

Luiss

Institute for European Analysis and Policy

Il ruolo centrale dell'Europa nella sicurezza economica mondiale

Carlo Bastasin

Working Paper 14/2023

LUISS



27 novembre 2023

Il ruolo centrale dell'Europa nella sicurezza economica mondiale

Carlo Bastasin

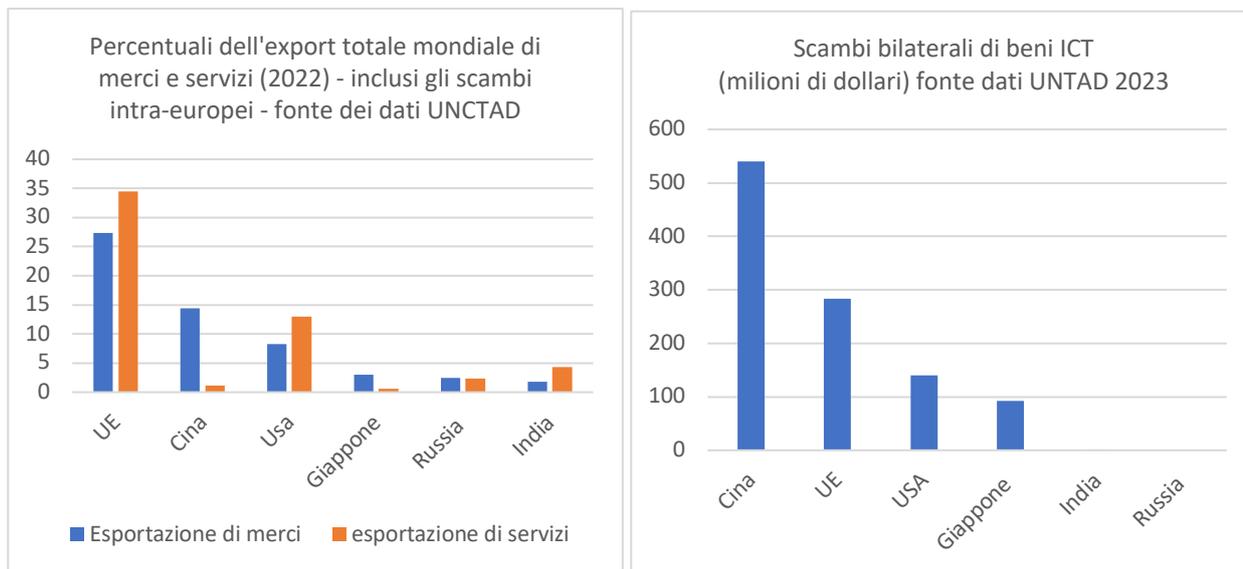
Può l'Unione europea diventare il “panottico” della sicurezza economica mondiale? Può cioè accentuare il proprio ruolo di fulcro-regolatore dei flussi commerciali tra continenti che tendono, invece, a ritirarsi entro i propri confini? Può basare tale funzione su standard regolatori che siano radicati giuridicamente nel rispetto dei diritti civili e nei principi di apertura multilaterale? Può in tal modo rappresentare il cardine attorno al quale lo sviluppo tecnologico dell'Occidente venga condiviso da gran parte della comunità globale?

Questi interrogativi, contengono una possibile risposta alla sfida di fronte alla quale si trova l'Unione europea: l'interdipendenza economica in un'era di incertezza geopolitica. Si tratta di una prova che non ha precedenti e che potrebbe ridefinire il destino europeo. Nuove realtà geopolitiche e tecnologiche impongono a Bruxelles di trasformare il proprio impegno in termini di sicurezza e interdipendenza economica con il resto del mondo. Nel farlo, l'UE dovrà perseguire due obiettivi: preservare i legami economici che consentono sviluppo, competizione e cooperazione con il resto del mondo e al contempo affrontare con efficacia nuovi rischi della quale era rimasta inconsapevole fino a tempi recenti. Si tratta di obiettivi in parte conflittuali perché i fattori di rischio spingono piuttosto in direzione della frammentazione e del protezionismo. Per conciliarli è necessario sviluppare un sistema di regolazione globale e un sistema di coordinamento multilaterale. L'Europa ha l'interesse e le capacità potenziali per guidare un processo di rivitalizzazione del sistema di coordinamento multilaterale.

La necessità nasce dal fatto che l'Europa, un'area a sviluppo demografico negativo, deve interagire attivamente con le aree in fase di maggior sviluppo per poter mantenere il proprio grado di benessere. Come è stato di frequente osservato, l'Europa comprende solo il 3% delle terre emerse del pianeta, il 6% delle materie prime e circa il 7% della popolazione mondiale. Tuttavia contribuisce per il 16% al prodotto lordo globale, il 30-40% del commercio e a più della metà delle spese totali mondiali per i sistemi di welfare. La sproporzione tra le dotazioni naturali, comprese quelle demografiche, e le spese relative alla preservazione del modello inclusivo delle sue politiche pubbliche, impone un'apertura al resto del mondo, con il quale condividere commerci, disponibilità di materie prime o rare, e crescita futura. Nella figura 1, tratta da dati Unctad, è possibile verificare l'intensità di applicazione delle regole commerciali europee (incluse quelle che regolano gli scambi tra i paesi dell'Unione europea), rispetto alle altre maggiori aree. Il dato mostra i volumi delle esportazioni (anche intra-europee) in percentuale sul totale mondiale. Senza gli scambi intra-europei, le proporzioni sono comunque significative, con l'Ue che corrisponde a circa il 14,7% del totale di import-export mondiali; la Cina al 14,6% e gli Usa al 13,5%.

Oltre alla necessità, tuttavia, l'Europa dispone anche di capacità potenziali per guidare il coordinamento: nonostante il generale sentimento di debolezza ad esso associato, il ruolo dell'Europa resta centrale

nell'economia globale. Secondo dati della Commissione europea, l'UE è il principale destinatario di investimenti esteri diretti (IDE) nel mondo, con il 28% del totale globale. Allo stesso tempo, è il più grande investitore mondiale, visto che gli IDE in uscita raggiungono il 34% degli stock mondiali, mentre la Cina ha una quota del 6% e gli Stati Uniti una quota del 21%. Inoltre, all'Unione europea i paesi del Global South guardano come a un interlocutore meno ingombrante di Cina e Stati Uniti e che offre più garanzie nella condivisione di norme e standard per le infrastrutture della globalizzazione.



Anche negli scambi mondiali di prodotti dell'Information and Communication Technology, l'UE ha un ruolo maggiore di quanto normalmente assunto. L'allarme suscitato a livello globale dai pericoli intrinseci allo sviluppo di tecnologie di "Intelligenza artificiale generale" rappresenta un'opportunità per l'Europa di avanzare proposte di regolazione condivisa. Si tratta probabilmente di un'ultima possibilità per l'Europa di contribuire a formare il futuro ordine globale facendo leva sui principi di inclusività e apertura che l'hanno ispirata. Diventare un attore chiave nel rafforzamento del sistema multilaterale è, se non l'unico, probabilmente il miglior modo con cui l'UE può superare le proprie vulnerabilità sul piano strategico ed economico.

La nuova globalizzazione armata

La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha sollevato interrogativi pressanti sulla capacità dell'Unione europea di difendere il proprio territorio con dotazioni militari e far valere il proprio peso sul piano diplomatico. Si tratta di questioni rimaste a lungo trascurate nell'agenda politica europea per l'inerte conflitto di competenze dell'Ue, nella quale i temi di sicurezza militare fanno capo essenzialmente ai governi nazionali, mentre le risorse comuni di analisi ed azione in politica estera sono principalmente di coordinamento. In gran parte, le funzioni strategiche sono delegate al coordinamento con la Nato da parte della maggioranza dei paesi europei che aderiscono all'Alleanza atlantica.

Le vicende militari in Ucraina e in Medio Oriente hanno accentuato l'attenzione sulla carenza in Europa di "hard power", cioè di strumenti militari di difesa dei territori e di capacità di sicurezza. Tuttavia, entrambi gli

episodi possono essere considerati in continuità con un passato che risale al secolo scorso e che avvengono invece ai margini di quello che è il cuore dell'equilibrio geostrategico futuro: il rapporto tra Stati Uniti, Cina ed Europa. Al centro di questo rapporto ci sono certamente temi di sicurezza, ma anche di consolidamento dei benefici economici derivanti dalla cooperazione e dalla competizione tra le aree su scala globale. L'insieme dei fattori rilevanti per la sicurezza economica, contraddittori ma inaggirabili, - cooperazione, competizione, sicurezza - pone l'Europa nella necessità di elaborare una strategia sofisticata per i prossimi decenni che si concentri sulla riconosciuta capacità europea di fissare standard di regolazione su scala globale con l'intento di salvaguardare non solo criteri rispondenti ai diritti riconosciuti nei Trattati europei, ma i fattori che rendono mutualmente condivisibili i benefici della globalizzazione: trasparenza, mutua informazione, risoluzione pacifica delle controversie e obiettivi comuni. Si tratta di una pratica che può avvicinare i partner che classifichiamo tra le autocrazie a un sistema cooperativo non antagonistico, in cui le determinazioni politiche non dipendono più solo da poteri nazionali verticali, ma dall'interdipendenza politica.

La difficoltà dell'Unione europea nel definire se stessa come una potenza geopolitica è dovuta inoltre al fatto che essa continua a ispirarsi a un assetto istituzionale fondato su regole (*rule-based*) e sul rispetto dei diritti. Tali regole hanno particolare efficacia nelle competenze accentrate a Bruxelles: commercio, Mercato Unico, politiche della concorrenza e materie connesse alla gestione dell'integrazione monetaria. Le tensioni geopolitiche successive al 2020, tuttavia, hanno evidenziato come anche in tali ambiti l'Unione europea rischi di sottovalutare i pericoli intrinseci a rapporti internazionali che non hanno affatto riguardo per il rispetto delle regole globali. Si tratta di processi che erano in corso da anni e che si sono esacerbati con il crescente antagonismo tra Stati Uniti e Cina. E', per esempio, nel corso della presidenza Trump che gli Stati Uniti hanno negato la centralità dell'Organizzazione mondiale del Commercio e prospettato scenari di contrapposizione globale tra aree politiche ed economiche. La frammentazione è stata poi impostata dall'Amministrazione Biden in ragione di criteri di affinità politica (*friendshoring* o *autocracy-versus-democracy*).

Con le crisi del 2020 sono emersi i rischi di dipendenza da un unico fornitore di materie prime quando il paese interessato rappresenta valori, modelli d'interazione e interessi antagonistici rispetto all'Europa, mettendo a rischio la salute dei cittadini e la sicurezza dell'economia. La pandemia ha messo in luce i rischi che possono comportare catene di approvvigionamento altamente concentrate. Una particolare debolezza è stata evidenziata dalla vulnerabilità di infrastrutture critiche, sia di materie prime, sia di controllo della circolazione delle merci, sia dei dati.

Oltre ai problemi di interdipendenza, negli ultimi anni, governi e imprese di diversi Stati membri si sono dovuti confrontare con casi di coercizione economica, compresi limitazioni alle esportazioni europee e il boicottaggio dei marchi europei, messi in atto per costringerli a rispettare e conformarsi alle priorità politiche di un altro paese, in particolare nel caso dei rapporti con la Cina.

In questo contesto, i profondi cambiamenti tecnologici in atto hanno aumentato l'intensità della competizione tra interessi divergenti e hanno reso più complesse le sfide economiche con riflessi diretti in materia di sicurezza.

Come osserva la recente "Strategia di sicurezza economica"¹ prodotta dalla Commissione europea nel giugno 2023, "Tutte queste tendenze rappresentano un rischio diretto per il funzionamento delle nostre società, delle nostre economie e del commercio mondiale, nonché una sfida diretta per gli interessi strategici e la capacità

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358

di agire dell'UE". In sintesi, si possono osservare rischi in materia di attacchi informatici, di manipolazione dell'informazione e di sottrazione ed esportazione illegale di tecnologie sensibili.

Più in generale, si stanno manifestando forme diverse e complesse di *weaponization* dei rapporti economici. Si tratta di pratiche diffuse negli Stati Uniti, nella forma del controllo dei flussi finanziari globali e della vigilanza sullo scambio di informazioni digitali. Pratiche diverse stanno emergendo da parte di paesi che vengono classificati tra le autocrazie, a cominciare dalla Cina attraverso il programma Belt and Road che, offrendo un'infrastruttura fisica e commerciale, comporta anche l'accesso cinese a infrastrutture digitali sensibili negli altri paesi partecipanti al programma.

Di fronte a tutte queste sfide, l'Europa ha la necessità di identificare i propri punti vulnerabili, individuare le priorità sui rischi derivanti e infine definire una strategia di sicurezza economica. Nel farlo deve considerare se sia possibile evitare le soluzioni emergenziali che implicassero una frammentazione del quadro globale e, di conseguenza, forme di crescente protezionismo e rincorsa globale nei sussidi alle produzioni nazionali.

Questo approccio sembra essere stato adottato nel documento informale "Resilient EU2030"² scritto dalla Presidenza spagnola del Consiglio dell'Unione Europea - in stretta consultazione con i funzionari dei 27 Stati membri, la Commissione Europea, il Segretariato del Consiglio dell'UE e diversi accademici e rappresentanti del settore privato - con l'obiettivo di "contribuire alla progettazione di un approccio globale, equilibrato e lungimirante per garantire l'autonomia strategica aperta e la leadership globale dell'UE entro il 2030".

A fronte della ricerca di una maggiore autosufficienza delle economie americana e cinese, l'UE mette in discussione "l'idea che si stia profilando un grave crollo dell'ordine multilaterale e un'inevitabile frammentazione economica". Sulla base di questa diagnosi, suggerisce che l'UE dovrebbe rispondere al contesto attuale lavorando simultaneamente e uniformemente in due direzioni. "Da un lato, fare tutto il possibile per rafforzare e proteggere l'ordine internazionale e prevenire la frammentazione del mondo. Dall'altro, ridurre le sue dipendenze esterne e rafforzare la sua posizione di potenza tecnologica e attore globale".

Al tempo stesso, sussistono anche motivi più generali, rappresentati da nuove sfide quali il cambiamento climatico, le possibili crisi alimentari, le emergenze sanitarie e le incognite dell'intelligenza artificiale, che non possono essere affrontate su scala nazionale o continentale ma richiedono risposte cooperative su scala globale.

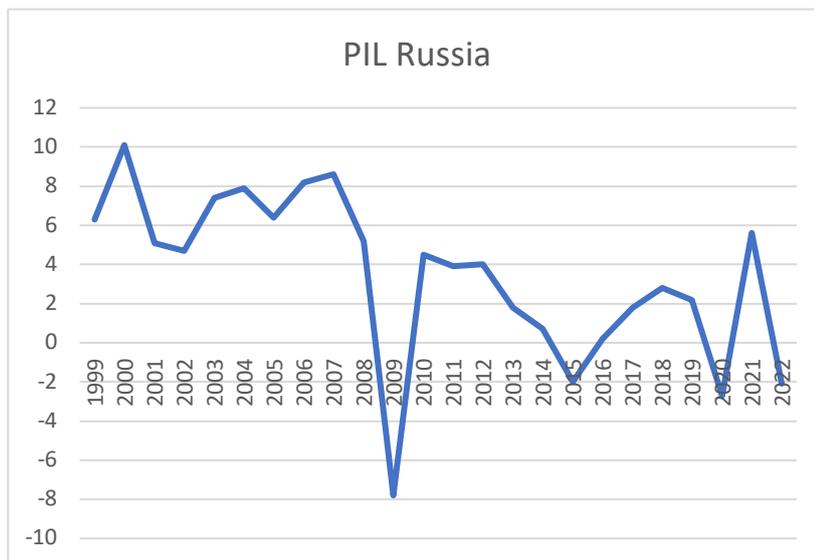
La globalizzazione, tra asimmetrie e dipendenze, non risolve i problemi di cooperazione

L'illusione europea di una globalizzazione pacifica non teneva conto delle asimmetrie intrinseche ai rapporti di potere economico, nonché dei rapporti di dipendenza che sono connaturati alla specializzazione nei commerci. Asimmetrie e dipendenze vengono prese in considerazione in questo capitolo con riferimento a Russia e Cina, ma dovrebbero più compiutamente essere considerate in riferimento all'accettazione del concetto rivisto di globalizzazione da parte delle opinioni pubbliche in tutto il mondo. Come osserva il citato non-paper, pubblicato dalla presidenza del Consiglio UE, "negli ultimi anni, l'ordine internazionale, un tempo ampiamente considerato benefico, ha iniziato a essere messo in discussione. Da un lato, da paesi emergenti

² <https://futuros.gob.es/sites/default/files/2023-09/RESILIENTEU2030.pdf>

come Cina, India, Brasile e Sud Africa, che sostengono che i loro valori e il contributo sostanziale all'economia globale non sono adeguatamente riconosciuti. D'altro canto, dai paesi occidentali, dove alcuni cittadini ritengono che il sistema *open-based* stia dando origine a fenomeni sfavorevoli (delocalizzazione, perdita di posti di lavoro, declino relativo del tenore di vita delle classi medie, evasione fiscale e concorrenza sleale) che minano i loro interessi. Pertanto, la convinzione che la liberalizzazione del commercio sia un gioco a somma positiva per tutti i paesi sta ora cedendo il passo alla convinzione di alcuni che sia un gioco a somma zero e una fonte di vulnerabilità nel contesto delle attuali tensioni geopolitiche”.

La trasformazione della partecipazione al mercato globale in un gioco non cooperativo è sfociato in comportamenti antagonisti che hanno assunto una dimensione strategica imprevista. L'atteggiamento aggressivo della Russia nei confronti dei paesi circostanti – e la visione antagonista di Putin nei confronti delle democrazie occidentali – coincide con un'inversione nel rapporto costi-benefici della partecipazione russa all'integrazione economica globale. Nel decennio precedente al 2008, l'economia russa, nuovamente integrata nell'economia globale, era cresciuta al ritmo medio del 7% annuo. Nel decennio successivo, la crescita è stata dell'0,9% annuo dimostrando un drammatico calo di utilità della partecipazione russa agli scambi globali. Nel 2007, in occasione del discorso tenuto a Monaco alla Conferenza per la Sicurezza, Putin annunciò un cambio di strategia e un allontanamento della Russia dalla cooperazione globale, nel 2008 Mosca invase la Georgia e nel 2014 annesse la Crimea, minacciando l'Ucraina, poi invasa nel 2022. L'evidenza dei declinanti benefici economici aveva reso “rinunciabile” la cooperazione globale con l'Occidente e aveva aperto la strada a strategie “novcentesche”, cioè antagonistiche ed aggressive, per il consolidamento degli interessi materiali e territoriali russi.



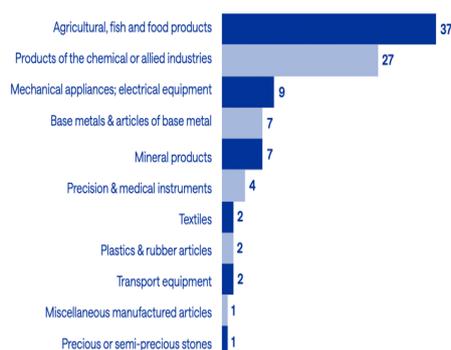
Nei tre decenni passati, l'Europa ha abbracciato in modo indiscriminato la dottrina degli anni Novanta secondo cui i benefici garantiti dalla liberalizzazione degli scambi a tutti i paesi partecipanti avrebbero reso inutili le preoccupazioni in materia di sicurezza. Dopo il 1989, la strategia europea è stata quella della trasformazione dei paesi vicini attraverso l'offerta di accesso al mercato europeo condizionata al rispetto di

criteri civili e diritti umani. Questa strategia di influenza ha trovato espressione compiuta nel processo di allargamento dell'Unione verso Est. Ma ha anche incontrato limiti quando l'opzione di allargamento si è estesa verso la Turchia. In pratica, la capacità di istituzionalizzare i rapporti internazionali ha proceduto più lentamente della globalizzazione, il cui rapido sviluppo ha finito per far prevalere gli interscambi commerciali sull'uniformazione sociale al modello liberal-democratico. Si è resa così illusoria l'ipotesi che l'interdipendenza tra sistemi economici avrebbe reso simili le preferenze sociali e controproducente ogni conflitto. Questa lettura della storia è apparsa inane rispetto alla declinante influenza culturale europea, di pari passo con l'emergere di economie più vitali. Dall'illusione eurocentrica, secondo cui le altre zone economiche sarebbero state attratte su orbite stazionarie rispetto all'Unione europea, si è passati, come nella critica galileiana, a un confronto in cui viene messa in dubbio la stessa collocazione dell'Europa.

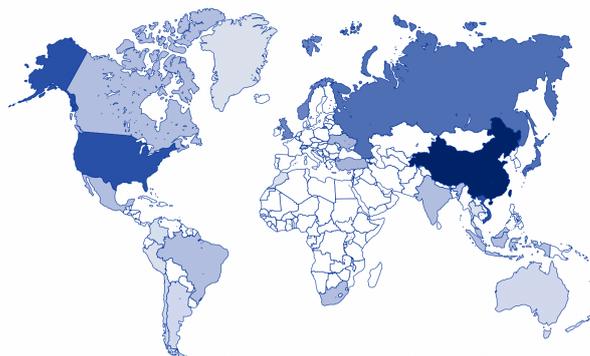
La sfida per la prosperità e la pace europea, resa esplicita dall'aggressione russa ai confini orientali dell'Unione europea, va calibrata infine sulla sfida asiatica. La Cina sta infatti passando dall'era di "riforme e apertura" a un'era di "sicurezza e controllo", con l'obiettivo esplicito di diventare un egemone politico e militare nell'emisfero orientale. Lo sviluppo asiatico, a sua volta, dovrà essere considerato anche in ragione del sentiero di sviluppo dei paesi del cosiddetto "Global South" che rappresentano una maggioranza della popolazione mondiale.

Se nel caso della Russia la critica alla globalizzazione si fondava principalmente sull'asimmetria dei benefici, nel caso dei rapporti con la Cina è necessario considerare in particolare la dipendenza da settori specifici. La mancanza di autosufficienza dell'economia europea è manifesta nel computo dei materiali di cui non dispone e dei quali è dipendente da paesi stranieri. La figura 2, tratta da "Resilient EU"³ mostra i risultati di una valutazione, compiuta dalla Banca centrale europea e dalla Commissione europea, che identifica 323 prodotti che l'Europa non è attualmente in grado di reperire se non attraverso importazioni prevalenti da altri paesi. Nella carta geografica si identifica l'importanza a questo riguardo dei rapporti di fornitura dalla Cina.

Distribution of 323 dependent products across trade sectors (%)



Distribution of 323 dependent products by origin (% value of total imports; colors reflect concentration)



La necessità di dare una risposta alla riconversione del sistema energetico farà salire alle stelle la domanda di batterie agli ioni di litio, celle a combustibile ed elettrolizzatori, che si prevede si moltiplicherà tra 10 e 30 volte nei prossimi anni. L'UE detiene oltre il 50% della quota di mercato globale delle fasi intermedie e di

³ <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/the-spanish-presidency-presents-resilient-eu2030-roadmap-to-boost-european-union-open-strategic-autonomy/>

assemblaggio delle batterie, ma fa molto affidamento sulla Cina per quanto riguarda le batterie agli ioni di litio e le celle a combustibile che sono cruciali per la decarbonizzazione della mobilità.

Secondo il Consiglio Ue, senza l'attuazione di misure forti, entro il 2030 l'ecosistema energetico europeo potrebbe avere una dipendenza dalla Cina di natura diversa, ma di gravità simile, rispetto a quella che aveva nel settore delle materie prime provenienti dalla Russia prima dell'invasione dell'Ucraina. Uno scenario simile potrebbe verificarsi in futuro nella tecnologia digitale. Le previsioni suggeriscono che la domanda di dispositivi digitali come sensori, droni, server di dati, dispositivi di archiviazione e reti di trasmissione dati aumenterà notevolmente in questo decennio. L'UE tuttavia produce solo il 6% dei droni del mondo e l'1% dei server dati e delle apparecchiature di archiviazione.

A novembre 2023, in un importante discorso⁴, la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha offerto una sintetica descrizione del rapporto che intercorre tra la Cina e l'Unione europea: “La capacità della Cina di influenzare il mondo – nel bene e nel male – è cresciuta esponenzialmente negli ultimi dieci anni (...) non possiamo guardare alla Cina solo come a un partner commerciale, o a una potenza manifatturiera. Dobbiamo guardare ad essa anche come a un concorrente tecnologico, una potenza militare, un attore globale con un'idea diversa e divergente dell'ordine globale”. I tre fattori – competizione economica, sicurezza strategica, e visione dell'ordine mondiale si intrecciano dunque inestricabilmente.

“La traiettoria economica della Cina – ha osservato von der Leyen - sta cambiando profondamente. Il paese si sta avviando verso un periodo di crescita più lenta. E oggi per noi gli squilibri economici in Cina sono estremamente importanti”. Nel 2022, il surplus commerciale della Cina con l'UE è stato il più alto della storia, appena inferiore a 400 miliardi di euro. Il suo attuale surplus commerciale globale è il più grande che qualsiasi paese abbia mai avuto nella storia. E questo è il risultato intenzionale delle politiche cinesi. Oggi la politica industriale della Cina non si limita a creare attori industriali molto più competitivi. Le sovraccapacità nelle industrie protette stanno inondando i mercati globali e possono minare la base industriale europea. I paradigmi di “autosufficienza” e di “integrazione civile-militare” hanno sostanziali ricadute sul mondo. Parallelamente, la Cina è diventata meno accogliente nei confronti delle imprese straniere. Molte aziende europee in Cina avvertono questo nuovo clima. Il 30% di loro segnala una diminuzione delle entrate anno dopo anno. Quasi due terzi prevedono che le loro difficoltà aumenteranno nel prossimo anno. “L'imperativo della sicurezza e del controllo dell'economia prevale sempre più sulla logica del libero mercato e del commercio aperto”.

Secondo il non-paper del Consiglio Ue, “entro il 2030, la dipendenza dall'estero potrebbe ostacolare seriamente gli incrementi di produttività di cui l'industria e il settore dei servizi europei hanno così urgentemente bisogno. Inoltre, potrebbe impedire la modernizzazione dei suoi sistemi agricoli, che sarà essenziale per affrontare il cambiamento climatico; e la digitalizzazione dei suoi sistemi sanitari, che faranno affidamento su nuovi dispositivi indossabili, protesi e altri nuovi dispositivi medici per far fronte all'invecchiamento della popolazione”.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5851

Ai fini del rapporto tra sicurezza strategica e prosperità economica, un ruolo centrale è fornito dai servizi digitali. Le aziende europee svolgono un ruolo importante nel fornire attrezzature e materiali di elevata purezza utilizzati nella produzione di chip. Tuttavia, la loro presenza in altre fasi della filiera è insignificante. Il mercato dei semiconduttori è dominato da Corea del Sud, Taiwan, Cina e Stati Uniti, che rappresentano la maggior parte della spesa globale in ricerca e sviluppo, della produzione e dei modelli all'avanguardia. La quota di mercato globale dell'UE è diminuita dal 20% degli anni '90 a il suo livello attuale del 9% e quasi l'80% dei fornitori delle aziende europee che operano in questo settore hanno sede al di fuori dell'UE.

La disponibilità di semiconduttori è essenziale per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale (AI) che avrà un impatto enorme sulla sicurezza fisica ed economica dei cittadini. Si prevede che da qui al 2030 il mercato globale dell'AI registrerà un tasso di crescita annuo composto superiore al 30%. Tuttavia, nonostante la sua importanza, l'UE è in ritardo rispetto alla Cina e agli Stati Uniti nella corsa all'AI. L'Europa rappresenta solo il 7% dei brevetti globali sull'AI e il 22% del mercato globale del software AI, che per metà è costituita dalla quota degli Stati Uniti.

In base ancora alle valutazioni del Consiglio, l'Unione europea è in ritardo anche nel *cloud* e nell'*edge computing*, che secondo le previsioni diventeranno elementi chiave dei modelli di business del 75% delle aziende europee entro la fine di questo decennio. "Oggi, solo il 14% dei servizi *cloud* utilizzati nell'UE sono prodotti da aziende dell'UE, e meno di un decimo dei dati generati dagli europei è archiviato sul suolo europeo. Lo stesso vale per il commercio digitale e i servizi ad esso associati. Le aziende europee controllano meno del 25% dei mercati e il 10% dei pagamenti digitali utilizzati nell'UE". Altre vulnerabilità potenziali possono essere individuate nei campi della tecnologia quantistica e della sicurezza informatica. Gli Stati Uniti sono il leader globale in entrambi i settori, ben avanti nelle iniziative del settore privato, nell'acquisizione di brevetti, nella creazione di start-up e negli investimenti. La Cina si sta avvicinando rapidamente. Nel frattempo, l'UE detiene solo il 14% del mercato globale della tecnologia quantistica e il 13% delle principali aziende mondiali di sicurezza informatica.

Se l'UE non attiverà una risposta di sistema al rischio di arretramento nelle tecnologie dell'informazione, potrebbe perdere la corsa in molti di questi settori, sviluppando nuove vulnerabilità strategiche e perdendo importanti opportunità economiche, in particolare in quei servizi digitali che, a differenza di altri settori, tendono a creare equilibri di mercato in cui "il vincitore prende tutto".

La posizione americana

Gli Stati Uniti, dotati di un potere quasi monopolistico nel controllo delle infrastrutture della globalizzazione – a cominciare dal sistema dei pagamenti e dalla disponibilità e accumulazione dei dati delle tecnologie dell'informazione –, hanno disposto un sistema di "*weaponization of interdependence*", secondo la nota definizione utilizzata da Henry Farrell e Abraham L. Newman⁵, ma stanno giungendo anch'essi ora a una revisione del proprio ruolo secondo lo schema della competizione nell'era dell'interdipendenza.

⁵ <https://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic>

Dopo i primi anni in cui le Amministrazioni americane hanno sostenuto e diffuso la visione di una coincidenza tra globalizzazione e prevalenza delle democrazie liberali, la risposta americana è stata molto più consapevole, ma non per questo meno priva di contraddizioni, rispetto a quella europea. In seguito agli attacchi dell'11 settembre 2001, gli Stati Uniti hanno dovuto prendere atto di nuove priorità di sicurezza nel quadro globale e si sono mossi per trarre vantaggio dai difetti e dalle vulnerabilità dell'economia globale al fine di promuovere la propria sicurezza. Sfruttando a fini di interesse nazionale il controllo sull'interdipendenza globale, Washington ha utilizzato il proprio potere di influenza sulle infrastrutture della globalizzazione a cominciare dal sistema dei pagamenti, connesso al ruolo del dollaro come principale valuta di scambio, e dall'interscambio elettronico delle informazioni. Negli anni successivi al 2001, per esempio, ha indotto SWIFT, il servizio di regolazione globale dei sistemi di pagamento a cui partecipa l'assoluta maggioranza delle banche, a fornire dati sui paesi ostili e ha gradualmente utilizzato il potere del dollaro per escludere l'Iran dal sistema finanziario globale. Attraverso queste pratiche sono stati conseguiti notevoli successi, come portare Teheran al tavolo dei negoziati sulle sue armi nucleari. Inoltre, nel giro di pochi anni, le sanzioni economiche contro i paesi potenzialmente aggressivi sono diventate la soluzione privilegiata per gli strateghi dell'Amministrazione americana, senza che ciò implicasse la necessità di una riflessione strategica strutturata e con il vantaggio di utilizzare strumenti reversibili.

Questa strategia di *weaponization of interdependence* ha tuttavia riscontrato dei limiti, come notò il segretario al Tesoro dell'Amministrazione Obama, Jack Lew, osservando che essa avrebbe potuto portare al graduale indebolimento del potere finanziario degli Stati Uniti incoraggiando i paesi ad aggirare il sistema finanziario dominato dal dollaro americano. Da allora, non solo l'Europa ha sviluppato progetti di affrancamento dal predominio del dollaro progettando un ruolo globale per l'euro, ma anche i paesi asiatici hanno studiato sistemi di pagamento delle transazioni nella regione regolabili in monete diverse da quella americana. La Russia in particolare, reagendo alla minaccia di esclusione da SWIFT dopo l'invasione della Crimea, aveva espresso interesse per la creazione di sistemi di pagamento nell'ambito dell'Unione economica Eurasiatica, evitando la necessità di un'autorità centrale attraverso l'impegno di tecnologia "*blockchain*".

L'ambito di maggiore intervento delle Amministrazioni americane nel controllo delle infrastrutture globali è stato tuttavia quello degli scambi elettronici delle informazioni. Può essere utile al riguardo seguire la ricostruzione offerta da Farrell e Newman: quando internet è diventato un fenomeno pubblico, l'Amministrazione Clinton lo considerò una tecnologia dotata di una resistenza innata ai tentativi di centralizzazione a differenza delle comunicazioni telefoniche. Apparentemente, la "rete" era dotata di nodi decentrati rispetto ai quali non esisteva una posizione gerarchica. Lo stesso Transmission Control Protocol/Internet Protocol prevedeva infatti di aggirare eventuali tentativi di blocco della rete. Nel tempo tuttavia l'architettura sottostante è diventata sempre più centralizzata. I governi sono stati in grado di controllare l'utilizzo ordinario della rete ai fini di censura e vigilanza. Il 97% del traffico internet intercontinentale, d'altronde, transita attraverso poche centinaia di cavi. Una serie abbastanza limitata di punti di interconnessione è diventata la spina dorsale della rete. Questi punti di scambio sono localizzati nei pressi di alcune delle maggiori aree urbane degli Stati Uniti e dell'Europa. A quello nei pressi di Washington, nella Loudoun County, per esempio, farebbero riferimento un'ampia quota delle connessioni globali.

La centralizzazione si è però concretizzata nella prevalenza di un numero molto ristretto di grandi operatori privati americani, Amazon, Alphabet, Meta e Microsoft, tra gli altri, che costituiscono sistemi quasi monopolistici. Secondo una stima, il 70% del traffico web globale transita dagli Amazon Web Services in Nord

Virginia. Il governo americano mantiene un controverso diritto di veto nella gestione degli aspetti tecnici di coordinamento della rete attraverso ICANN (l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), istituzione attraverso la quale può esercitare anche funzioni di orientamento per il conseguimento di obiettivi politici. Solo dopo la vicenda Snowden, nel corso della quale furono rivelate le operazioni di vigilanza delle agenzie di sicurezza nazionale a carico anche di paesi anche alleati, il presidente Obama accettò alla fine del suo mandato di staccare il governo americano dal controllo di ICANN. Tuttavia, grazie al ruolo dei giganti monopolisti del web, Washington continua a disporre di un vantaggio incomparabile nell'accesso ai dati e nell'esercizio del potere di "panottico", come è definita la sorveglianza da un nodo centrale in analogia alla famosa metafora del carcere a forma di raggiera utilizzata da Jeremy Bentham.

La posizione dominante degli Stati Uniti ha suscitato una risposta strategica da parte cinese. Pechino ha escluso i grandi operatori americani dal mercato interno agevolando invece lo sviluppo di operatori nazionali. Ma ciò è avvenuto sotto lo stretto potere di orientamento e vigilanza dello Stato e questo ha allontanato altri paesi dal partecipare direttamente alle infrastrutture cinesi.

Anche paesi europei svolgono attività di vigilanza sulla rete, poiché le stringenti disposizioni normative sulla privacy non impediscono l'esercizio di controlli pubblici nel caso di sospette attività di spionaggio a carico di cittadini stranieri. La crisi finanziaria del 2010-2013 ha tuttavia distratto le capacità politiche di decisione e intervento dell'UE da temi che andavano ben oltre la stabilità finanziaria e che riguardavano la sicurezza in generale, un ambito in cui per altro i temi strategici ed economici sono strettamente legati (anche per questo la responsabilità dell'Italia ora, l'unico paese a correre un rischio di instabilità finanziaria, dovrebbe essere prontamente riconosciuta). L'incapacità europea di far valere il proprio peso nel rapporto transatlantico ha avuto conseguenze anche per l'elaborazione delle strategie americane.

La posizione americana è infatti rimasta per anni distinta da quella europea. Mentre gli europei hanno cercato - e tuttora cercano - di preservare quanto più possibile l'interazione economica con il resto del mondo - secondo una strategia definita di "Autonomia aperta" -, gli americani avevano ritenuto di inquadrare l'equilibrio dei poteri del nuovo millennio, definito dal prepotente emergere della Cina, in un sistema di interventi simile a quello della Guerra Fredda, quando l'obiettivo era di dividere il mondo, isolando l'Unione Sovietica. A queste diverse impostazioni può essere ricondotta la distinzione, in vigore fino alla prima metà del 2023, tra l'obiettivo americano di *de-coupling* dall'economia cinese e quello europeo, ora condiviso anche da Washington, di un più limitato *de-risking*.

Come osservano Farrell e Newman "Negli ultimi anni, l'amministrazione Biden si è regolarmente rivolta alle leggi e alle istituzioni della Guerra Fredda per rafforzare la sicurezza economica del Paese. Quando Biden decretò la limitazione degli investimenti statunitensi in Cina, fece appello alla legislazione sui poteri di emergenza degli anni '70. Quando voleva che le industrie statunitensi producessero minerali fondamentali per la transizione verso un'economia post-carbonio nel 2022, usò il Defense Production Act del 1950. Le nuove misure di Washington per negare a Pechino l'accesso ai semiconduttori di cui ha bisogno per l'intelligenza artificiale militare sono state rafforzate e giustificate dalla riforma delle norme sul controllo delle esportazioni attuata dall'amministrazione Trump, che risale almeno all'Export Control Act del 1949".

Il cambio di impostazione a Washington

Questi strumenti politici erano intesi a limitare l'interdipendenza con ogni strumento disponibile. Solo di recente, il consigliere per la Sicurezza, Jake Sullivan, e il segretario al Tesoro, Janet Yellen, hanno reso esplicita, pubblicamente, l'adozione di categorie analitiche più aggiornate. Come osserva Sullivan⁶, Il futuro del Paese sarà determinato da due cose: se riuscirà a sostenere i suoi principali vantaggi nella competizione geopolitica e se riuscirà a convincere il mondo ad affrontare le sfide transnazionali, dal cambiamento climatico alla salute globale, alla sicurezza alimentare e alla crescita economica inclusiva.

Sullivan osserva che “Gli Stati Uniti e la Cina sono economicamente interdipendenti. La competizione è veramente globale, ma non a somma zero. Le sfide condivise che le due parti si trovano ad affrontare non hanno precedenti (...) ci aspettiamo che la Cina rimanga un attore importante sulla scena mondiale nel prossimo futuro. Cerchiamo un ordine internazionale libero, aperto, prospero e sicuro, che protegga gli interessi degli Stati Uniti e dei suoi amici e fornisca beni pubblici globali. Ma non ci aspettiamo uno stato finale trasformativo come quello derivante dal crollo dell'Unione Sovietica. Ci sarà un flusso e riflusso nella competizione: gli Stati Uniti guadagneranno, ma anche la Cina. Washington deve bilanciare il senso di urgenza con la pazienza, comprendendo che ciò che conta è la somma delle sue azioni, non il vincere un singolo “ciclo di notizie”. E abbiamo bisogno di un forte senso di fiducia nella nostra capacità di superare qualsiasi paese. Gli ultimi due anni e mezzo hanno ribaltato le ipotesi sulle traiettorie relative di Stati Uniti e Cina”.

I dati sulla dipendenza degli Stati Uniti dalla Cina per alcune importazioni rilevanti⁷ indicano che sarà necessario ancora un periodo di conciliazione nel quale gli USA continueranno a contare su intensi rapporti commerciali e scambi di investimenti con la Cina. Ma il rapporto economico con Pechino è complicato dal fatto che la potenza asiatica è fonte di concorrenza ad ampio spettro, non solo economica. Washington intende contrastare le pratiche commerciali sleali che danneggiano i lavoratori americani – diventati, come classe media, un soggetto primario nell'impostazione della politica americana delle relazioni internazionali. Il timore in termini di sicurezza riguarda tuttavia soprattutto “che la Cina possa trarre vantaggio dall'apertura dell'America all'uso delle tecnologie statunitensi contro gli Stati Uniti e i suoi alleati”. “In questo contesto – osserva Sullivan, mutuando il linguaggio dell'Unione europea - cerchiamo di “ridurre il rischio” e di diversificare, non di *decouple* le due economie. Lo strumento con il quale ciò dovrebbe avvenire è quello della “recinzione alta di un piccolo cortile”, proteggendo cioè un numero mirato di tecnologie sensibili con restrizioni mirate. Allo stesso tempo, Washington vuole approfondire la cooperazione tecnologica con partner e alleati che la pensano allo stesso modo, anche con l'India e attraverso il Consiglio per il commercio e la tecnologia USA-UE, un forum creato nel 2021. Il fatto di essere ancora alla frontiera tecnologica rappresenta per gli Stati Uniti una leva potente nei rapporti con i paesi che si sono affacciati con grande ambizione al mercato globale – i cosiddetti BRICS plus - ma che hanno ancora bisogno di migliorare le proprie capacità tecnologiche.

Tuttavia, è importante capire che il cambiamento di impostazione del rapporto con la Cina da parte degli Stati Uniti non dipende solo da un possibile cambio di filosofia, o da un allineamento allo spirito cooperativo

⁶ <https://www.foreignaffairs.com/united-states/sources-american-power-biden-jake-sullivan>

⁷ <https://pubs.usgs.gov/publication/mcs2023>

auspicato dall'Europa. Qualcosa di più concreto è cambiato negli ultimi due anni in particolare rispetto alla competizione tecnologica con la Cina: sono venuti a cadere i due presupposti fondamentali del modo in cui l'establishment politico statunitense considerava lo sviluppo tecnologico della Cina fin dai primi anni '80, quando la Cina iniziò per la prima volta la strategia di adozione della tecnologia nel tentativo di risalire la catena del valore. Come ha osservato Chris Meserole (Executive Director del Frontier Model Forum), il primo di questi due presupposti era che se la strategia avesse avuto successo e la Cina avesse ottenuto molte quote di mercato nella fascia bassa del valore tecnologico catena e poi si fosse spostata sempre più verso l'alto, questo avrebbe condotto Pechino a condividere l'interesse per un ordine mondiale come quello organizzato dall'Occidente attraverso le istituzioni multilaterali e la presenza ordinatrice degli Stati Uniti. Il secondo presupposto era che nessuno si aspettava davvero che la Cina arrivasse a produrre sistemi tecnologici all'avanguardia. Nel giro di due o tre anni dall'inizio del regime di Xi, invece, entrambi questi presupposti sono stati invalidati. Per quanto riguarda l'Ordine mondiale degli ultimi decenni, è chiaro che la Cina ha un interesse a ridisegnarlo per ritagliare attorno a sé un ruolo decisivo. Inoltre, solo pochi anni fa si è scoperto che alcuni modelli di *deep learning* elaborati in Cina superavano i prodotti equivalenti prodotti negli Usa o in Europa.

Una volta che la certezza di conservare la frontiera tecnologica viene a cadere, emergono implicazioni rilevanti sul piano militare e strategico. Come ha chiosato ancora Meserole, "ciò è vero specialmente per chi al Pentagono sta ascoltando la dichiarazione di Xi (Jinping) secondo cui Pechino è pronta a conquistare Taiwan entro il 2027". La conquista di Taiwan, sede della maggior parte dei semiconduttori *high-end*, ha ovviamente una stretta relazione con le ambizioni tecnologiche cinesi. Questo ha prodotto la sensazione che gli Stati Uniti debbano agire ora - vietando l'esportazione di semiconduttori e di tecnologie che possono contribuire alla maggiore capacità cinese nel *computing* - in modo da limitare il più possibile le capacità avanzate di intelligenza artificiale in Cina.

Si tratta però di una catena senza fine nella quale le restrizioni al commercio tendono a moltiplicarsi perché devono arginare una quantità di risorse commerciabili, le quali possono contribuire indirettamente al progresso tecnologico nel paese concorrente. Non si tratta quindi solo di distinguere le tecnologie in base al loro uso "duale", sia militare sia civile, ma di andare alla radice di tali tecnologie fino alle materie prime. Il severo rallentamento dell'economia cinese nel 2023 ha creato l'impressione che gli Stati Uniti siano in grado di rallentare la crescita del paese concorrente fino a quando lo sviluppo demografico cinese diventerà negativo, al punto di ridimensionare il peso geopolitico del gigante asiatico e l'attrattiva relativa del suo mercato.

Apparentemente si tratta di un percorso strategico troppo tortuoso, su un territorio troppo vasto e su un orizzonte troppo lungo per poter riuscire. Anche qualora la competizione strategica con la Cina venisse ridimensionata, infatti, questo non significa che si possa ricreare una condizione di prevalenza unipolare americana. La lezione russa, citata sopra, inoltre induce a riflettere sul rischio che una minore gratificazione economica derivante dalla partecipazione pacifica all'ordine economico globale possa indurre la Cina a cercare strade differenti e più aggressive di protezione dei propri interessi territoriali.

La posizione europea

Al riguardo della scelta occidentale nei confronti della potenza asiatica, è rilevante considerare l'opzione europea favorevole alla fissazione di standard significativi nell'impiego delle tecnologie, da adottare come riferimenti globali che non implicino però direttamente una gerarchia tra i paesi che li condividono. Una replica cioè di quanto successo con l'iniziativa europea sui criteri protettivi della privacy nella gestione dei dati informatici, poi adottata anche dagli Stati Uniti e da tutti i paesi che vogliono commerciare con l'Occidente. Il risultato è stato che i criteri adottati nella normativa europea sono stati condivisi dalle leggi sulla privacy di altri 150 paesi.

Il quadro disegnato da Sullivan è solo parzialmente sovrapponibile a quello europeo. Il grado di apertura dell'economia americana è molto inferiore rispetto a quello dei paesi europei. Il declino demografico in paesi come Germania, Polonia o Italia rende indispensabile sviluppare rapporti commerciali e finanziari intensi con paesi che hanno tassi di sviluppo maggiori. Al tempo stesso, il minor isolamento geografico del continente europeo rende ancora maggiore la pressione dell'interdipendenza rispetto ai paesi confinanti. Come detto, l'interazione tra temi di interdipendenza economica e di sicurezza vedono l'Europa in una condizione di debolezza perché i temi strategici e della difesa competono ancora ai singoli Stati Membri e non alle istituzioni comuni. Di fatto, Bruxelles si basa principalmente sull'infrastruttura sulla quale l'Unione europea è stata inizialmente costruita, cioè il Mercato Unico.

Il legame tra il Mercato Unico europeo e gli Stati Uniti rappresenta un'infrastruttura essenziale per definire il futuro pacifico della globalizzazione. Gli Stati Uniti sono il principale partner commerciale e di investimento bilaterale dell'UE. Un terzo del commercio transatlantico consiste in trasferimenti intra-aziendali a testimonianza dell'integrazione tra le due aree economiche. E la percentuale di investimenti nei rispettivi mercati rappresenta oltre il 30% del totale degli investimenti globali. Da un punto di vista contabile, le aziende americane investono in Irlanda più del triplo rispetto a quanto investono in Cina. Tuttavia, non esiste una sede in cui Unione Europea e Stati Uniti elaborino strategie comuni in materia di interdipendenza economica e questo ha implicazioni negli ambiti della sicurezza.

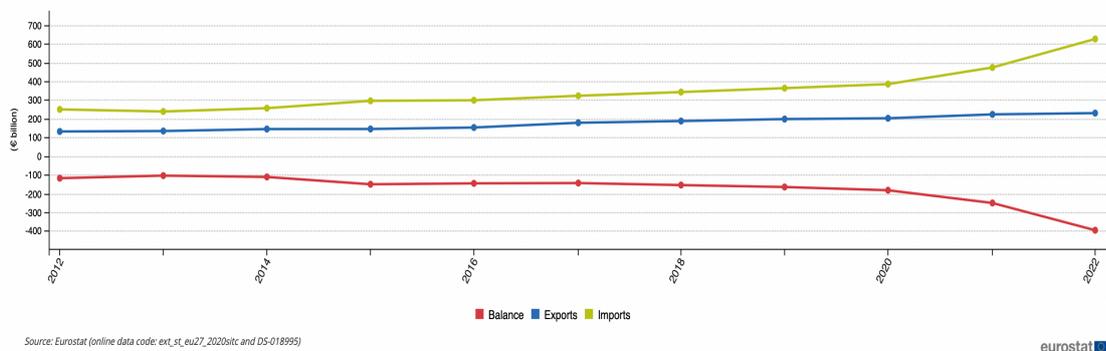
Nell'ottobre 2023, il Parlamento europeo ha adottato un'ampia normativa per la regolamentazione dell'intelligenza artificiale. Allo stesso tempo, l'Amministrazione Biden ha invece continuato a fondare la propria strategia al riguardo sulla capacità auto-regolatoria degli operatori privati, come aveva fatto negli anni Novanta con la diffusione di internet. L'anno scorso, il Congresso di Washington ha approvato l'*Inflation Reduction Act* per fornire oltre 360 miliardi di dollari in sussidi e incentivi fiscali alle aziende con sede negli Stati Uniti per incoraggiare le tecnologie pulite, escludendo di fatto quelle europee non presenti sul territorio americano. In materia di strategia per il contrasto del cambiamento climatico, Stati Uniti e UE si stanno basando su approcci nettamente diversi che renderanno meno facile un accordo alla Conferenza globale sul clima. L'accordo sulle importazioni di acciaio dalla Cina è stato solo provvisorio e il sistema di limitazioni europee per tassare le importazioni ad alta intensità di carbonio dagli Stati Uniti e da altri paesi non è stato ovviamente condiviso da Washington. Infine, l'incertezza politica sull'orientamento delle prossime Amministrazioni americane, a cominciare da quella che si insedierà nel gennaio 2025, rende problematica

un'integrazione strategica tra le due sponde dell'Atlantico e rende meno affidabile perfino la cooperazione atlantica in sede militare.

Per contrastare forme di ostilità da parte di altri attori geopolitici, Bruxelles ha mobilitato il proprio mercato unico ed ora ne sta rafforzando il carattere strategico. Questa è stata l'opzione attivata, per esempio, in risposta alle sanzioni commerciali da parte dell'Amministrazione Trump (2016-2020), ai problemi di approvvigionamento in occasione della pandemia, così come al congelamento delle relazioni commerciali con la Lituania che era stato imposto dalla Cina nel 2022 per punire il paese baltico per aver consentito l'apertura di una rappresentanza diplomatica taiwanese. Per mappare le sue vulnerabilità, l'UE sta sviluppando uno strumento di valutazione per identificare se particolari legami commerciali comportino rischi elevati, medi o bassi. Ciò consentirà all'UE di perseguire la sua politica di riduzione del rischio promuovendo il commercio e gli scambi continui in aree a basso rischio e valutando il modo migliore per proteggersi quando si tratta di quelle ad alto rischio. Questa procedura dovrebbe evitare decisioni drastiche che portino a un'eccessiva frammentazione o addirittura a un *decoupling* delle economie.

Non significa che il mercato unico sia sufficiente a identificare minacce profonde, basti pensare all'ingenuità con cui gli europei stavano affidando la costruzione della propria infrastruttura 5G a un operatore cinese o alla decisione italiana di aderire al programma cinese Belt and Road, sottovalutando i rischi che stanno a cavallo degli ambiti militare ed economico, come le operazioni ("civile-militari") con cui il governo cinese combina le capacità di ricerca e le risorse dei suoi settori scientifici e commerciali civili, con i settori industriali-militari e della difesa.

EU trade in goods with China, 2012-2022



Come osservano ancora Farrell e Newman, "l'UE ha risposto alle crescenti minacce alla sicurezza economica attraverso una nuova legislazione che le consentirà di utilizzare la sua politica commerciale comune per punire gli stati che tentano di esercitare forme di coercizione. Sta anche valutando la possibilità di rafforzare le cosiddette regole di blocco, che impedirebbero alle aziende europee di rispettare le sanzioni straniere per dissuadere azioni ostili da parte di altri paesi. Ancora una volta, nel bene e nel male, l'UE è più riluttante a usare la coercizione diretta rispetto agli Stati Uniti"⁸. E' probabile che si tratti di strumenti troppo blandi e a questo riguardo è importante considerare in qualche dettaglio la strategia per la sicurezza economica presentata dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di difesa nel giugno scorso.

⁸ <https://us.macmillan.com/books/9781250840554/undergroundempire>

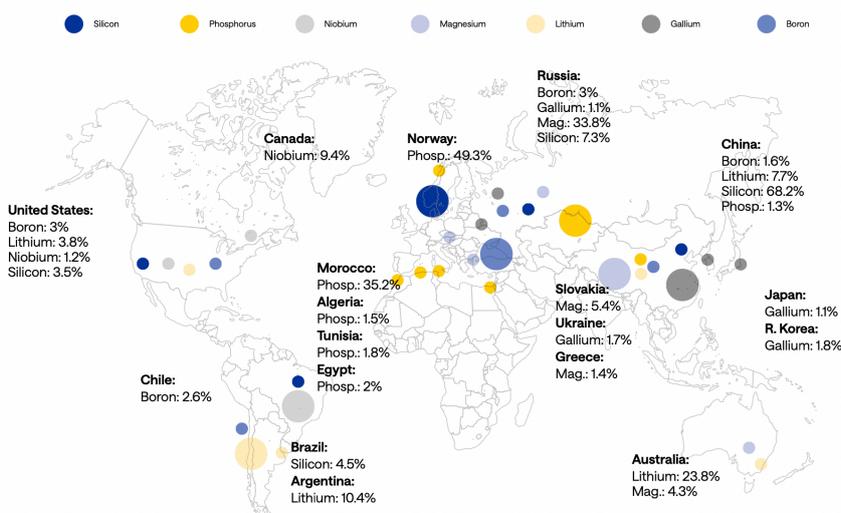
Il panottico europeo

È molto diffusa l'impressione che l'approccio europeo non sia adeguato a contrastare sistemi politici che hanno poche remore nell'utilizzo di strumenti aggressivi o spregiudicati. Il fatto stesso che nella strategia di sicurezza non sia mai citata la Cina, sembra indicare una tentazione di accondiscendenza con paesi che gli Stati Uniti ritengono invece degni di stretta osservazione perché potenzialmente ostili.

Per poter impostare una strategia di sicurezza economica, l'Europa non può esimersi dall'identificare le tecnologie di punta più sensibili, a cominciare dalla necessità di difendere le proprie infrastrutture sensibili, prevenire e contrastare attacchi cibernetici e riconoscere e contrastare attacchi ibridi. Per farlo è necessario anche individuare i rischi che possono sorgere in caso di esportazione di tecnologia e conoscenze europee e di loro utilizzo da parte straniera ai fini militari. Un processo di *screening* degli investimenti è probabilmente indispensabile. Così come non è evitabile costruire una capacità autonoma nel settore dei semiconduttori avanzati. L'Europa potrebbe ancora utilizzare strumenti come sanzioni e controlli sulle esportazioni per proteggersi, ma la strategia emergente potrebbe altrettanto facilmente indirizzare l'UE verso la diversificazione attraverso nuovi accordi commerciali o sussidi per settori critici. Nessuno di questi percorsi conduce necessariamente l'Europa verso un orizzonte di frammentazione. Inoltre sarebbe sbagliato sottovalutare il potenziale di rafforzamento del mercato unico europeo secondo le linee che abbiamo descritto e che viene genericamente catalogata come "autonomia strategica aperta".

Nella figura 5, tratta da "Resilience EU", sono indicate le attuali fonti di approvvigionamento di materie rare da parte dei produttori europei. Sono anche indicati fornitori alternativi a cui l'Unione europea può, o potrebbe, ricorrere in caso di tensioni sugli obiettivi strategici.

Main suppliers (large bubbles) and potential suppliers (small bubbles) of critical raw materials for the EU (% of global mineral reserves)



Questa possibilità di arbitraggio tra fornitori diversi pone l'Unione europea in condizione di stabilire regole che presiedono al *fair trade*, inoltre è possibile trarre informazioni sul mercato che possono contribuire a rendere gli scambi meno soggetti a shock. Una volta risolte le maggiori vulnerabilità europee, crescerebbe il

potere di influenza dell'Unione europea o, come è comunemente chiamato, l'"effetto Bruxelles", cioè la capacità di fissare, attraverso la regolazione dei mercati, standard ai quali gli altri paesi devono conformarsi se vogliono mantenere rapporti commerciali con l'Europa.

In una recente dichiarazione, la responsabile per l'autorità Antitrust di Washington, Katherine Tai, ha osservato⁹ che "l'Unione Europea è un'incredibile superpotenza come entità politica, ed è molto brava a regolamentare, in questo senso, e riesce a far passare le normative attraverso processi molto, molto complessi. Penso che i miei partner a Bruxelles svolgano alcuni dei compiti più difficili in termini di navigazione tra i 27 Stati membri, ma le loro normative spesso hanno una portata extraterritoriale che costringe tutti noi a sederci e a dover rispondere."

Motivando le proprie iniziative politiche in coerenza con la *rule of law* europea, l'Unione può presentarsi "come un agente non polarizzante e affidabile"¹⁰ che offre ai suoi partner una relazione orizzontale e reciprocamente vantaggiosa che li aiuterebbe a diventare più resilienti, competitivi, sostenibili dal punto di vista ambientale e socialmente avanzati. Per farlo, può affidarsi ai propri standard tecnici e di comportamento riconosciuti anche dagli altri paesi. Tali standard sono l'esito di faticosi negoziati tra i 27 paesi membri e, in quanto frutto di compromesso tra interessi diversi, sono considerati più credibili come base negoziale anche da paesi terzi.

Naturalmente, quello che è stato possibile per la regolazione della privacy non è detto che sia possibile nel nuovo campo della contesa geopolitica: l'Intelligenza artificiale (AI). La posizione globale dell'Europa nel settore dell'intelligenza artificiale è infatti molto debole. Mentre nel 2022 il 54% dei produttori di modelli AI erano americani, solo il 3% proveniva dalla Germania, che guida il gruppo europeo¹¹. Il quadro è simile per ciò che riguarda gli investimenti privati nell'intelligenza artificiale: in America sono ammontati a 249 miliardi di dollari tra il 2013 e il 2022, mentre la Germania ha speso solo 7 miliardi di dollari. Solo di recente in Francia sono comparsi alcuni attori che promettono di aver un ruolo di capifila nel mercato europeo. Infine, la Casa Bianca sta cercando di sviluppare una propria alternativa alla rete normativa dell'UE. A luglio ha ottenuto "impegni volontari" da parte dei principali produttori di modelli, tra cui OpenAI e Alphabet, per limitare i rischi della tecnologia. Le recenti vicende societarie di OpenAI, tuttavia, dimostrano che la capacità di autoregolazione dei grandi gruppi protagonisti della rivoluzione AI sono, a dir poco, ostaggio di logiche poco trasparenti e certamente lontane dal bene comune. Naturalmente questo non significa che l'Unione europea possa aspirare a determinare le regole globali nel settore più avanzato senza disporre di competenze adeguate, quali quelle reperibili nella Silicon Valley. Di una strategia di sicurezza economica deve dunque far parte anche l'impegno europeo a investire massicciamente nei settori avanzati.

Se riuscirà a farlo, l'Unione europea sarà in grado sia di rendere finanziariamente appetibile l'avvicinamento di paesi non europei, sia di istituzionalizzare i rapporti con essi. Di recente, infatti, ha lanciato l'iniziativa "Global Strategy", che mira a realizzare connessioni economiche sostenibili e affidabili su scala globale. Questa iniziativa dovrebbe contribuire ad affrontare le sfide globali più urgenti, dalla lotta ai cambiamenti climatici al miglioramento dei sistemi sanitari e al rafforzamento della competitività e della sicurezza delle catene di

⁹ Conference at the Center for American Progress, October 2023

¹⁰ Resilient EU2030

¹¹ <https://www.economist.com/europe/2023/09/21/why-the-eu-will-not-remain-the-worlds-digital-uber-regulator?>

approvvigionamento globali. Tra il 2021 e il 2027, mobilerà fino a 300 miliardi di euro di investimenti per consentire ai partner della UE di sviluppare le loro società e le loro economie, “ma creerà anche opportunità di investire e rimanere competitivo al settore privato degli Stati membri dell’UE, garantendo nel contempo i più elevati standard ambientali e del lavoro, nonché una sana gestione finanziaria¹²”. Il Global Gateway dovrebbe essere il contributo dell’UE alla riduzione del divario globale degli investimenti, in linea con l’impegno assunto dal G7 nel giugno 2021 di avviare un partenariato per le infrastrutture. Il primo passo è stato un pacchetto di investimenti Africa-Europa con circa 150 miliardi di euro di investimenti destinati a rafforzare la cooperazione con i partner africani.

Per istituzionalizzare la strategia di influenza globale, l’UE dovrebbe anche aggiornare molti dei suoi 46 Accordi di Libero Scambio e firmarne di nuovi, sia multilaterali che bilaterali, considerando che oltre il 60% del commercio estero dell’UE avviene ancora al di fuori degli accordi preferenziali. E’ urgente procedere a intensificare i Trattati continentali per il commercio (tra cui quelli con Mercosur e istituzioni asiatiche) da allineare al WTO che, a conclusione di un tale percorso, potrebbe tornare ad essere la sede globale di gestione degli scambi economici globali. A questo fine è importante migliorare l’efficienza delle istituzioni multilaterali attraverso negoziati multilaterali, strategie settoriali e iniziative di dichiarazione congiunta. Va infine fatto funzionare il meccanismo di risoluzione delle controversie del WTO con procedure più trasparenti, ma anche con procedure sanzionatorie.

In questo quadro è fondamentale che l’Unione Europea convinca gli Stati Uniti ad affidarsi a istituzioni multilaterali, senza con questo che Bruxelles perda credibilità agli occhi degli altri attori geopolitici. Nei confronti degli Stati Uniti, l’argomentazione convincente sarebbe quella di fungere da garante del rispetto dei diritti e da fulcro degli scambi globali, in grado di legittimare, dopo averle vagliate, le proposte americane nell’industria tecnologica. Come è avvenuto per le norme sulla privacy, le proposte europee risulterebbero credibili anche agli occhi degli attori economici non occidentali. Per conciliare queste istanze, l’UE non deve cessare di proporsi come attore di regolazione della governance di Internet, dell’intelligenza artificiale, della sicurezza informatica e delle norme che disciplinano il commercio e gli scambi in questi settori.

¹² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_it