata relazione pubblicata dal Senato, riporta esempi di altre importanti iniziative in particolare nel settore dei semiconduttori.

## L'identificazione di beni comuni europei e la modifica della governance

Lo sforzo di identificazione delle vulnerabilità industriali e nell'approvvigionamento di materie prime è certamente utile. Tuttavia, la scala strategica emersa di recente è completamente diversa. Gli eventi di interdipendenza su scala globale, di natura sanitaria, militare o geopolitica, che si sono succeduti dal 2020 in poi, hanno accentuato non solo l'importanza di riconoscere le vulnerabilità europee, ma la necessità di affrontarle con una risposta comune su un orizzonte di tempo permanente e una visione strategica. In tal senso, difesa, sicurezza, cooperazione allo sviluppo, contrasto al cambiamento climatico, in vestimenti in

ricerca e tecnologia su scala continentale, creazione di infrastrutture digitali e fisiche, contrasto alle pandemie, non sono obiettivi che possono essere limitati nel tempo.

In tutti questi ambiti, non c'è un'interazione che sia altrettanto importante definire per l'Unione europea quanto il rapporto economico e politico con la Cina. Una visione complessiva del rapporto tra Europa e Cina costringerebbe inoltre l'Unione europea a chiarire il proprio posizionamento geostrategico anziché lasciare che esso sia dettato, in modo instabile, dall'aggregazione degli interessi economici nazionali.

Una volta identificate le priorità strategiche europee, i paesi membri sarebbero in grado di stabilire quali riforme di governance europea siano necessarie a rafforzare, dove necessaria, l'indipendenza europea da partner instabili e, dove possibile, fungere da polo di attrazione per politiche pacifiche e cooperative con il più ampio numero di partner non europei.

È stato più volte osservato che, in seguito alla crisi pandemica, l'Unione europea ha sviluppato strumenti di capacità fiscale in grado di rispondere a urgenti necessità condivise. Questi strumenti, di cui Next Generation-EU è un esempio, hanno un grado di coordinamento e una precisione di obiettivo maggiori rispetto alle risorse finanziarie messe a disposizione nel bilancio settennale dell'UE. Le obiezioni all'adozione, estensione e permanenza, di tali strumenti può essere spiegata solamente dall'assenza di una riflessione comune europea sul quadro globale delle alleanze, delle rivalità e delle cooperazioni.