



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Alberto Majocchi

**Il “neo-mercantilismo” degli Stati Uniti
e la crisi del multilateralismo**

Luglio 2023 - n. 57





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

ALBERTO MAJOCCHI è Professore Emerito di Scienza delle Finanze all'Università di Pavia e membro del Comitato Scientifico del Centro Studi sul Federalismo.

Il “neo-mercantilismo” degli Stati Uniti e la crisi del multilateralismo

Alberto Majocchi

1. L'*Inflation Reduction Act* degli Stati Uniti

In un lucido saggio sulle nuove forme di mercantilismo emerse durante il periodo della Grande Recessione, in particolare in Gran Bretagna, che stava perdendo il suo ruolo di potenza imperiale cui era strettamente legata la posizione dominante del Regno Unito nell'economia mondiale, Joan Robinson¹ osserva che, se un paese riesce a ridurre le importazioni e ad aumentare le esportazioni, certamente migliora la sua bilancia commerciale. Ma, aggiunge acutamente, “poiché tutti cercavamo di ottenere ciò, nessuno poteva avvantaggiarsi a lungo; chi però si fosse astenuto dal partecipare alla gara si sarebbe trovato sulle spalle l'intera disoccupazione mondiale”. Una situazione simile si sta ripetendo attualmente. A fronte delle politiche aggressive cinesi per promuovere le produzioni *green* e *high tech*, gli Stati Uniti hanno risposto con la nuova politica industriale dell'Amministrazione Biden, caratterizzata da un significativo neo-mercantilismo. E, a seguito delle

misure prese dagli Stati Uniti, l'Europa a sua volta cerca di mettere in discussione le regole sugli aiuti di stato, mettendo per la prima volta in campo una decisa politica di sostegno alla produzione industriale nei settori strategici. In questo modo il sistema di accordi multilaterali che ha governato il mondo dopo il 1945 entra progressivamente in crisi, mentre un nuovo ordine stenta a emergere.

Su questo punto Maria João Rodrigues osserva che *“the signs of crisis in the system of global governance created after the Second World War are multiplying. If these trends continue, it is not difficult to predict that we will have, in addition to a West that can no longer lead the world alone, a fragmented and weakened multilateral system, incapable of responding to the highly pressing global challenges, from climate, poverty, nuclear weapons or artificial intelligence”*². Vengono qui sottolineati con chiarezza due punti importanti nel dibattito in corso sulla riforma della *global governance*: da un lato, la fine dell'egemonia dell'Occidente e, in particolare, degli Stati Uniti, e parallelamente la crisi del sistema multilaterale che si dimostra sempre più debole e incapace di far fronte alle sfide di un mondo che cambia³.

Il dibattito è divenuto particolarmente acceso a seguito dell'approvazione americana dell'*Inflation Reduction Act* (IRA), l'atto legislativo relativo ai cambiamenti climatici più significativo nella storia degli Stati Uniti, che offre finanziamenti, programmi e incentivi per ac-

celerare la transizione verso un'economia basata sull'energia pulita⁴ e per contrastare con un'espansione fiscale gli effetti restrittivi della contrazione monetaria.

Gli incentivi dell'IRA riducono i costi delle energie rinnovabili per aziende, organizzazioni *non profit*, istituti scolastici e organizzazioni statali, locali e tribali. Lo sfruttamento degli incentivi dell'IRA può risultare fondamentale per ridurre l'impronta delle emissioni di gas serra e accelerare la transizione verso l'energia rinnovabile. In effetti, il credito d'imposta sugli investimenti (ITC) e il credito d'imposta sulla produzione (PTC) consentono ai contribuenti di detrarre una significativa percentuale del costo dei sistemi di energia rinnovabile dalle loro tasse federali. A partire dal 1° gennaio 2025, l'IRA prevede che il tradizionale PTC venga sostituito con il *Clean Energy Production Credit* (§13701) e il tradizionale ITC con il *Clean Electricity Investment Credit* (§13702), per investimenti in tecnologie destinate alla generazione o allo stoccaggio di energia a zero emissioni. Questi crediti d'imposta sono funzionalmente simili all'ITC/PTC, ma non sono specifici per tecnologia. L'importo del credito viene generalmente calcolato nello stesso modo, ma verrà gradualmente eliminato man mano che gli Stati Uniti raggiungeranno gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra.

In sostanza, la transizione ecologica negli Stati Uniti verrà largamente sostenuta attraverso risorse pubbliche (369 miliardi su 738 miliardi di dollari), per incentivare le imprese *high tech* e *green*, anche estere, a trasferirsi

negli Stati Uniti, in modo tale da conseguire simultaneamente tre obiettivi: lotta ai cambiamenti climatici, promozione della giustizia ambientale e miglioramento della qualità dell'aria nei luoghi in cui le persone vivono, lavorano, giocano e vanno a scuola, mantenendo al contempo la competitività del sistema produttivo americano. Si tratta di una svolta significativa nella politica industriale americana, dopo il lungo periodo in cui si è fatto unicamente affidamento sul funzionamento del mercato, anche se di fatto una qualche politica industriale è sempre rimasta in vita negli Stati Uniti. Anche in questa prospettiva neo-mercantilista non spetta allo stato federale stabilire quali debbano essere le imprese da premiare e quelle da penalizzare, come avviene nelle economie dirigiste. Lo Stato federale deve soltanto identificare i settori che sono strategici dal punto di vista della crescita tecnologica e della sicurezza nazionale, incentivando l'industria privata a fare ciò che meglio sa fare: innovare, crescere, competere. E in realtà questo è quanto è già avvenuto in passato, iniziando dalla NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) e dalla DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), l'Agenzia del Dipartimento della Difesa creata per favorire lo sviluppo di nuove tecnologie militari, cui si deve tra l'altro lo sviluppo di Internet, e come si sta facendo con il *CHIPS and Science Act* del 2022, che sostiene l'industria americana dei semiconduttori⁵.

2. Le sfide per l'Amministrazione Biden

Il “*New Washington Consensus*” elaborato dalla Presidenza Biden cerca di far fronte a quattro sfide fondamen-

tali con cui l'America si deve confrontare in questo nuovo secolo⁶. In primo luogo, la base industriale americana si è fortemente indebolita. La crescita degli investimenti pubblici, che ha sostenuto il progetto americano negli anni del dopoguerra, si è arrestata a seguito del prevalere di una corrente di pensiero che sosteneva come prioritari il taglio delle tasse e la deregolamentazione, la privatizzazione rispetto all'azione pubblica e la liberalizzazione del commercio come obiettivo assolutamente non derogabile, neppure per rilevanti motivi sociali o ambientali.

La seconda sfida da affrontare riguarda l'adattamento a un nuovo ambiente globale caratterizzato da una competizione geo-politica e di sicurezza, con importanti effetti economici. La Repubblica popolare cinese ha continuato a sovvenzionare su larga scala sia i settori industriali tradizionali, come l'acciaio, sia le industrie chiave della nuova economia, come l'energia pulita, le infrastrutture digitali e le biotecnologie avanzate. L'America non solo ha ridotto i livelli di produzione, ma ha eroso la sua competitività nelle tecnologie critiche per il futuro.

La terza sfida che l'America ha di fronte è rappresentata dall'accelerazione della crisi climatica e dall'urgente necessità di una transizione energetica giusta ed efficiente. Costruire un'economia fondata sull'energia pulita rappresenta una delle opportunità di crescita più significative del ventunesimo secolo, ma per sfruttare tale opportunità l'America ha bisogno di una strategia di investimento per portare avanti l'innovazione, ridurre i costi e creare buoni posti di lavoro.

Infine, la sfida della disegualianza. L'ipotesi prevalente era che la crescita, sostenuta dallo sviluppo degli scambi, sarebbe stata inclusiva e che i guadagni del commercio avrebbero finito per essere ampiamente condivisi dall'insieme del paese. Ma è un fatto che quei guadagni non sono riusciti a raggiungere una gran parte dei lavoratori. La classe media americana ha perso terreno, mentre i ricchi hanno migliorato ulteriormente la loro posizione dominante. E le comunità manifatturiere americane sono entrate in crisi, mentre le industrie di avanguardia si sono localizzate prevalentemente nelle aree metropolitane. Tra i fattori che hanno generato questa crescita della disegualianza vanno annoverati decenni di politiche economiche fondate sull'ipotesi, la cui validità non è mai stata empiricamente verificata, dell'effetto di *trickle-down*⁷, per cui tutti avrebbero beneficiato di riduzioni fiscali regressive, tagli profondi agli investimenti pubblici, concentrazioni aziendali incontrollate e misure destinate a indebolire il ruolo dei lavoratori, nonostante il fatto che la classe operaia abbia largamente contribuito a costruire il mito della crescita americana.

Per far fronte a queste sfide è stato definito un approccio innovativo da parte dell'Amministrazione Biden, fondato sulla costruzione di nuova capacità produttiva, ma con forti livelli di innovazione, sia a livello nazionale, sia con partner all'estero; sulla fornitura di beni pubblici come infrastrutture fisiche e digitali ed energia pulita su larga scala; sulla resilienza per resistere a disastri natu-

rali e *shock* geo-politici; sull'inclusività per garantire una classe media americana forte e vigorosa e maggiori opportunità per i lavoratori di tutto il mondo. E il primo passo di questa nuova politica è di costruirne le nuove fondamenta in patria, con una moderna strategia industriale americana.

3. Le scelte dell'Amministrazione Biden

Questa nuova strategia mette profondamente in discussione le scelte che sono state effettuate dalle Amministrazioni precedenti, fondate su una costante ricerca di una riduzione dei livelli di prelievo, soprattutto sulle classi più agiate, e una contrazione della spesa, in particolare per investimenti. *“Starting in the early 1980s, the embrace of trickle-down economics led to decades of neglect of these engines of innovation [based on public investment]. What followed was decline in our nation’s industrial and technological-innovation capacity. And as we disinvested, other countries – most notably, China – raced ahead, investing in infrastructure, manufacturing, and emerging technologies”*⁸. Partendo da queste constatazioni, la nuova strategia industriale americana si fonda sull'impegno a generare investimenti in aree chiave per la crescita economica, che aiutino ad accelerare l'innovazione e incoraggino gli investimenti privati e la concorrenza di mercato in modo da promuovere la produttività e aumentare il tenore di vita del popolo americano.

La prima area di intervento riguarda le infrastrutture di trasporto. Le infrastrutture rappresentano una base

essenziale per sostenere gli investimenti privati, in quanto le aziende possono spostare le merci sul mercato in modo più efficiente, le *supply chains* possono operare in modo più affidabile, i lavoratori possono muoversi più facilmente verso luoghi e posti di lavoro più produttivi.

La seconda area di intervento riguarda l'innovazione tecnologica. Gli investimenti pubblici in ricerca e innovazione alimentano il motore privato dell'economia americana. Mantengono l'America all'avanguardia, soprattutto quando sono collegati alla produzione, a causa dei forti circuiti di *feedback* tra i laboratori di ricerca e la fabbrica. Un paese che disperde la propria capacità produttiva rischia di perdere anche la leadership tecnologica.

Il terzo settore è l'energia pulita. A livello globale, la transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio rappresenta la più grande trasformazione economica dopo la rivoluzione industriale. Influenzerà non solo il modo in cui si produce e si consuma energia, ma anche il modo in cui la gente vive e si muove. La crisi climatica non può essere affrontata solo dalle forze di mercato, una *leadership* pubblica è indispensabile e gli investimenti sono fondamentali per la decarbonizzazione.

La disponibilità di incentivi a lungo termine incoraggerà il settore privato a investire su larga scala. Con normative che diano certezze agli investitori, la nuova strategia stimolerà le imprese a implementare più rapidamente le tecnologie mature, a introdurre più velocemente le innovazioni emergenti sul mercato e a ridurre

in modo massiccio le emissioni di gas serra. Man mano che crescerà la produzione industriale, si ridurranno i prezzi dell'energia per le famiglie e verranno creati posti di lavoro di alta qualità per i lavoratori.

Lungi dallo "spiazzare" i mercati, creando effetti di *crowding out* degli investimenti privati, gli investimenti in queste tre aree — infrastrutture, innovazione ed energia pulita — attireranno (*crowding in*) su larga scala nuovi investimenti privati. In effetti, l'Amministrazione americana stima che gli investimenti aggregati derivanti dalla strategia legislativa del presidente Biden, compresi sia il capitale pubblico che gli investimenti privati, ammontano a circa 3,5 trilioni di dollari nel prossimo decennio.

4. In difesa del multilateralismo

Pur comprendendo le ragioni che stanno alla base della nuova strategia industriale americana, in particolare legate al comportamento della potenza rivale cinese, la Segretaria al Tesoro americana Janet Yellen sottolinea la necessità di non mettere in discussione il processo di globalizzazione e di evitare l'adozione di misure protezionistiche⁹. È vero che non si deve consentire a paesi ostili di utilizzare la loro posizione dominante di mercato in materie prime, tecnologie o prodotti chiave per sconvolgere l'economia americana o per esercitare una leva geo-politica al fine di ottenere effetti indesiderati dal punto di vista della crescita degli Stati Uniti. Ma per far fronte a questa minaccia, *"we need to modernize the multila-*

teral approach we have used to build trade integration. Favoring the “friend-shoring” of supply chains to a large number of trusted countries, so we can continue to securely extend market access, will lower the risks to our economy, as well as to our trusted trade partners”.

In secondo luogo, Yellen sottolinea la necessità di attuare l'accordo fiscale globale raggiunto lo scorso anno da circa 137 paesi – in rappresentanza di quasi il 95% del PIL mondiale –, che hanno concordato di riscrivere le norme fiscali internazionali per imporre un'imposta minima globale sui profitti esteri delle società e per redistribuire parzialmente i diritti di tassazione dai paesi in cui hanno sede le società a quelli in cui i beni e servizi vengono venduti. Questo accordo fiscale è necessario per porre fine alla corsa al ribasso delle imposte societarie e per riformare le regole di riallocazione degli utili che, richiedendo un legame fisico di localizzazione in una giurisdizione fiscale, non riflettono più le realtà economiche moderne. Garantendo che le società che fanno profitti paghino la loro giusta quota e operino in condizioni di parità, l'accordo fornirà ai governi di tutto il mondo le risorse di cui hanno bisogno per investire nelle loro economie e a favore dei loro lavoratori.

In terzo luogo, il FMI deve disporre degli strumenti per svolgere il suo ruolo di responsabile finanziario di fronte alle crisi globali moderne, potenzialmente più gravi e più frequenti. La risposta alla crisi globale del 2008-2009 è stata troppo timida e di breve durata. Con una liquidità globale inadeguata, la crisi ha causato effetti duraturi e

difficili da riassorbire. Deve inoltre essere riconsiderata la *governance* dell'istituzione per garantirne l'efficacia, la rappresentatività e la capacità di adattarsi alle variazioni intervenute nella distribuzione del potere in un mondo che cambia.

In quarto luogo, devono essere riviste le strategie, le politiche e le istituzioni per mobilitare i capitali necessari per sostenere le popolazioni nei paesi in via di sviluppo. Su scala mondiale vi è un'enorme disponibilità di risparmio, ma i paesi ricchi non sono stati capaci di trovare i capitali necessari per investimenti in istruzione, sanità e infrastrutture, che presentano un rendimento potenzialmente molto elevato.

In quinto luogo, occorre accelerare la transizione globale verso un futuro garantito da flussi di energia più sicuri e più puliti, con una maggiore facilità di accesso all'energia da parte di tutti. Dato che i diversi paesi utilizzano una serie di strumenti diversi per garantire la decarbonizzazione, con effetti differenziati sui costi di produzione, è necessario uno sforzo comune per evitare tensioni commerciali in conseguenza dei diversi effetti delle misure prese sulla competitività.

Infine, deve essere completato il lavoro sul rafforzamento dell'architettura sanitaria globale per aumentare la preparazione di una risposta efficace a una futura pandemia.

In definitiva, per Yellen i comportamenti aggressivi della Cina non giustificano la messa in discussione della

globalizzazione e l'adozione di misure protezionistiche. Tuttavia, per evitare che queste tendenze di chiusura da parte dei paesi più ricchi prevalgano, è necessario rafforzare le prospettive strutturali del multilateralismo, che hanno avuto difficoltà ad adattarsi ai cambiamenti geo-politici ed economici di un mondo che si sta rapidamente modificando.

5. La risposta europea alla sfida americana¹⁰

In un intervento al Collège d'Europe di Bruges la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen¹¹ ha affermato con forza che l'Unione europea dovrebbe semplificare le sue regole sugli aiuti di Stato per contrastare i rischi di concorrenza sleale dell'*Inflation Reduction Act*. Il provvedimento americano, ha detto von der Leyen, può produrre una "concorrenza sleale" fra le due sponde dell'Atlantico, "chiudere i mercati" e "frammentare *supply chains* già messe a dura prova dal Covid". Il ruolo di Bruxelles è "sia di svolgere bene i suoi compiti a casa sia di lavorare con gli Usa per mitigare gli svantaggi competitivi". La politica industriale di Washington richiede una risposta adeguata, a partire da un ritocco alle regole europee per "rendere più agevoli gli investimenti pubblici". Il timore di von der Leyen è che la legislazione statunitense, incardinata su agevolazioni e sussidi per l'economia *green*, distorca la competizione e inneschi una fuga di investimenti dal mercato europeo a quello americano¹².

Ma una politica di investimenti per far fronte alla sfida americana richiede la disponibilità di una notevole quan-

tità di nuove risorse proprie a livello europeo¹³. In proposito, sul futuro della capacità fiscale dell'Unione, von der Leyen ha anche avanzato l'autunno scorso l'ipotesi di istituire un *European Sovereignty Fund* (ESF), con un duplice obiettivo: dare un segnale al mondo della posizione di *leadership* economica e tecnologica che l'Unione aspira a mantenere nei mercati internazionali e, al contempo, contrastare la concorrenza sleale, la corsa ai sussidi e la fuga di imprese oltre oceano, soprattutto dopo il lancio dell'IRA da parte degli Stati Uniti. Tale fondo, che dovrebbe essere largamente modellato sulla base della formula giuridica di *Next Generation EU*, consentirebbe all'Unione di investire con risorse comuni sullo sviluppo industriale, la sovranità tecnologica e la propria autonomia strategica.

La logica di fondo alla base di questa proposta era quella di garantire la sovranità europea in settori strategici attraverso il finanziamento di beni pubblici europei, piuttosto che attraverso programmi nazionali, consentendo in prospettiva la sostituzione di spese a livello nazionale a favore di politiche (quali ad esempio la difesa o la gestione delle frontiere) che in un'unione sempre più stretta potrebbero meglio essere esercitate a livello federale. Ma, in un intervento all'Università di Princeton¹⁴, il Ministro delle finanze tedesco Christian Lindner ha affermato non vedere la necessità di un nuovo Fondo per la sovranità europea, definendolo inutile. In realtà, nel quadro giuridico dei trattati europei vi sono già i margini per dotare l'Unione di una capacità fiscale per-

manente, mentre, da un punto di vista politico, le sfide geo-strategiche che l'Unione deve affrontare richiedono di rafforzare la dotazione finanziaria delle istituzioni sovranazionali, sia per mettere in atto politiche comuni che per razionalizzare i costi sostenuti separatamente in ciascun paese, ad esempio per le spese militari.

La proposta di uno ESF è contenuta all'interno del *Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, lanciato per rafforzare la competitività industriale europea in vista della transizione ecologica nell'attuale contesto globale. Oggi si registra una corsa alla competizione internazionale sul piano delle *clean tech* che, se da un lato può portare a benefici in termini ambientali, dall'altra può produrre effetti distorsivi sul mercato. A fronte di questa sfida la Commissione europea riafferma la sua determinazione a adottare le misure necessarie, affermando con chiarezza che *“against this backdrop of seismic opportunity and challenge, Europe needs a new Green Deal Industrial Plan. The Plan will form part of the European Green Deal, which set us on the path to climate neutrality, and will enable Europe to lead the way globally in the net-zero industrial age. The starting point for the Plan is the need to massively increase the technological development, manufacturing production and installation of net-zero products and energy supply in the next decade, and the value added of an EU-wide approach to meet this challenge together”*¹⁵.

Per potenziare gli investimenti necessari alla transizione, la Commissione propone un ulteriore alleggerimento

della disciplina sugli aiuti di Stato, nella scia del cambiamento già iniziato per affrontare la pandemia e la crisi energetica. Il *Temporary Crisis and Transition Framework*¹⁶ sarà destinato allo scopo di far fronte alle esigenze della transizione. Per mitigare il rischio di squilibri tra paesi membri con capacità fiscali diverse esistono già vari strumenti che associano l'obiettivo della decarbonizzazione a quello della convergenza: il *Recovery and Resilience Facility* (aggiornato con *RePowerEU*), *Horizon Europe*, *InvestEU*, la politica di coesione, i prestiti della *European Investment Bank*. Ma, nel medio periodo, l'intenzione della Commissione era di fornire una risposta strutturale alle necessità di nuovi investimenti, attraverso la proposta di un Fondo per la sovranità europea nel contesto della *Mid-Term Review* del *Multiannual Financial Framework* (MFF) entro l'estate del 2023. *“The aim is preserving a European edge on critical and emerging technologies relevant to the green and digital transitions, from computing-related technologies, including microelectronics, quantum computing, and artificial intelligence, to biotechnology and biomanufacturing and net-zero technologies. This structural instrument will build on experience of coordinated multi-country projects under the IPCEIs [Important Projects of Common European Interest] and seek to enhance all Member States' access to such projects, thereby safeguarding cohesion and the Single Market against risks caused by unequal availability of state aids. The Commission will work with Member States in the design of the Sovereignty Fund to ensure that it addresses their respective needs”*.

L'eventuale istituzione del Fondo avrebbe riproposto con urgenza il problema dell'acquisizione di nuove risorse a livello europeo. In questo contesto, a fronte dell'impressionante piano tedesco di 200 miliardi di euro di aiuti (pari al 5% del Pil), i Commissari Thierry Breton e Paolo Gentiloni hanno avanzato l'idea di un nuovo ricorso al debito europeo. *"In order to overcome the fault lines caused by the different margins of manoeuvre of national budgets, we must think about mutualised tools at the European level. Only a European budgetary response will allow us, by supporting the action of the ECB, to respond effectively to this crisis and to calm volatile financial markets"*. E giustificano questa proposta sottolineando che *"it could also pave the way for a first step towards the provision of 'European public goods' in the energy and security sectors, which is the only way to provide a systemic response to the crisis"*¹⁷.

In effetti, un compito fondamentale dell'Unione è oggi quello di fornire una risposta strutturale alle necessità di investimento delle sue industrie. In questa prospettiva, il 20 giugno 2023, nel quadro della *Mid-Term Review* del MFF, invece di portare avanti l'idea della creazione di un Fondo per la sovranità europea, la Commissione ha ripiegato sulla proposta più riduttiva di una *Strategic Technologies for Europe Platform* (STEP) per sostenere la *leadership* europea attraverso investimenti strategici nel settore delle tecnologie critiche. STEP rafforzerà e sfrutterà gli strumenti esistenti dell'Unione per distribuire rapidamente un sostegno finanziario a favore degli investimenti delle imprese e consentirà inoltre di indiriz-

zare i finanziamenti esistenti verso settori tecnologici cruciali, contribuendo così a creare un *level playing field* per gli investimenti in tutto il mercato unico, che sarebbe invece messo in pericolo da un insieme di piani nazionali di rilancio degli investimenti non coordinati in un piano comune europeo. STEP si fonderà in conseguenza sui programmi già esistenti come *InvestEU*, *Innovation Fund*, *Horizon Europe*, *EU4Health*, *Digital Europe Programme*, *European Defence Fund*, *Recovery and Resilience Facility*, e i fondi per la politica di coesione. Per aumentare la capacità di investimento indirizzata specificamente a promuovere gli obiettivi di STEP, la Commissione propone inoltre di allocare 10 miliardi di euro addizionali per programmi finalizzati. La produzione di beni pubblici europei finanziata anche attraverso emissioni di debito, ipotizzata da Breton e Gentiloni, è stata quindi ulteriormente rimandata, e potrà probabilmente essere ripresa nella prossima legislatura, se le forze politiche interessate al rafforzamento dell'Unione sapranno farne un obiettivo centrale nella campagna elettorale per il Parlamento europeo.

6. Un sistema multilaterale fondato su aree regionali integrate

L'economia mondiale, a seguito della rivoluzione tecnologica e della fissazione dell'obiettivo di una *carbon neutrality* per far fronte al rischio di drammatici cambiamenti climatici, è entrata in una fase di radicali trasformazioni di comportamenti che si erano consolidati nel tempo, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondia-

le. Alla base di quei comportamenti stava l'obiettivo di costruire un sistema di relazioni multilaterali al fine di promuovere a livello globale la liberalizzazione degli scambi, di beni e di capitali, oltre che di costruire meccanismi comuni per garantire la stabilizzazione dell'economia a seguito di crisi determinate da una caduta della domanda, da brusche variazioni degli equilibri finanziari e, più recentemente, dalla pandemia, che ha gravemente inciso non soltanto sulla situazione sanitaria, ma anche sulle economie delle varie aree del mondo.

Ma quegli effetti si sono manifestati in misura diversa nei paesi ricchi e nei paesi in via di sviluppo, che hanno dovuto affrontare con risorse molto più limitate l'impatto dei cambiamenti. A livello geo-politico il fattore che viene sottolineato con maggiore frequenza riguarda il peso della Cina, che ha assunto il ruolo di grande potenza, in concorrenza diretta con gli Stati Uniti. In realtà, il cambiamento più significativo, anche se meno appariscente, riguarda il ruolo dei paesi in via di sviluppo, che si è manifestato con estrema chiarezza quando alle Nazioni Unite è stata proposta una mozione di condanna dell'aggressione russa dell'Ucraina. *“La résistance des pays du Sud aux appels à la solidarité des États-Unis et de l'Europe sur l'Ukraine est une rébellion ouverte. Il s'agit d'une mutinerie contre ce qu'ils considèrent comme l'Occident collectif qui domine le discours international et rejette ses problèmes sur tous les autres, tout en écartant leurs priorités en matière de compensation du changement climatique, de développement économique et d'allègement*

*de la dette. Les pays du Sud se sentent constamment marginalisés dans les affaires mondiales”*¹⁸.

In questo contesto, un ruolo decisivo dovrebbe essere giocato dall'Unione europea che, da un lato, ha deciso di reagire alla nuova politica industriale americana — di protezione della produzione nazionale attraverso un sistema di incentivi finanziati con risorse pubbliche — con un aggiornamento delle regole sugli aiuti di stato e un rafforzamento degli interventi a sostegno delle industrie *green* e *high tech*; ma soprattutto può mirare a raggiungere l'obiettivo di una decarbonizzazione dell'economia entro il 2050 soltanto grazie a una politica fondata su un partenariato strategico con i paesi del Continente africano, impegnati sulla strada di una progressiva integrazione dopo l'avvio dell'*African Continental Free Trade Area* e con i primi tentativi di fondazione di un'unione dei pagamenti¹⁹. Inoltre, l'Unione ha un interesse vitale a una stabilizzazione della situazione politica e all'avvio di un processo accelerato di sviluppo nei Balcani e nell'area del Medio Oriente (al di là di un aiuto consistente per la ricostruzione dell'Ucraina), anche attraverso processi destinati a portare nel medio termine alla creazione di nuovi legami, anche in termini politici, con questi paesi.

In realtà, l'obiettivo sostenuto da Yellen di un ristabilimento del ruolo decisivo giocato dagli organismi multilaterali esistenti può essere conseguito soltanto attraverso una riforma in profondità del sistema attuale, che tenga in primaria considerazione il processo in atto — pur se in una fase di sviluppo ancora molto differenziata —, di crea-

zione, di aree regionali integrate, dall'Unione africana all'Unasur (l'Unione dei paesi sud-americani), ad altre organizzazioni in corso di avvio o di ristrutturazione, grazie anche al riferimento al modello dell'Unione europea. È su questa base che vanno ripensate le organizzazioni multilaterali, che devono certamente giocare un ruolo importante anche in questa fase di radicale cambiamento dell'economia mondiale²⁰ e delle condizioni geo-politiche, ma che dovranno tener conto dell'emergere di questi nuovi blocchi regionali che chiedono, soprattutto nel Sud del mondo, di giocare un ruolo significativo, e non più semplicemente subalterno alle scelte delle grandi potenze. E in questa prospettiva una politica estera dell'Unione fondata sulla cooperazione paritaria e sul partenariato strategico può giocare in futuro un ruolo decisivo²¹.

Note

- 1 J. Robinson, "Il nuovo mercantilismo", in J. Robinson, *L'economia a una svolta difficile. I problemi del capitalismo avanzato*, Einaudi: Torino, 1967, p. 102.
- 2 J.M. Rodrigues, "The West in the Minority or the reform of global governance", *The Progressive Post*, 7 June 2023.
- 3 "Con la decisione americana, dell'agosto 1971, di sospendere la convertibilità del dollaro in oro essi ammettevano non soltanto di non essere più in grado di mantenere l'ordine monetario mondiale, ma non accettavano neppure una soluzione nel quadro delle istituzioni multilaterali esistenti [...]. Cinquant'anni dopo la sospensione della convertibilità del dollaro in oro, con la decisione di Biden di ritirarsi improvvisamente dall'Afghanistan, gli USA questa volta ammettono anche la loro incapacità di assicurare l'ordine politico-militare mondiale" (D. Moro, "La transizione verso un nuovo ordine mondiale e l'organizzazione federalista", *Il Federalista*, 2022/2-3, pp. 163-164, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/prospettive-del-federalismo-nel-mondo/2579-la-transizione-verso-un-nuovo-ordine-mondiale-e-l-organizzazione-federalista> (ultimo accesso 10/07/2023)).
- 4 La maggior parte delle disposizioni dell'*Inflation Reduction Act*, approvato nel 2022, è già entrata in vigore il 1° gennaio 2023.
- 5 S. Fabbrini, "Biden, il mondo globalizzato e il peso cinese", *Il Sole 24 Ore*, 28 maggio 2023.
- 6 *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution*, The White House, April 27, 2023.

- 7 Sui limiti teorici: H. W. Arndt, "The "Trickle-down" Myth", in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 32, No. 1 Oct. 1983, pp. 1-10. Per un'analisi degli effetti: Seth Hanlon, "Trickle-Down Tax Cuts Don't Create Jobs", *Center for American Progress*, Aug 24, 2017, <https://www.americanprogress.org/article/trickle-tax-cuts-dont-create-jobs/> (ultima consultazione 10/07/2023).
- 8 *Remarks on Executing a Modern American Industrial Strategy by NEC Director Brian Deese*, The White House, October 13, 2022.
- 9 *Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy*, US Department of the Treasury, April 13, 2022.
- 10 P. Guerrieri, "La risposta europea all'Inflation Reduction Act. Not made in Europe, but made with Europe", in *Astrid Rassegna* 2023, 15/02/2023, n. 368, 3/2023.
- 11 A. Magnani, "Von der Leyen: sussidi green degli Usa creano concorrenza sleale, Ue risponderà. La presidente della Commissione auspica un intervento di risposta all'Inflation reduction act degli Stati Uniti, a partire dalla semplificazione degli aiuti di Stato", *Il Sole 24 Ore*, 4 dicembre 2022.
- 12 "L'Europe doit mieux définir ses intérêts et mieux protéger ses investissements technologiques. L'IRA américain [massif plan de soutien aux industries vertes made in America] a changé la donne. Je salue les décisions prises par la Commission pour faciliter l'octroi de subventions et de crédits d'impôts aux entreprises qui investissent en Europe" (B. Le Maire, « Il faut faire des choix stratégiques dans le budget européen », *Les Echos*, 16 juin 2023. Per proteggere la produzione europea nei settori strategici l'Unione ha posto un limite anche agli aiuti di stato provenienti dall'esterno dell'Europa (*Regolamento*

relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, 14 dicembre 2022, PE/46/2022).

- 13 Si vedano in proposito le recenti proposte della Commissione: European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resources based on the Emissions Trading System, the Carbon Border Adjustment Mechanism, reallocated profits and the statistical own resource based on company profits and on the measures to meet cash requirements*, Brussels: European Commission, 20.6.2023, COM(2023) 333 final.
- 14 C. Lindner, *Accepting the challenge: A liberalism for tomorrow*, Princeton University, April 14, 2023, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Reden/2023-04-15-lecture-lindner-princeton-university.html> (ultimo accesso 10/07/2023).
- 15 European Commission, *A Green Industrial Plan for the Net-Zero Age*, Brussels: European Commission, 1.2.2023, COM(2023) 62
- 16 European Commission, *Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia*, Brussels: European Commission, 17/3/2023, C101/03
- 17 T. Breton, P. Gentiloni, "Germany's latest response to energy crisis raises questions. Only a common and united European response can preserve our industry and protect our citizens", *The Irish Times*, October 3, 2022, <https://www.irishtimes.com/opinion/2022/10/03/germanys-latest-response-to-energy-crisis-raises-questions/> (ultimo accesso 10/07/2023). Successivamente, nel marzo 2023, Breton ha cambiato posizione, sostenendo che l'emissione di nuovo debito comune non è più un'opzione concreta in quanto prima bisogna spendere

i soldi del NGEU, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eus-breton-joint-debt-for-green-transition-no-longer-a-priority/>

- 18 F. Hill in « La guerre étendue vue de Washington », *Le Grand Continent*, 20 Juin 2023, <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/06/20/la-guerre-etendue-vue-de-washington-1/>
- 19 “Ampliare sempre di più una piattaforma «panafricana» di pagamenti, con un obiettivo doppio sullo sfondo: stimolare transazioni nelle valute locali e ridurre la dipendenza dai dollari Usa. È il modello che sta guidando l’espansione del *Pan-African Payment and Settlement System* (PAPSS), un’infrastruttura digitale per permettere a banche e altri intermediari finanziari di effettuare pagamenti istantanei nelle oltre 50 economie del Continente. Al momento il sistema ha incassato l’adesione di nove Paesi e altrettante banche centrali, quelle di Gambia, Ghana, Gibuti, Guinea, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, Zambia e Zimbabwe” (A. Magnani, “Pagamenti, l’Africa lancia una rete per allentare la dollaro dipendenza”, *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2023).
- 20 G. Papaconstatinou, J. Pisani-Ferry (eds.), *New World, New Rules. Final Report on the Transformation of Global Governance Project 2018-2021*, July 2022 Edition, Florence: European University Institute, 2022, <https://tg-eui.eu/publications/> (ultimo accesso 10/07/2023).
- 21 D. Moro, “La transizione verso un nuovo ordine mondiale e l’organizzazione federalista”, *Il Federalista*, 2022/2-3, pp. 162-174, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/prospettive-del-federalismo-nel-mondo/2579-la-transizione-verso-un-nuovo-ordine-mondiale-e-l-organizzazione-federalista> (ultimo accesso 10/07/2023); S. Pistone, “Il multilateralismo e la politica estera dell’Unio-

ne europea”, *Il Federalista*, 2022/1, pp. 50-55, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/i-documenti/2557-il-multilateralismo-e-la-politica-estera-dell-unione-europea> (ultimo accesso 10/07/2023).

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Fondazione Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarello, 8
10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it

 [@CSFederalismo](https://twitter.com/CSFederalismo)