

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Focus Euroatlantico

febbraio-maggio 2020

n. XIV

Focus

FOCUS EUROATLANTICO

febbraio 2020 - maggio 2020

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, Funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e rete diplomatico consolare
(maggio 2020)

Focus Euro-Atlantico febbraio-maggio 2020

A cura di Riccardo Alcaro e Nicola Bilotta

Sommario

Il secondo Focus Euro-Atlantico del 2020 si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici). La pandemia di Covid-19 ha esacerbato pre-esistenti divergenze tra Europa e Stati Uniti, che sono ora i principali epicentri del contagio. I tentativi degli europei di coinvolgere gli Stati Uniti in un quadro multilaterale di gestione della crisi sanitaria sono caduti nel vuoto. Né si è assistito a un'intensificazione del dialogo sulla risposta alla recessione economica provocata dai lockdown o sulle sue conseguenze geopolitiche, la maggiore delle quali è l'aumentata conflittualità tra America e Cina. Pur condividendo le preoccupazioni circa l'aggressiva campagna diplomatica con cui la Cina sta tentando di guadagnare in status e influenza all'estero, gli europei sono restii a impegnarsi in uno scontro frontale con Pechino, mentre l'amministrazione Trump ha adottato una feroce retorica anticinese. Le speranze degli europei che la pandemia potesse aprire uno spiraglio di rilancio del dialogo tra America e Iran sono andate deluse, mentre il contagio complica la cooperazione anche su questioni su cui c'è maggiore prossimità. Gli europei sembrano decisi a sfruttare la crisi economica per rilanciare l'agenda negoziale commerciale con gli Stati Uniti.

Il primo approfondimento illustra le politiche sanitarie di Usa e Ue in risposta a Covid-19. Laure-Anais Zultak e Nina van der Mark, ricercatrice del Centre for Universal Health di Chatham House, sottolineano come gli stati membri dell'Ue e gli stati federati degli Usa abbiano proceduto in ordine sparso, adottando misure a volte drasticamente diverse le une dalle altre. Le due esperte sono più indulgenti nei confronti delle istituzioni Ue, ricordando come la sanità sia essenzialmente di competenza degli stati membri e indicando una serie di misure prese dalla Commissione e dal Consiglio per rafforzare il coordinamento interno. Più critico è il giudizio sul governo federale americano, che ha espresso una leadership erratica dando segnali confusi e a volte contrastanti e mancando di esercitare una funzione di coordinamento, raccordo e sostegno alle politiche dei singoli stati. Questa mancanza di leadership interna si è riflessa anche nell'assenza di ogni iniziativa da parte Usa per la definizione di una cornice di cooperazione transatlantica sulla crisi sanitaria.

Nel secondo approfondimento Simone Romano, docente di Economia internazionale all'Università Roma Tre e ricercatore associato dello Iai, analizza la natura della crisi economica provocata dalla pandemia e indica gli ambiti di intervento per farvi fronte. La natura speciale della recessione – dovuta a un simultaneo shock nell'offerta così come nella domanda, e con un rischio potenziale di 'infezione' finanziaria – rende necessaria una risposta non-convenzionale e multi-livello che si articoli sui fronti monetario, fiscale e strutturale. La dimensione europea, sottolinea Romano, è assolutamente centrale. La Banca centrale europea, funzionando da prestatore di ultima istanza, può garantire la sostenibilità di stati con alto debito pubblico, ma senza la creazione di un potente meccanismo finanziario comune che possa sostenere le risposte fiscali degli stati la ripresa sarà più lunga e irregolare.

Il terzo approfondimento è dedicato al dibattito in merito alla digital tax ovvero la tassazione delle attività dei giganti dell'high tech come Amazon o Facebook. Nicola Bilotta, ricercatore del Programma Economia internazionale e Governance globale dello Iai, sostiene che l'argomento è tutt'altro che secondario in tempi di recessione economica, dal momento che la digital tax rafforzerebbe la leva fiscale di governi che avranno bisogno di aumentare la spesa pubblica per far fronte alla crisi. La digital tax è uno strumento pensato per ovviare all'anomalia secondo la quale le multinazionali high-tech pagano imposte risibili nei paesi in cui fanno profitti perché legalmente basate in paesi coi regimi fiscali più generosi. La questione ha una diretta attinenza transatlantica perché gli Stati Uniti hanno minacciato ritorsioni contro i paesi europei che hanno adottato una digital tax con la giustificazione che si tratterebbe di una misura discriminatoria, dal momento che la quasi

totalità dei giganti tecnologici attivi nell'Ue sono compagnie americane. La speranza è che si possa definire un quadro multilaterale in seno all'Ocse, ma il negoziato per ora avanza a rilento.

Executive summary

The first issue of the 2020 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in the appendix). The Covid-19 pandemic has exacerbated pre-existing divergences between Europe and the United States, which are now the main epicentres of the contagion. European attempts to involve the United States in a multilateral crisis management framework have been to no avail. Nor have the United States and Europe engaged in any significant dialogue over how to respond to the massive economic recession caused by extended lockdowns and deal with the geopolitical implications of the pandemic, most notably the increased level of antagonism between the United States and China. Although they share concerns about China's aggressive diplomatic campaign aimed at gaining in both international status and influence, European countries are reluctant to start a full-scale confrontation with Beijing, whereas the Trump administration has been increasingly resorting to ferocious anti-Chinese rhetoric. European hopes that the pandemic could open up an avenue for diplomatic re-engagement between the United States and Iran have been disappointed. The contagion has also complicated cooperation on issues on which there is greater transatlantic proximity. The Europeans are betting they can point to the economic recession to persuade the Americans of the need to settle transatlantic trade disputes.

The first essay of the Focus elaborates on the **public health policies of the US and the EU in response to Covid-19**. Laure-Anais Zultak and Nina van der Mark from Chatham House's Centre for Universal Health explain that the EU member states and the federated states of the US have acted largely independently from one another, at times adopting mutually contrasting decisions. The two experts show greater indulgence towards EU institutions, as public health is by and large a competence of the member states. They do point though to a series of steps taken by the European Commission and Council to strengthen intra-EU public health coordination. They are more critical of the US federal government, whose erratic leadership has often conveyed confusing public messages and failed to provide the necessary degree of coordination, support and direction to single states. The lack of domestic leadership is largely reflected in the absence of any US initiative aimed at organising transatlantic and international consensus on how to deal with the pandemic.

In the second essay, Simone Romano, professor of International Economy at the Roma Tre University and an associate fellow with LAI, analyses the nature of the **economic recession caused by the pandemic** and indicates a number of policy areas in which government should act to tackle it. The special nature of the recession – caused by simultaneous shocks on both the supply and demand side, and at risk of a financial 'infection' – warrants an unconventional and multi-level response, encompassing monetary, fiscal and structural policies. Romano insists on the centrality of the European dimension of the response. Acting as lender of last resort, the European Central Bank can guarantee the solvability of the most-indebted EU countries, yet without a powerful common spending mechanism in support of individual member states' fiscal policies the recovery will be harder to achieve.

The third essay is dedicated to the debate over the **digital tax**, namely the taxation of high-tech giants like Facebook or Amazon. Nicola Bilotta, research fellow with LAI's International Economy and Global Governance Programme, contends that the digital tax would strengthen the fiscal capacity of governments in dire need of augmenting public spending to keep their crisis-hit economies afloat. The digital tax is meant to address the anomaly whereby high-tech multinationals pay a risible amount of taxes in countries where they make profits because they are legally based in countries with overly generous tax regimes. The issue has direct transatlantic relevance as the United States has threatened retaliations against EU countries that have adopted a digital tax on the grounds that the tax discriminates against US companies – as basically all high-tech giants operating in the EU are. The hope is that a multilateral tax framework could be negotiated within the OECD, but the negotiation has been advancing slowly or not at all.

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche	1
Grafici.....	7
Le risposte sanitarie a Covid-19 di Ue e Usa: un'opportunità di cooperazione sprecata.....	15
L'economia della pandemia.....	24
Digital tax globale: se non ora quando?	35
Agenda dei prossimi eventi internazionali	47

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

La relazione tra Stati Uniti ed Europa non è uscita inerte dagli sconvolgimenti provocati dalla pandemia di **Covid-19**, la malattia provocata dal coronavirus Sars-Cov-2. Tra fine febbraio e aprile il contagio si è diffuso dalla Cina con sempre maggiore virulenza prima nei paesi europei – a partire naturalmente dall'Italia – e poi negli Stati Uniti, ora il principale epicentro della pandemia (al momento di scrivere si contano in America oltre 1,4 milioni di contagi e 85.000 vittime). Sebbene non in maniera uniforme, per contenere la diffusione del virus le autorità pubbliche in Europa e America hanno adottato estese e prolungate quarantene che hanno bloccato gran parte delle attività produttive e precipitato l'economia nella più grave recessione dai tempi della Grande Depressione degli anni 1930 – ben più grave della stessa Grande Recessione del 2008-9 (per una valutazione della risposta alle crisi sanitaria ed economica provocate da Covid-19, si vedano gli approfondimenti di Laure-Anais Zultak e Nina van der Mark e di Simone Romano in questo Focus). In un frangente estremamente critico la relazione transatlantica non è emersa come un fattore di mitigazione della crisi. Al contrario, la pandemia sembra aver generato più dissidi tra le due sponde dell'Atlantico che altro.

*Covid-19 ha
esacerbato le
divergenze
transatlantiche*

Le relazioni transatlantiche stavano attraversando una fase di tumulto già prima che Covid-19 si diffondesse. Tensioni si erano accumulate su una serie di dossier, dal commercio al clima, dall'Iran e il Medio Oriente fino all'uso di tecnologie importate dalla Cina. La fiducia reciproca era già stata scossa dall'aperto scetticismo nei confronti della Nato e la malcelata ostilità verso l'Unione Europea più volte ostentati dal presidente Usa Donald Trump. Una serie di piccoli incidenti, mentre il contagio si diffondeva rapidamente in diversi paesi europei, hanno contribuito a cementare il clima di diffidenza in Europa verso l'amministrazione americana. Un primo esempio è stata la decisione del governo americano di sospendere i voli di passeggeri da e per l'Europa, presa senza alcuna comunicazione preliminare ai governi dei paesi interessati. Nonostante l'effetto pratico della misura fosse irrilevante – molti governi europei avevano già disposto severe restrizioni ai viaggi – l'assenza di ogni forma di cortesia diplomatica da parte americana non è passata inosservata. Un altro incidente ha riguardato l'apparente tentativo da parte dell'amministrazione Trump di acquisire la quota di maggioranza di una società tedesca impegnata nella ricerca di un vaccino. Tanto la Casa Bianca quanto la società in questione, la CureVac di Tubinga, hanno smentito che il governo americano avrebbe voluto spostare la produzione di un eventuale vaccino negli Stati Uniti. L'incidente ha però ricevuto sufficiente copertura mediatica da generare sconcerto nell'opinione pubblica e provocato sufficiente allarme negli ambienti diplomatici da spingere il governo tedesco a prevenire l'acquisizione straniera di CureVac. Un ultimo incidente riguarda l'accusa agli Stati Uniti di aver dirottato in patria forniture mediche già promesse a clienti francesi e tedeschi offrendo ai fornitori prezzi maggiorati (per maggiori dettagli su questi incidenti, si veda l'approfondimento di Laure-Anais Zultak e Nina van der Mark in questo approfondimento).

* L'autore è Coordinatore della ricerca e Responsabile del Programma Attori globali dello Iai.

Ma è soprattutto sul diverso approccio alla **gestione internazionale della pandemia** che si sono palesate le maggiori differenze tra Europa e America. I paesi europei si sono mossi su due fronti – quello interno all’Ue e quello multilaterale. Gli Usa sono stati del tutto silenti sul primo – in contrasto con quanto avvenuto sotto l’amministrazione Obama, che intratteneva contatti regolari con le istituzioni Ue e la Germania durante la crisi finanziaria e quella dell’eurozona del 2010-12 – e quasi del tutto assenti sul secondo (per dettagli sulla risposta europea alla crisi economica, si veda l’approfondimento di Simone Romano in questo Focus).

Gli Usa sono disinteressati a una gestione multilaterale della pandemia

Di fatto gli Stati Uniti non hanno mostrato alcun interesse a definire un quadro di coordinamento con i loro alleati – in Europa e altrove. L’amministrazione Trump **non ha sostenuto** l’invito del presidente francese Emmanuel **Macron** (già ostracizzato dalla Russia) a una **riunione virtuale del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite** per l’adozione di una risoluzione che definisse dei parametri comuni di risposta alla crisi pandemica. Diversi incontri virtuali dei **membri del G7 non hanno prodotto consenso** soprattutto per l’opposizione Usa a esprimere sostegno all’Organizzazione mondiale della sanità (Oms), e anzi in un caso il G7 non ha nemmeno emesso un comunicato congiunto data l’insistenza da parte degli Usa di definire il coronavirus all’origine della pandemia come “**virus di Wuhan**”, la grande città cinese tristemente nota per essere stata il primo focolaio di Covid-19. Gli Stati Uniti si sono **rifiutati di sottoscrivere appelli alla cooperazione internazionale** nella lotta al virus promossi da Francia, Germania, Italia e altri paesi in seno all’Alleanza per il multilateralismo e al Gruppo di coordinamento interministeriale. Qualche risultato si è raggiunto a livello di G20, dove gli Usa hanno appoggiato la decisione di **sospendere il pagamento degli interessi** sul debito dei **paesi più poveri** per tutto il 2020. Contrariamente a quanto accadde nel 2008-9, il G20 non ha tuttavia esercitato alcuna funzione di indirizzo politico, soprattutto a causa della riluttanza dell’amministrazione Trump a coordinare misure sanitarie ed economiche a livello globale. Gli Usa hanno anche **declinato l’invito** a partecipare a un **vertice globale** organizzato dal Regno Unito, l’Ue e altri paesi in collaborazione con la Bill & Melissa Gates Foundation per accelerare la ricerca e distribuzione non competitiva di un vaccino anti-Covid.

Gli Stati Uniti hanno adottato un approccio fortemente critico nei confronti in particolare di un’istituzione internazionale centrale in tempi di pandemia, l’**Organizzazione mondiale della sanità**. A metà aprile il presidente Trump ha **sospeso** a tempo indeterminato il **contributo finanziario all’Oms**, accusandola di non avere comunicato con la necessaria urgenza l’incipiente crisi pandemica per evitare di irritare il paese da cui tutto è originato, la Cina. La decisione ha suscitato preoccupazione in Europa, dove l’orientamento prevalente tra i governi è stato quello di rafforzare le capacità dell’Oms. In questo senso si sono espressi il presidente del Consiglio europeo Charles Michel e il ministro degli esteri tedesco Heiko Maas. Altri sono stati più critici. Il ministro degli esteri irlandese Simon Coveney, per esempio, ha definito “indifendibile” la sospensione del contributo Usa all’Oms durante una crisi sanitaria globale. La Commissione europea, la Germania e il Regno Unito hanno tutti promesso un aumento dei fondi destinati all’Oms.

Covid-19 ha aumentato la conflittualità Usa-Cina

Le divergenze transatlantiche sull’Oms non hanno però solo a che fare con una diversa percezione del multilateralismo. Per l’amministrazione Trump attaccare l’Oms è anche e soprattutto un modo di **stigmatizzare la Cina**, che gli Stati Uniti temono possa aumentare in status e influenza in conseguenza della pandemia. Nelle settimane iniziali della diffusione del contagio oltreconfine, la Cina ha in effetti profuso grandi energie nel tentativo di presentarsi al mondo come un

paese solidale ed efficiente, offrendo ai paesi in difficoltà forniture mediche e *know-how* nel contenimento del contagio. Sia gli americani sia gli europei hanno espresso preoccupazione riguardo agli obiettivi nascosti della campagna diplomatica cinese. Quella che i media hanno ribattezzato ‘diplomazia delle mascherine’ è volta a far dimenticare – o perdonare – la responsabilità del governo cinese di aver inizialmente nascosto la gravità della situazione, nonché ad aumentare l’influenza cinese all’estero.

Gli europei hanno insistito sulla necessità di operare su due binari paralleli, da una parte quello di evitare stigmatizzazioni in una fase in cui è necessaria la più estesa cooperazione internazionale possibile, e dall’altro il rafforzamento dell’autonomia e della trasparenza delle istituzioni multilaterali. **La cancelliera tedesca Angela Merkel e il presidente francese Macron, tra gli altri**, hanno pubblicamente dichiarato che a crisi conclusa sarà necessario **far luce sulle mancanze della Cina** nell’allertare il mondo in tempo perché la diffusione di Covid-19 potesse essere prevenuta o comunque contenuta con maggior successo. L’amministrazione Trump ha adottato una retorica fortemente anti-cinese, non soltanto rimarcando i ritardi di Pechino nel dare l’allarme ma anche sostenendo – per bocca dello stesso presidente così come del segretario di stato Mike Pompeo – che Covid-19 si sarebbe diffuso da uno dei due laboratori virologici di Wuhan. Nonostante abbia riconosciuto che il consenso scientifico – condiviso dall’intelligence Usa – sia che Sars-Cov-2 non abbia origine artificiale, Pompeo ha dichiarato che gli Stati Uniti avrebbero le prove che il virus sia ‘sfuggito’ a un laboratorio. Pompeo non ha però offerto dettagli e al momento non si ha notizia che l’intelligence Usa abbia condiviso informazioni al riguardo con i suoi corrispettivi europei. Vera o meno che sia l’accusa di Pompeo, ci sono pochi dubbi che attaccare la Cina come responsabile della pandemia sia diventato un tema centrale non solo dell’Amministrazione Trump ma di tutto il Partito repubblicano in vista delle **elezioni di novembre**, quando oltre alla presidenza si voterà anche per il rinnovo della Camera dei rappresentanti e di un terzo del Senato.

Molti governi europei condividono le preoccupazioni circa l’**aggressiva diplomazia cinese**, che si è spesso spinta in vera e propria disinformazione, come quando si è alluso al fatto che il virus sarebbe stato importato in Asia da soldati americani o che avrebbe avuto origine in Italia. Tuttavia, gli europei sono restii a impegnarsi in uno scontro a tutto campo con Pechino. L’**Italia** è senz’altro un paese che gradirebbe che le divergenze tra Usa e Cina

*Gli europei restii a
impegnarsi in uno
scontro frontale
con la Cina*

potessero essere ricomposte o comunque gestite in un clima più costruttivo. L’Italia è oggetto di attenzione speciale del governo cinese dopo la firma nel marzo 2019 di un **memorandum d’intesa** a sostegno della **Via della Seta**, la grande iniziativa di Pechino di sviluppo della rete infrastrutturale a supporto delle rotte commerciali marittime e terrestri tra Asia orientale ed Europa. Non è un caso quindi che quando l’Italia è diventata per qualche settimana il principale focolaio mondiale di Covid-19 la Cina abbia inviato apparecchiature sanitarie e team di medici nelle regioni più colpite. Allarmata dalla prospettiva che la Cina potesse conquistarsi il favore dell’opinione pubblica italiana, l’Amministrazione Usa ha prodotto un inusuale **memorandum presidenziale** sull’assistenza a Roma. Il rischio – per l’Italia ma anche più in generale per l’Ue – è quello di diventare un **campo di battaglia tra le due potenze**, tanto più che l’ostilità alla Cina negli Stati Uniti è diffusa anche tra i Democratici, nonostante questi ultimi tendano a usare una retorica meno incendiaria di quella di Trump. La stampa americana ha pubblicato reportage giornalistici in cui l’Ue viene dipinta come eccessivamente sensibile alle pressioni della Cina. Un caso in particolare è stata l’apparente decisione da parte del Servizio di azione esterna europeo (Seae), il corpo diplomatico dell’Ue, di moderare le critiche alla Cina espresse in un rapporto sulle attività di campagna di disinformazione e propaganda relative a Covid-19 da parte di paesi terzi, in particolare Russia e Cina. Il Seae ha respinto le accuse, insistendo che il rapporto menziona la Cina per nome e ne stigmatizza le attività di propaganda e disinformazione.

La pandemia di Covid-19 sta dunque mettendo in risalto le difficoltà di europei e americani nel forgiare un consenso non solo sulle sue conseguenze sanitarie ed economiche, ma anche sulle sue implicazioni geopolitiche. Il caso della Cina è esemplare, ma non è l'unico. Un altro dossier su cui Covid-19 ha avuto l'effetto di allargare ulteriormente il divario tra Europa e Stati Uniti è l'**Iran**. Gli europei hanno in un primo momento sperato che la diffusione del contagio nella Repubblica islamica (uno dei paesi più colpiti da Covid-19) potesse creare uno spazio per una ripresa dei contatti diplomatici tra Washington e Teheran. Per gli europei resta infatti prioritario contribuire a ricomporre le lacerazioni aperte dalla decisione di Trump di **ritirarsi dall'accordo nucleare del 2015** e di adottare **sanzioni con effetto extra-territoriale** per forzare l'Iran a smantellare buona parte del suo programma nucleare e quello balistico, nonché a porre fine al sostegno ai suoi alleati in Libano, Iraq, Siria e Yemen.

*Le speranze Ue
di una ripresa
della diplomazia
Usa-Iran sono
state deluse*

L'idea degli europei era che gli americani potessero acconsentire ad allentare la stretta sanzionatoria in modo da facilitare il **commercio in beni umanitari** – in particolare medicine e apparecchiature mediche – in un momento in cui il sistema sanitario iraniano è sotto pressione a causa di Covid-19. Anche se formalmente il commercio in beni umanitari con l'Iran è esentato dalle sanzioni Usa, di fatto esso si è contratto sensibilmente perché le banche europee e di altri paesi temono di 'inciampare' comunque nella sempre più fitta rete di restrizioni adottate dal governo Usa. L'**amministrazione Trump** si è però **rifiutata di fare concessioni**, insistendo sul fatto che il regime iraniano avrebbe le risorse per finanziare più adeguatamente il sistema sanitario. Ha comunque dichiarato di non opporsi al trasferimento in Iran di medicinali e apparecchiature mediche attraverso un veicolo di facilitazione commerciale creato insieme con il governo della Svizzera. Tuttavia, questo veicolo speciale, che è stato concepito in competizione con uno simile istituito da Francia, Germania e Regno Unito (gli 'E3') e chiamato Instex, è rimasto di fatto inutilizzato. Gli E3 hanno invece annunciato che **Instex**, sulla carta operativo da inizio 2019, lo scorso marzo ha finalmente completato le sue prime transazioni commerciali. Anche se importante politicamente perché testimonia la continua ricerca da parte degli europei di mantenere un canale diplomatico aperto con l'Iran, Instex resta strumento estremamente limitato. Anche i **venti milioni di euro in aiuto umanitario** che l'Ue ha trasferito all'Iran attraverso l'Oms hanno una rilevanza simbolica più che pratica. Di poco effetto pratico è stato anche il **sostegno** degli europei alla richiesta da parte dell'Iran di un **prestito del Fondo monetario internazionale**, visto che gli Stati Uniti l'hanno bloccata.

Un altro più grande problema riguarda l'**embargo Onu sulla vendita di armi all'Iran**, che dovrebbe estinguersi a fine anno. Deciso a estendere l'embargo a ogni costo, il governo americano ha annunciato che richiederà la **riattivazione delle sanzioni Onu** contro l'Iran in quanto quest'ultimo è in violazione della risoluzione 2231 con cui il Consiglio di sicurezza Onu ha avallato l'accordo nucleare nel luglio 2015. L'Iran ha in effetti dichiarato lo scorso gennaio che non avrebbe più rispettato i limiti allo sviluppo del suo programma nucleare civile. La mossa iraniana è stata interpretata allora come risposta all'assassinio in Iraq da parte americana del generale Qassim Suleimani, il principale artefice della politica di sostegno a milizie filo-iraniane in Medio Oriente e nel Golfo. In realtà Teheran si era già da tempo decisa per una riduzione graduale dell'osservanza dei termini dell'accordo nucleare in **rappresaglia contro la decisione di Trump di abbandonare l'accordo e riadottare tutte le sanzioni** (comprese quelle extra-territoriali) nonostante in quel momento l'Iran fosse ottemperante ai suoi obblighi.

L'Iran sostiene di essere disposto a ritornare a rispettare l'accordo se gli Stati Uniti fanno lo stesso. Se però gli americani riuscissero a estendere l'embargo sulle armi utilizzando una clausola di un accordo che loro stessi hanno abbandonato per primi, con ogni probabilità l'Iran abbandonerà l'accordo e forse anche il Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp). Gli europei vogliono evitare questa eventualità a ogni costo, visto che l'accordo nucleare del 2015 – per quanto malridotto – è ancora la base legale per condurre **intrusive ispezioni nucleari** in Iran, e il **Tnp** contiene l'obbligo a non dotarsi di armi atomiche. I diplomatici europei hanno reagito con un misto di sgomento e irritazione alla pretesa degli Stati Uniti di usare l'accordo nucleare che hanno apertamente abbandonato nel 2018 per punire le infrazioni che l'Iran ha commesso in risposta al ritiro americano. L'Alto rappresentante per la politica estera Ue Josep **Borrell** – che presiede la commissione che supervisiona l'attuazione dell'accordo nucleare – ha dichiarato senza mezzi termini che gli Stati Uniti sono, per loro espressa (e ripetuta) volontà, fuori dall'accordo. Il timore di Borrell e degli E3 – che sono firmatari dell'accordo insieme a Russia e Cina – è che gli Stati Uniti, sfruttando presunte ambiguità nel testo della risoluzione 2231, forzino una decisione in Consiglio di sicurezza. Dal momento che Cina e Russia hanno già dichiarato di considerare senza base legale l'interpretazione degli Stati Uniti, il risultato sarebbe un ulteriore svuotamento dell'autorità del Consiglio di sicurezza.

*Per estendere
l'embargo sulle armi
all'Iran, gli Usa
ricorrono all'accordo
da cui si sono ritirati*

*Covid-19 complica
la gestione della
sicurezza in
Europa e altrove*

Covid-19 ha avuto un impatto anche su questioni di sicurezza transatlantiche su cui le divisioni sono meno marcate o assenti. Un caso è il considerevole ridimensionamento dell'esercitazione militare Nato **Defender Europe 20**, in corso dalla fine del 2019, che prevedeva lo schieramento temporaneo di ventimila soldati americani in Europa, soprattutto nel quadrante del Baltico. L'esercitazione, la più grande dalla fine della Guerra fredda, aveva come obiettivo quello di fornire rassicurazioni agli alleati che si sentono più esposti a una potenziale minaccia dalla Russia, come la Polonia e le repubbliche baltiche, e rafforzare le capacità di difesa e deterrenza alleate. Un altro caso concerne la sospensione delle attività di addestramento delle forze di sicurezza dell'Iraq da parte della **coalizione anti-Isis** a guida americana. Americani ed europei hanno espresso preoccupazione circa le conseguenze di Covid-19 sul conflitto in **Libia**. L'ambasciatore Usa in Libia ha richiesto pubblicamente alle forze in campo di accordarsi su un cessate-il-fuoco, un appello a cui ha fatto eco una dichiarazione congiunta di Borrell e dei ministri degli esteri di Francia, Germania e Italia.

Per il momento non sembrano invece esserci stati effetti di Covid-19 sul pianificato **ritiro delle forze Nato dall'Afghanistan**, che resta condizionato dallo stato di attuazione dell'accordo tra i talebani e il governo americano. Il processo si è bloccato dopo che le trattative su uno scambio di prigionieri si sono arenate e soprattutto a causa della mancata intesa a sostegno di un governo di unità nazionale a Kabul. In risposta, il segretario di stato Pompeo ha tagliato un miliardo di dollari in aiuti all'Afghanistan e minacciato di cancellarne altrettanti il prossimo anno. Sia le trattative con i talebani che i rapporti con il governo di Kabul sono gestiti interamente dagli Stati Uniti, senza alcun coinvolgimento degli alleati Nato.

Infine, gli europei hanno per bocca di Borrell espresso sostegno a una proposta degli Stati Uniti di facilitare una transizione democratica in **Venezuela** e permettergli quindi di meglio far fronte alla diffusione del coronavirus. La proposta degli Usa è che sia Nicolas Maduro sia il suo rivale Juan Guaidò, che gli Stati Uniti e molti paesi europei riconoscono come presidente a interim, facciano un passo indietro in modo da consentire la creazione di un consiglio di stato

che governi il paese e organizzi nuove elezioni. Non ci sono chance che Maduro, che è alla testa di un regime autoritario sotto enorme pressione da parte Usa, sia disposto a fare concessioni.

Un fronte su cui gli europei sperano che la pandemia possa portare a una ripresa della cooperazione transatlantica è quello del commercio. Phil Hogan, il commissario europeo per il commercio (su cui l'Ue ha competenze esclusive), ha lanciato un'iniziativa per la **risoluzione delle dispute commerciali** tra le due sponde dell'Atlantico e la definizione di un'**agenda negoziale commerciale comune**. Un capitolo centrale riguarda l'annosa disputa sui sussidi che paesi europei e governo americano hanno dato alle rispettive maggiori aziende produttrici di aerei civili, ovvero Airbus e Boeing. Lo scorso anno l'Organizzazione mondiale per il commercio (Omc) ha emesso una sentenza che conferma che **Airbus** ha beneficiato di aiuti di stato – illegali in base alle regole dell'Omc – e riconosciuto agli Stati Uniti il diritto di applicare tariffe su beni di importazione europea per un valore complessivo di 7,5 miliardi di dollari. Sconfitta sul fronte Airbus, l'Ue si aspetta però di vincere una causa parallela nei confronti di **Boeing**, che avrebbe beneficiato per anni di sgravi fiscali equiparabili a sussidi. Dal momento che la sentenza su Boeing è attesa per giugno (dopo un ritardo dovuto alla crisi Covid-19), il commissario Hogan ha prospettato al rappresentante per il commercio Usa Robert Lighthizer di trovare un'intesa definitiva sulla questione Airbus-Boeing senza dover ricorrere all'uso di rappresaglie tariffarie.

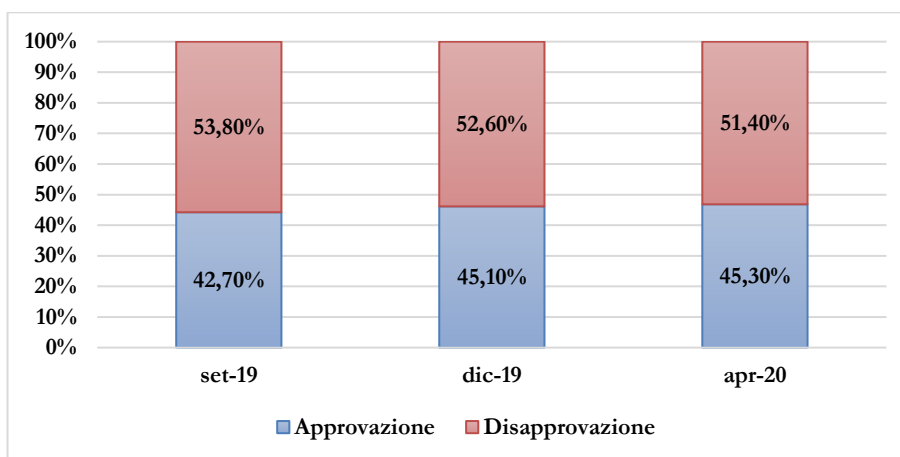
*La Commissione Ue
prova a rilanciare
l'agenda commerciale
con gli Usa*

Hogan vorrebbe usare la risoluzione della disputa per spezzare il ciclo di **tariffe e contro-tariffe** innescato dalla decisione dell'amministrazione Trump nel 2017 di adottare dazi sulle importazioni di acciaio e alluminio dall'Europa. Hogan ha anche proposto che Usa e Ue creino un sistema condiviso di **riserve strategiche di materiali medici e sanitari**, prendendo ispirazione dall'accordo sulle riserve strategiche di petrolio create dopo gli shock petroliferi degli anni 1970. Gli europei sperano inoltre che Covid-19 acceleri il negoziato in seno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) sulla tassazione sulle attività dei giganti high-tech come Facebook o Amazon – la cosiddetta **digital tax** – che, aumentando la leva fiscale dei governi, fornirebbe risorse necessarie a finanziare la ripresa economica (sull'argomento, si veda l'approfondimento di Bilotta in questo Focus).

Grafici

1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

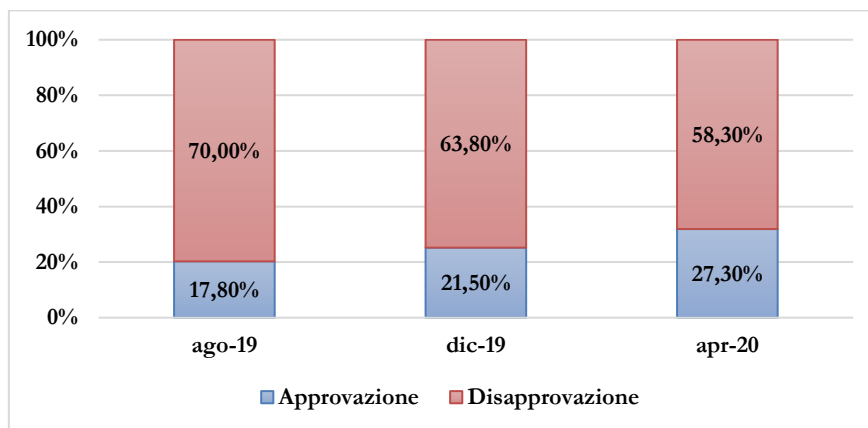
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati ad aprile 2020

https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

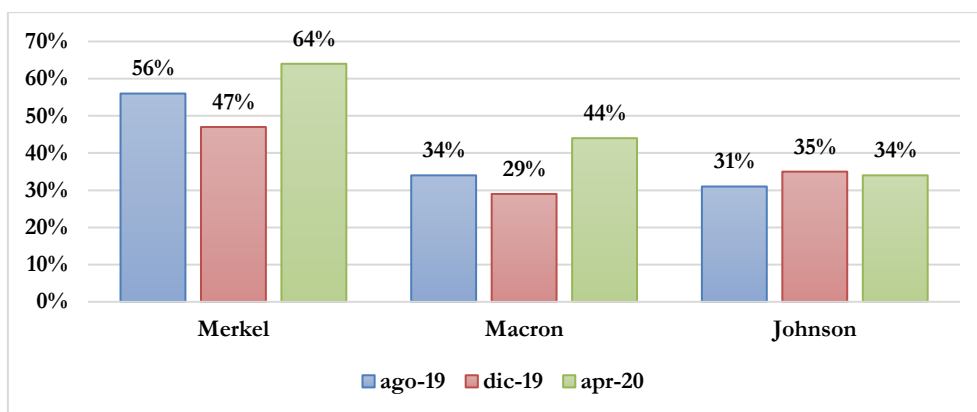
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati ad aprile 2020

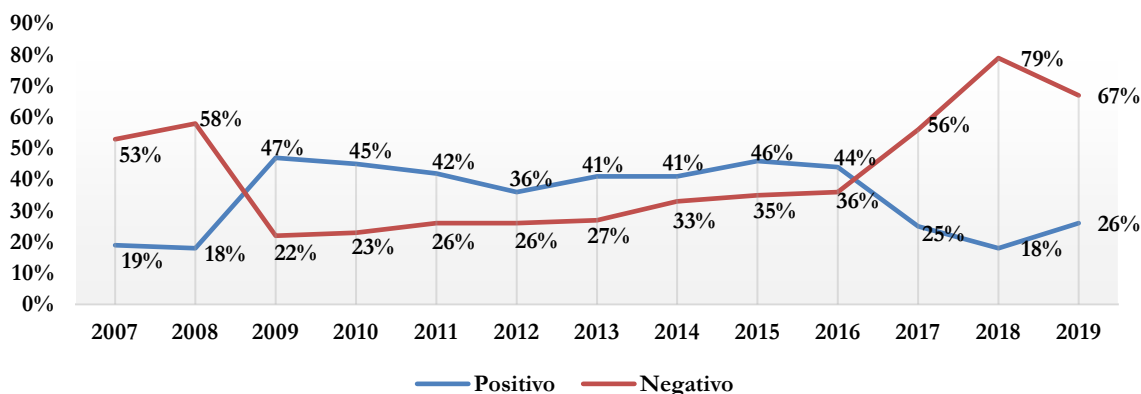
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

1.3 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della rispettiva popolazione nazionale in %



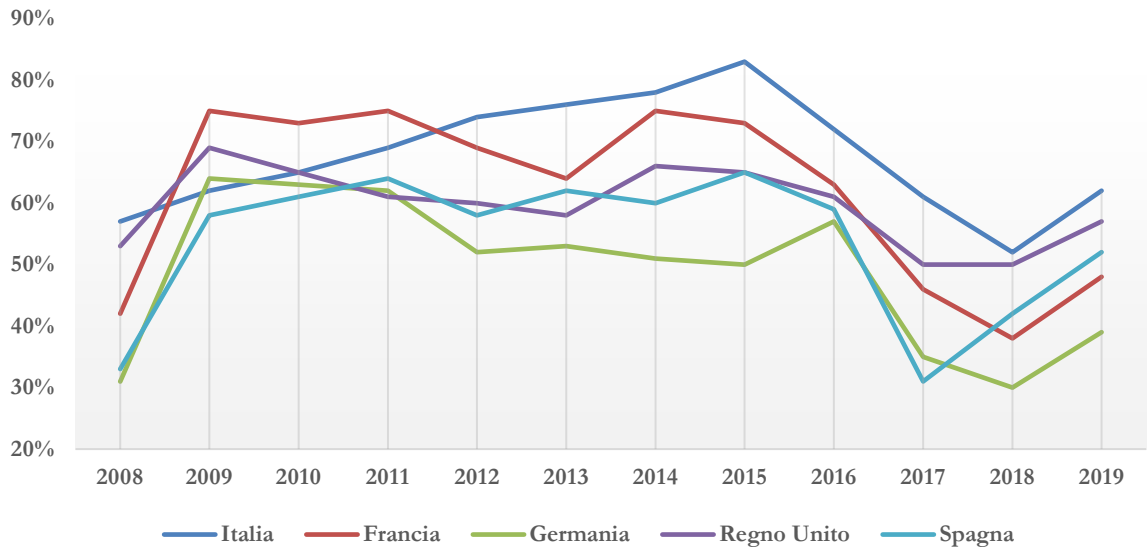
Fonti: DW, settembre 2019, <https://www.dw.com/en/majority-of-germans-support-angela-merkel-want-her-to-finish-term/a-50320202> e Tagesschau, aprile 2020, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/index.html>
 Ipsos, dicembre 2019, https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-12/rapport_complet_barometre_politique_ipsos_le_point_decembre_2019.pdf e Ipsos, aprile 2020, <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-politique>
 The Independent, Agosto 2019, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-prime-minister-brexit-administration-government-conservatives-a9034701.html> e YouGov, aprile 2020, https://yougov.co.uk/topics/politics/explore/public_figure/Boris_Johnson

1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



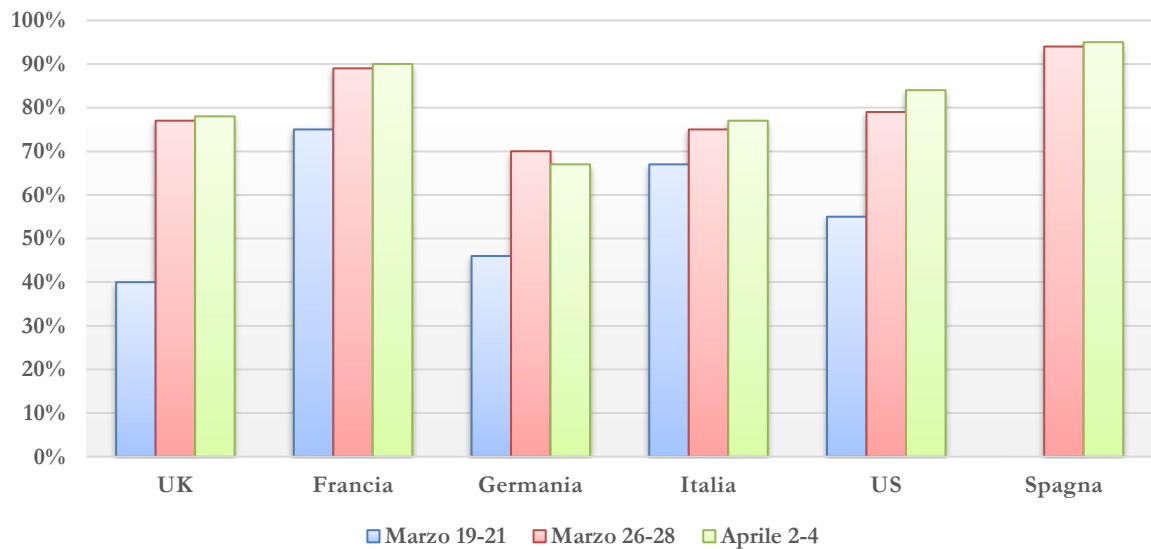
Fonte: Gallup, giugno 2018
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018
http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/ e Pew Research, gennaio 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/little-trust-in-trumps-handling-of-international-affairs/>

1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti



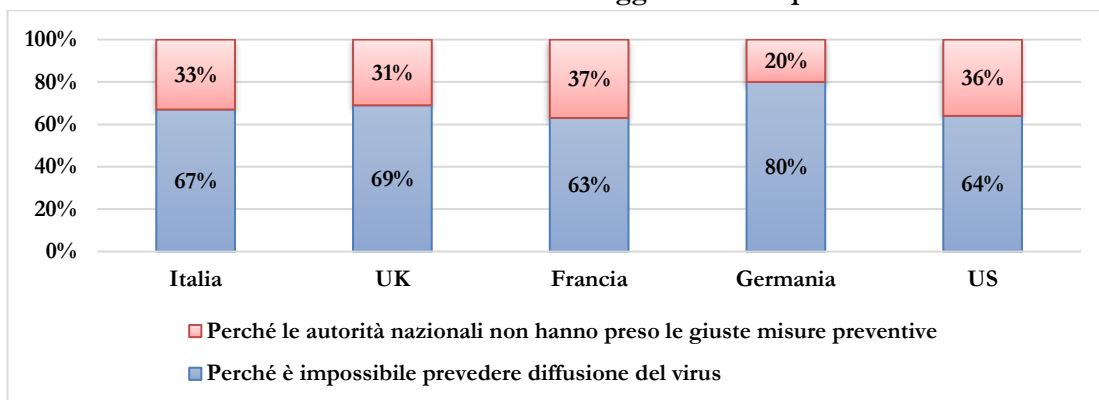
Fonte: PewResearch, dicembre 2018, <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/1/country/it> e Pew Research, gennaio 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/>

1.6 Abitanti per nazione che restano a casa (autonomamente o in rispetto delle misure di confinamento del proprio governo).



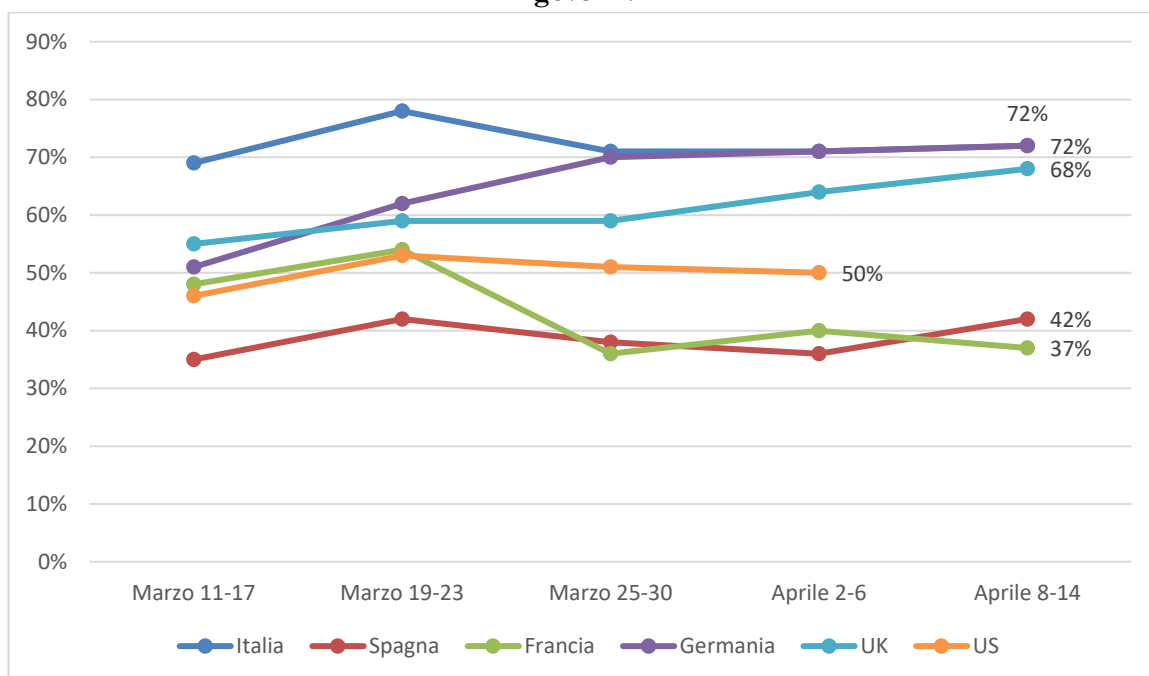
Fonte: Ipsos, aprile 2020, <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-04/coronavirus-wave-7-pr-april-8-ipsos.pdf>

1.7 Perché il coronavirus ha raggiunto il tuo paese?



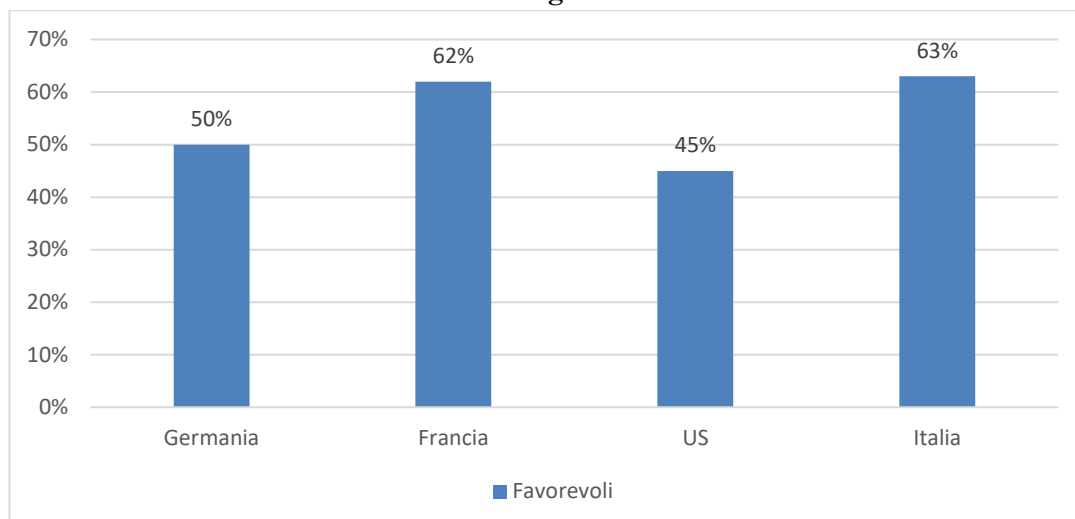
Fonte: Ipsos, marzo 2020, <https://www.ipsos.com/en/rising-concern-coronavirus-will-have-personal-financial-impact-and-poses-high-threat-their-country>

1.8 Approvazione nazionale sulla gestione della pandemia Covid-19 da parte dei propri governi.



Fonte: Yougov, aprile 2020, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/YouGov-international-COVID-19-tracker>

1.9 Consenso nazionale ad uso da parte del governo di sistemi di tracciabilità personale per ridurre i contagi da covid-19.



Fonti: The Local De, 2 aprile 2020, <https://www.thelocal.de/20200402/privacy-mad-germany-turns-to-app-to-track-virus-spread>

Odoxa, aprile 2020, <http://www.odoxa.fr/sondage/stopcovid-62-francais-seraient-prets-a-utiliser-lapplication/>

Pew Research, aprile 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/16/most-americans-dont-think-cellphone-tracking-will-help-limit-covid-19-are-divided-on-whether-its-acceptable/>

Yougov, marzo 2020, <https://it.yougov.com/news/2020/03/30/app-covid-19/>

2. Spesa per la difesa

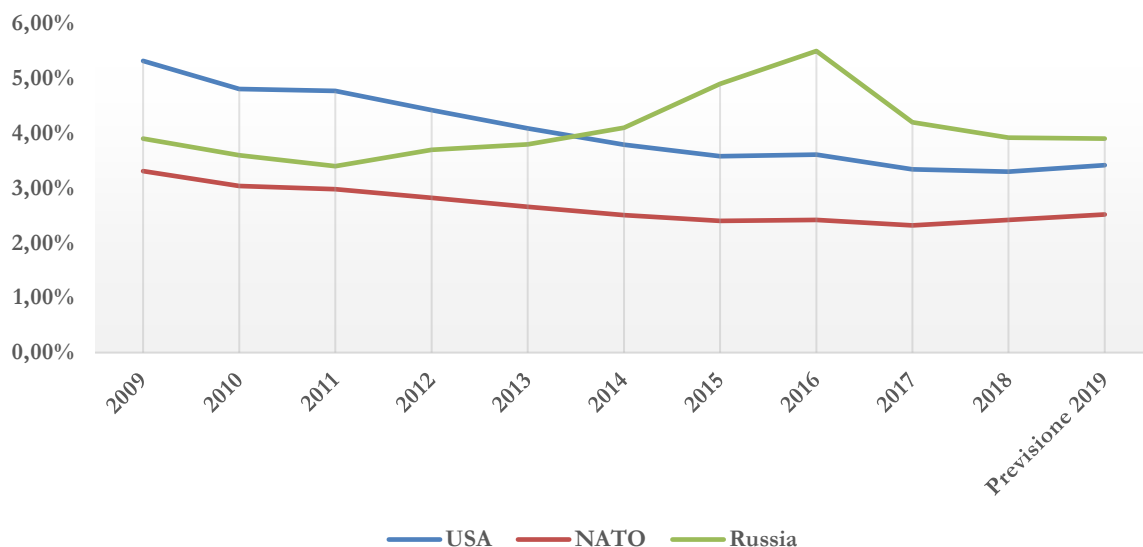
2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di \$)

Anno	Nato	Nato Europa	Usa	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$314.221	\$729.544	\$41.423
2009	\$ 1.058.802	\$282.240	\$757.466	\$43.458
2010	\$1.013.705	\$274.592	\$720.423	\$44.338
2011	\$1.044.470	\$281.686	\$740.744	\$47.321
2012	\$996.595	\$263.571	\$712.947	\$54.832
2013	\$968.487	\$269.434	\$680.825	\$57.501
2014	\$942.820	\$270.430	\$654.264	\$61.622
2015	\$895.059	\$235.336	\$641.253	\$66.622
2016	\$911.692	\$237.326	\$656.059	\$66.419
2017	\$917.075	\$250.862	\$642.936	\$55.327
2018	\$987.508	\$281.665	\$684.360	\$61.388
2019*	\$1.039.628	\$286.994	\$730.149	\$65.103

Fonte: Nato, novembre 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf; Sipri, Aprile 2020, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20in%20constant%20%282018%29%20USD.pdf>

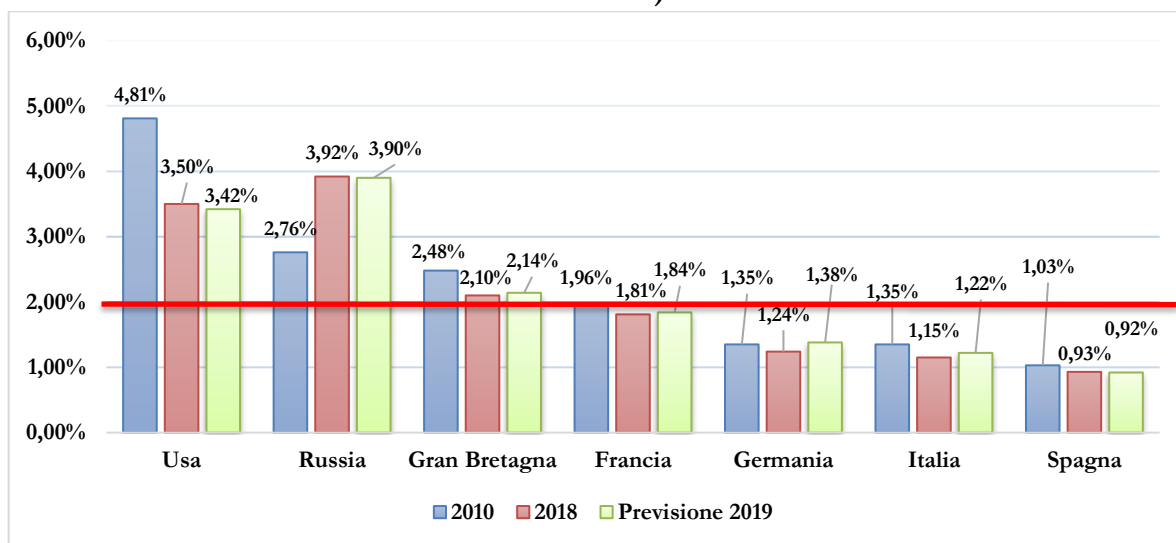
* Previsioni

2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil: confronto tra Nato, Stati Uniti e Russia



Fonte: Nato, novembre 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf; Banca Mondiale, "Military Expenditure (% of GDP)", <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs>; Sipri, Aprile 2020, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>

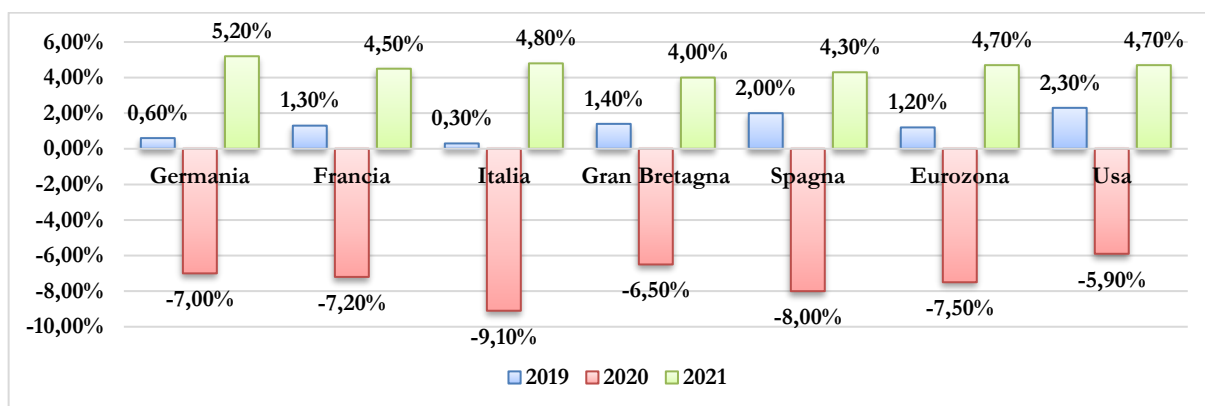
2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla Nato)



Fonte: Nato, novembre 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf; Banca Mondiale, "Military Expenditure (% of GDP)", <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs>; Sipri, aprile 2020, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>

3. L'economia in cifre

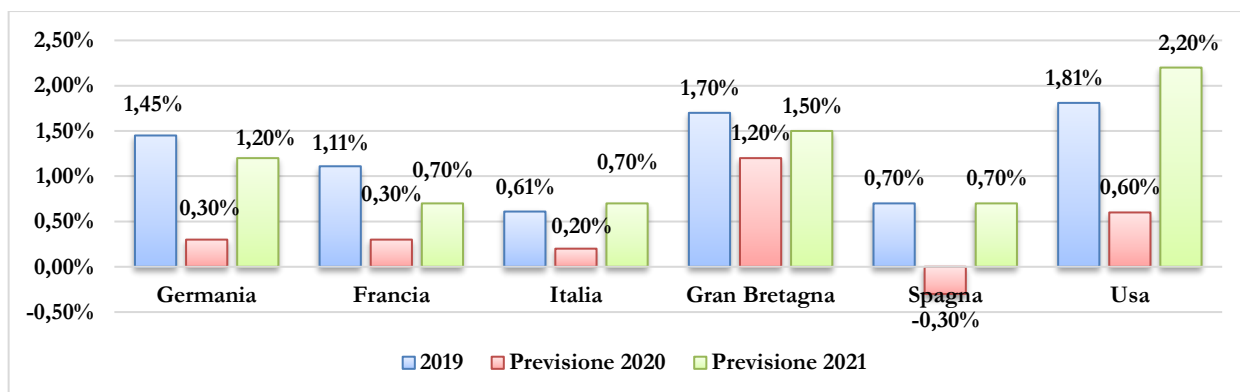
3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



Fonte: Dati Fondo Monetario Internazionale, aprile 2020,

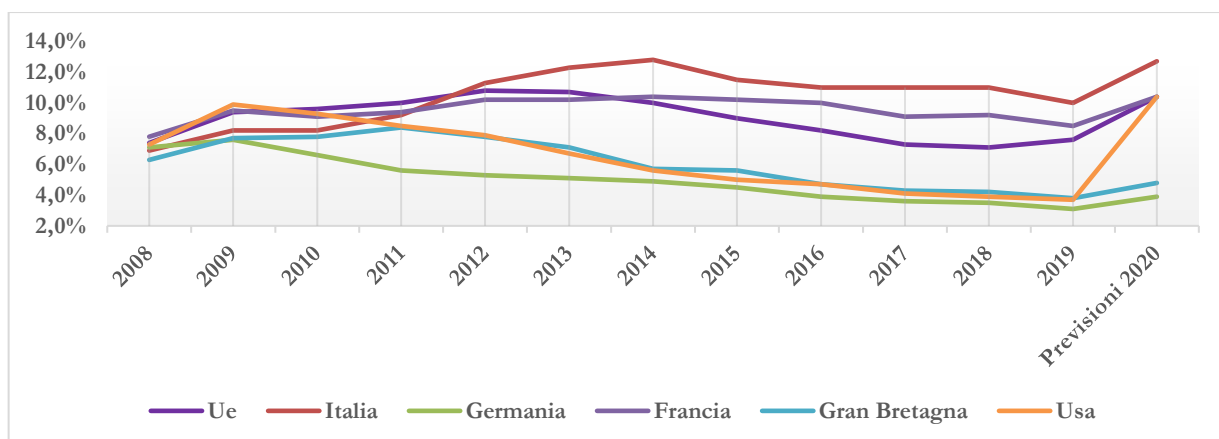
https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO

3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse, marzo 2020, <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm#indicator-chart> ; Dati Fondo Monetario Internazionale, aprile 2020, <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD>

3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %



Fonte: Pew Research Center, settembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/18/eu-unemployment-rate-nears-pre-recession-low/#interactive>; Us Bureau of Labor Statistics, settembre 2018, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>; OSCE, marzo 2020, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>; Dati Fondo Monetario Internazionale, aprile 2020, <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO>

Le risposte sanitarie a Covid-19 di Ue e Usa: un'opportunità di cooperazione sprecata

di Laure-Anais Zultak e Nina van der Mark *

Sebbene la pandemia di Covid-19 abbia avuto origine nella città cinese di Wuhan, gli Stati Uniti e l'Unione Europea risultano allo stato attuale i principali focolai dell'epidemia nel mondo. Al momento di scrivere (29 aprile 2020), i paesi membri dell'Ue e del Sistema economico europeo registravano 1.087.272 casi e 120.144 decessi totali¹, mentre gli Stati Uniti sono stati il singolo paese maggiormente colpito dall'epidemia. Ue e Usa hanno adottato una serie di misure diverse tra loro, a volte in maniera diametralmente opposta. I vari stati membri dell'Ue e gli stessi stati federati degli Usa hanno adottato linee guida prive di uniformità, mettendo in luce il livello di complessità delle politiche sanitarie in risposta alla pandemia. La crisi ha messo in dubbio lo stesso ruolo di Bruxelles e Washington in termini di sanità pubblica, provocando al tempo stesso un impatto negativo sulle relazioni transatlantiche e sul multilateralismo più in generale.

1. Le politiche sanitarie di risposta al Covid-19 dell'Ue

In Europa, le politiche sanitarie rimangono prerogativa dei governi nazionali. Le competenze dell'Ue al riguardo si limitano al sostegno al coordinamento. Nel corso dell'attuale crisi, l'Ue si è attivata mediante una serie di iniziative incentrate su finanziamenti di emergenza – come la fornitura di Dispositivi di protezione individuale (Dpi) come mascherine e guanti, cooperazione bilaterale e condivisione di informazioni di tipo scientifico. Tali misure garantiranno sostegno nei mesi a venire. La solidarietà europea potrebbe però essere stata troppo poca e troppo tardiva per i paesi colpiti per primi, Italia e Spagna. Gli sforzi in ambito comunitario hanno prodotto effetti limitati nelle prime fasi della pandemia, considerato che i singoli stati hanno adottato misure diverse tra loro, in momenti diversi e con livelli di efficacia anch'essi di tenore diverso. La crisi del Covid-19 ha messo a nudo i limiti insiti nei deboli meccanismi comunitari in termini di politiche sanitarie di fronte a una pandemia che richiede un coordinamento internazionale. In ogni caso, Bruxelles ha iniziato a porre le basi di una più coerente strategia per le prossime settimane e mesi.

La Commissione ha tentato di accrescere la disponibilità di Dpi

L'Ue ha attivato sin dall'inizio lo Strumento per il sostegno d'emergenza e il Meccanismo di protezione civile.² Gli stati possono richiedere e ricevere sostegno sulla base di contributi volontari da parte degli altri membri Ue. Alcuni paesi hanno mobilitato fondi d'emergenza allo scopo finanziare il rimpatrio di propri cittadini da Wuhan all'inizio dell'epidemia³. Anche l'Italia ha richiesto tale sostegno nelle fasi iniziali, ma i paesi membri si

La solidarietà europea potrebbe essere stata troppo tardiva

* Laure-Anais Zulkas è consulente indipendente in politiche sanitarie; Nina van der Mark è analista di ricerca presso il Centre for Universal Health di Chatham House, Londra.

¹ European Centre for Disease Prevention and Control, *Situation update for the EU/EEA and the UK, as of 29 April 2020*, 30 aprile 2020, <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>

² European Commission, *Overview of the Commission's Response*, 30 aprile 2020, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_en

³ European Commission, *The EU's response to COVID-19*, 24 febbraio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_307

sono dimostrati significativamente lenti nel dare risposte⁴. I fondi sono stati concessi solo dopo alcune settimane e utilizzati per trasportare per via aerea attrezzature mediche donate dalla Cina all'Italia.⁵ Più di recente, il Meccanismo di protezione civile ha fornito supporto al dispiegamento del Corpo medico europeo da Romania e Norvegia a Milano e Bergamo e l'invio di 3000 litri di disinfettante dall'Austria all'Italia.⁶ Il 14 aprile, la Commissione europea ha approvato uno stanziamento di ulteriori 2.7 miliardi di euro dal bilancio europeo a sostegno del settore sanitario comunitario dove questo fosse maggiormente necessario.⁷

L'Ue ha operato al fine di accrescere la disponibilità di Dpi, elementi di cruciale importanza nella lotta contro il Covid-19. La Commissione ha allentato le regole sugli appalti pubblici in aprile, sopprimendo i regolamenti circa la pubblicità e il numero necessario di concorrenti⁸ ed eliminando le imposte sulle attrezzature mediche provenienti da paesi non-Ue.⁹ Queste regole avrebbero impedito ai governi di muoversi con rapidità, con processi di appalti pubblici, in risposta alla crisi. Il meccanismo di risposta ai disastri naturali, RescEU, è stato esteso al Covid-19, avendo quale obiettivo principale l'acquisizione di Dpi per conto degli stati membri.¹⁰ Nel quadro di tali interventi, sin dal 28 febbraio la Commissione ha lanciato quattro gare d'appalto, e un contratto è già stato assegnato.¹¹ L'Ue sta dando altresì la possibilità ai produttori privati di aumentare la fornitura di Dpi rendendo disponibili a titolo gratuito gli standard europei per le attrezzature mediche.¹² Le esportazioni di Dpi verso i paesi non-Ue sono state ridotte al fine di garantire sufficienti scorte a livello interno.¹³ Anche se alcuni strumenti sono stati introdotti per provare ad aumentare la disponibilità di Dpi in Europa, nel momento in cui scriviamo la fornitura di attrezzature sembra non essere ancora in grado di soddisfarne la domanda.

L'area Schengen e le politiche frontaliere si sono dimostrate un fattore cruciale della risposta europea al Covid-19. A partire dal 16 marzo l'Ue ha limitato gli accessi al territorio comunitario per motivi ritenuti non essenziali, consentendo solo a cittadini comunitari e del Regno Unito il rientro all'interno dell'area europea.¹⁴ Gli stati membri hanno preso decisioni autonome circa la chiusura dei confini entro l'area Schengen, la qual cosa ha portato Ursula Von der Leyen, Presidente della Commissione europea, a chiedere di garantire che le catene di forniture e distribuzione non venissero messe a rischio. In particolare, "corsie

*Politiche frontaliere
sono state un fattore
cruciale della risposta
europea*

⁴ Politico, *Europe fails to help Italy in coronavirus fight*, 5 marzo 2020, <https://www.politico.eu/article/eu-aims-better-control-coronavirus-responses/>

⁵ "Covid-19 : ce que l'Union européenne peut (et ne peut pas) faire", in *Toute l'Europe*, 21 aprile 2020, <https://www.touteurope.eu/actualite/covid-19-ce-que-l-union-europeenne-peut-et-ne-peut-pas-faire.html>

⁶ European Commission, *Coronavirus: EU Medical Teams deployed to Italy*, 7 aprile 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_613

⁷ European Commission, *Coronavirus Response: Highlights*, 30 April 2020, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/highlights_en

⁸ European Commission, "Guidance from the European Commission on using the public procurement framework in the emergency situation related to the COVID-19 crisis", in *Official Journal of the European Union*, 2020/C 108 I/01, 1 aprile 2020

⁹ European Commission, *Coronavirus: Commission waives customs duties and VAT on the import of medical equipment from non-EU countries*, 3 aprile 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_575

¹⁰ European Commission, *COVID-19: Commission creates first ever rescEU stockpile of medical equipment*, 19 marzo 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476

¹¹ European Commission, *Overview of the Commission's Response*, cit.

¹² *Ibidem*

¹³ *Ibidem*

¹⁴ *Ibidem*

preferenziali” dovrebbero essere introdotte per consentire ai veicoli merci di attraversare velocemente i confini Ue.¹⁵ Malgrado la chiusura delle frontiere, Bruxelles ha operato per facilitare la cooperazione tra gli stati membri. Oltre a varie spedizioni intra-Ue di apparecchiature e materiali sanitari, la Germania per esempio ha riservato 175 posti letto di terapia intensiva per pazienti provenienti da Italia e Francia.¹⁶ Lo scorso 3 aprile la Commissione ha annunciato nuove misure per facilitare il trasferimento di pazienti e operatori sanitari da uno stato all’altro, delineando procedure di rimborso ove necessario e incoraggiando l’uso degli accordi bilaterali e regionali già in essere.¹⁷

L’Ue sta studiando una strategia di più ampio respiro contro il Covid-19

Guardando avanti, l’Ue sta ponendo in essere strategie di più ampio respiro al fine di sostenere la lotta contro il Covid-19. Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (Ecdc) ha raccolto i dati epidemiologici europei per valutare accuratamente i rischi per cittadini e sistemi sanitari. Il 17 marzo l’Ue ha promosso un comitato scientifico sul Covid-19 per gestire la risposta strategica in termini sanitari.¹⁸ In aggiunta, il 15 aprile l’Ue ha pubblicato una tabella di marcia per gli stati membri per revocare le misure di quarantena¹⁹ Le linee-guida pongono l’accento sull’importanza di un approccio scientifico, sostenuto da cooperazione e solidarietà tra gli stati membri. Oltre 380 milioni di euro sono stati mobilitati dal Programma quadro di ricerca Horizon Europe per promuovere la ricerca sul trattamento e il vaccino contro Covid-19²⁰. L’Agenzia europea per i medicinali, la quale fornisce le autorizzazioni di mercato per le terapie farmacologiche, ha messo in piedi una *task force* per velocizzare il processo di revisione di prodotti per il trattamento o la prevenzione del Covid-19.²¹ L’Ue sta anche lavorando per offrire la massima flessibilità fiscale su tutti gli investimenti diretti a potenziare i sistemi sanitari nazionali. In conclusione, l’attuale crisi fornisce un’opportunità per una leadership più incisiva da parte di Bruxelles e di un’accresciuta integrazione europea nel settore della sanità pubblica.

2. Gli Stati Uniti e la risposta di politica sanitaria al Covid-19

Negli Stati Uniti la risposta alla pandemia è stata messa a dura prova dalla mancanza di adeguata preparazione, dall’assenza di un forte coordinamento federale, di messaggi pubblici fuorvianti e poco coerenti, così come di un approccio politicizzato.

¹⁵ European Commission, *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the European coordinated response to the COVID-19 outbreak*, 26 marzo 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_532

¹⁶ European Commission, *Coronavirus: European Solidarity in action*, 30 aprile 2020, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en

¹⁷ European Commission, *Coronavirus: Commission encourages and facilitates cross-border treatment of patients and deployment of medical staff*, 3 aprile 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_590

¹⁸ European Commission, *COVID-19: Commission launches European team of scientific experts to strengthen EU coordination and medical response*, 17 marzo 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_481

¹⁹ European Commission, *Coronavirus: European roadmap shows path towards common lifting of containment measures*, 15 aprile 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_652

²⁰ European Commission, *Overview of the Commission’s Response*, cit.

²¹ European Medicines Agency, *EMA establishes task force to take quick and coordinated regulatory action related to COVID-19 medicines*, 9 aprile 2020, <https://www.ema.europa.eu/en/news/ema-establishes-task-force-take-quick-coordinated-regulatory-action-related-covid-19-medicines>

L'assenza di una chiara catena di comando tra le varie agenzie federali con competenze sanitarie ha rallentato il contenimento del contagio. Le agenzie federali in questione sono almeno una dozzina, tra cui la *Coronavirus Task Force* della Casa Bianca; il Dipartimento della salute, che gestisce le scorte strategiche nazionali; l'Agenzia federale per la gestione delle emergenze (Fema), che coordina la risposta sul territorio; e il Centro per il controllo delle malattie (Cdc).²² Il Cdc, basato ad Atlanta (Georgia), rappresenta la prima linea di difesa dalle epidemie, dal momento che non solo definisce protocolli di risposta ma è anche responsabile della produzione e distribuzione di test diagnostici. Nel caso di Covid-19, tuttavia, il Cdc ha faticato a svolgere adeguatamente il suo ruolo. In parte ciò è dipeso dalla riduzione delle risorse decise dall'amministrazione Trump,²³ nonché dal fatto che il primo set di test diagnostici prodotto si è dimostrato difettoso. Un altro fattore che ha complicato il coordinamento federale è stato lo smantellamento a fine 2019 di una speciale *task force* per la prevenzione delle pandemie che l'amministrazione Obama aveva creato all'interno del Consiglio di sicurezza nazionale, un organo consultivo del presidente, durante l'epidemia di Ebola del 2014. Un risultato immediato è stata la lentezza con cui il governo federale ha raccomandato ai governatori degli stati federati di adottare quarantene sul modello di altri paesi colpiti dal contagio.²⁴

Nel tentativo di recuperare il tempo perso a febbraio, gli Stati Uniti hanno approvato il *Coronavirus Preparedness Response Supplemental Appropriations Act*, liberando 8,3 miliardi di dollari in aiuti emergenziali per le agenzie federali per lo sviluppo di vaccini, le cure e altre attività preparatorie.²⁵ Il presidente Donald Trump ha proclamato lo stato di emergenza nazionale il 13 marzo, quando vi erano già 1666 casi confermati e 41 decessi.²⁶ Inoltre, vi sono stati messaggi pubblici poco coerenti e fuorvianti sulla pandemia, così come conflitti tra il presidente e vari governatori, la qual cosa ha complicato l'adozione di un approccio unitario.

Costituzionalmente, la competenza per la salute pubblica è una prerogativa soprattutto degli stati piuttosto che del governo federale, a cui spetta un ruolo di coordinamento e indirizzo più che decisionale. Lo scarso impulso dalla Casa Bianca ha quindi messo ancor più in risalto il ruolo dei singoli governatori, ma anche comportato risposte diverse all'epidemia. A partire dal 27 marzo tutti e cinquanta gli stati hanno dichiarato lo stato d'emergenza, la qual cosa ha implicato il potere di proibire gli spostamenti, le attività economiche e limitare i diritti civili. A inizio aprile ben 33 stati avevano emanato ordinanze che imponevano la permanenza a casa – in ogni caso, politiche specifiche divergono da stato a stato e alcune di queste non comprendono

*Lo scarso
coordinamento federale
ha messo in risalto il
ruolo dei governatori*

²² Lindsay Maizland, "U.S. Coronavirus Response: Who's In Charge of What? in Council on Foreign Relations, 7 aprile 2020, <https://www.cfr.org/article/us-trump-coronavirus-response-covid19-agencies-in-charge>

²³ *Ibidem*

²⁴ Jacquelyn Corley, "U.S. Government Response To COVID-19 Was Slow. But How Does It Compare To Other Countries?", in *Forbes*, 10 aprile 2020, <https://www.forbes.com/sites/jacquelyncorley/2020/04/10/us-government-response-to-covid-19-was-slow-but-how-does-it-compare-to-other-countries/#bccde506dc2e>

²⁵ Stephanie Oem et al., "The U.S. Response to Coronavirus: Summary of the Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, 2020", in *KFF Global Health Policy*, 11 marzo 2020.

²⁶ Philip A. Wallach and Justus Myers, "The federal government's coronavirus response—Public health timeline", in *Brookings Institute*, 31 marzo 2020, <https://www.brookings.edu/research/the-federal-governments-coronavirus-actions-and-failures-timeline-and-themes/>

rigidi meccanismi di confinamento.²⁷ Sembra esservi una correlazione con l'orientamento politico dei governatori al potere, dato che gli stati a guida repubblicana sono stati i più lenti a introdurre delle ordinanze che obbligavano i cittadini a rimanere a casa, ivi compresi gli otto stati che si sono rifiutati di darvi anche solo attuazione. La mancanza di un approccio bipartisan dalle più alte sfere governative ha molto probabilmente contribuito a tali differenze di politiche tra gli stati.

Per aiutare gli stati e ridurre l'impatto economico della pandemia, il 27 marzo il Congresso ha approvato il *Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act* (Cares), un provvedimento di stimolo economico dell'ammontare senza precedenti di duemila miliardi di dollari, di cui cento miliardi destinati al Fondo per le emergenze di salute pubblica e servizi sociali.²⁸ La legge include numerose disposizioni per i test, le filiere di forniture mediche, le verifiche sui medicinali e visite mediche a distanza. Le allocazioni previste da Cares sembrano essere comunque principalmente concentrate sul porre un argine ai danni economici causati al sistema sanitario privato e proteggere gli ospedali e altri fornitori di assistenza medica da spese aggiuntive derivanti dalla cura di pazienti affetti da Covid-19. Nonostante dia sollievo temporaneo a operatori economici e sanitari, Cares non contiene disposizioni di estensione della copertura sanitaria – che negli Stati Uniti è quasi per intero privata e a carico dei datori di lavoro – o di sostegno alle spese mediche dovute a Covid-19 ai 29 milioni di cittadini americani privi di assicurazione.²⁹ L'assenza di un sistema di assistenza sanitaria universale o di diritti dei lavoratori come il congedo per malattia stabilito (un terzo circa dei lavoratori americani ne è privo), aumenterà probabilmente il tasso di trasmissione del coronavirus. Un recente studio di Gallup ha rilevato che il 14 per cento degli americani eviterà probabilmente di ricorrere ai trattamenti contro il Covid-19 a causa del timore dei costi.³⁰

*Governo federale e
singoli stati devono far
fronte a gravi carenze
di Dpi*

In aggiunta, gli Stati Uniti devono far fronte a carenze di Dpi, così come di altre risorse cruciali nel corso della pandemia, per via di problemi nelle forniture e nella distribuzione. I dati suggeriscono che la Riserva strategica nazionale, il più grande deposito di medicinali e attrezzature mediche, non abbia mai pienamente riappianato le forniture essenziali utilizzate nella risposta alla pandemia dell'influenza N1H1 del 2009.³¹ Nel tentativo di aumentare la produzione, il 2 aprile il presidente

Trump ha invocato il *Defense Production Act*, una legge degli anni 1940 che accresce i poteri federali di gestione della produzione di aziende private e ha portato a un memorandum d'intesa con General Motors (GM) allo scopo di produrre ventilatori.³²

²⁷ Rebecca L. Haffajee and Michelle M. Mello, "Thinking Globally, Acting Locally — The U.S. Response to Covid-19", in *the New England Journal of Medicine*, 2 aprile 2020. doi: 10.1056/NEJMp2006740

²⁸ Christen Linke Young et al., "Responding To COVID-19: Using The CARES Act's Hospital Fund To Help The Uninsured, Achieve Other Goals", in *Health Affairs*, 11 aprile 2020, <https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hblog20200409.207680/full/>

²⁹ United States Census Bureau, "Health Insurance Coverage in the United States: 2018", 8 novembre 2019, <https://www.census.gov/library/publications/2019/demo/p60-267.html>

³⁰ Dan Witters, "In U.S., 14% With Likely COVID-19 to Avoid Care Due to Cost", in *Gallup*, 28 aprile 2020, <https://news.gallup.com/poll/309224/avoid-care-likely-covid-due-cost.aspx>

³¹ Sarah Fitzpatrick, "Why the Strategic National Stockpile isn't meant to solve a crisis like coronavirus", in *NBC news*, 28 marzo 2020, <https://www.nbcnews.com/health/health-care/why-strategic-national-stockpile-isn-t-meant-solve-crisis-coronavirus-n1170376>

³² Maegan Vazquez, "Trump invokes Defense Production Act for ventilator equipment and N95 masks", in *CNN news*, 3 aprile 2020, <https://edition.cnn.com/2020/04/02/politics/defense-production-act-ventilator-supplies/index.html>

*Il governo federale ha
presentato un piano in
tre fasi per riaprire
l'America*

I problemi nella distribuzione delle attrezzature mediche sono stati evidenziati dalla Commissione federale di sorveglianza e riforma, la quale ha riferito che solo 11,7 milioni di mascherine per la respirazione N95 erano state distribuite sul territorio nazionale prima dell'8 aprile – meno dell'1 per cento dei 3,5 miliardi di mascherine che l'amministrazione Trump riteneva necessari nell'eventualità di una grave pandemia.³³ In aggiunta, le risorse non sono state allocate secondo necessità,

lasciando stati con enormi differenze demografiche, come il Texas e il Vermont, con lo stesso quantitativo di trasferimenti.³⁴ In assenza di una rete centralizzata funzionante per gli approvvigionamenti, gli stati competono contro il governo federale nell'acquisizione di Dpi, facendo alzare i prezzi e rendendo difficile la fornitura di un sufficiente quantitativo di attrezzature.³⁵ A causa di ciò, molti governatori si sono assunti la responsabilità degli approvvigionamenti di equipaggiamenti a livello internazionale, come ad esempio il governatore del Maryland Larry Hogan, il quale ha ordinato 500.000 kit per i test dalla Corea del Sud.³⁶

Le sfide insite negli approvvigionamenti e nella distribuzione hanno ridotto altresì la capacità di eseguire un numero sufficiente di test. Nelle prime fasi della pandemia, il Cdc ha sviluppato un kit per i test di risposta che si è poi rivelato difettoso, il che ha creato ritardi nella produzione di test in tutto il paese nelle prime, cruciali settimane di diffusione del contagio.³⁷ Allo stesso tempo, sono emerse notizie circa lo scarso utilizzo dei test, a causa di gravi carenze di componenti per l'esecuzione degli stessi, così come difficoltà regolamentari, logistiche e amministrative insite nel complesso sistema di assicurazioni private del paese.

Malgrado tutto, i governatori di Georgia, Oklahoma e Alaska si sono orientati a un rapido allentamento delle restrizioni sugli spostamenti dopo che Trump stesso ha presentato un piano in tre fasi per “riaprire l'America” il 16 aprile.³⁸ Altri stati che stanno allentando le misure restrittive includono Minnesota, Texas e Florida – molti dei quali hanno visto montare proteste pubbliche per via del confinamento continuato. È preoccupante che diversi stati stiano allentando le restrizioni così presto, considerati gli oltre 81 mila decessi registrati negli Stati Uniti finora. Anthony Fauci, direttore dell'Istituto nazionale sulle malattie infettive e tra i principali consulenti di Trump nella gestione della pandemia, stima che le capacità di effettuare test negli

³³ House Committee on Oversight and Reform press release, “New Document Shows Inadequate Distribution of Personal Protective Equipment and Critical Medical Supplies to States, 8 aprile 2020, <https://oversight.house.gov/news/press-releases/new-document-shows-inadequate-distribution-of-personal-protective-equipment-and>

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Lauren Feiner, “States are bidding against each other and the federal government for important medical supplies - and it's driving up prices”, in *CNBC news*, 11 aprile 2020, <https://www.cnb.com/2020/04/09/why-states-and-the-federal-government-are-bidding-on-ppe.html>

³⁶ Fenit Nirappil, Erin Cox and Gregory S. Schneider, “With focus on testing, Maryland buys 500,000 coronavirus test kits from South Korea”, in the *Washington Post*, 21 aprile 2020, https://www.washingtonpost.com/local/maryland-coronavirus-testing-kits-south-korea/2020/04/20/d5d449a4-8311-11ea-a3eb-e9fc93160703_story.html

³⁷ Rachel Sandler, “How The CDC Botched Its Initial Coronavirus Response With Faulty Tests”, in *Forbes*, 2 marzo 2020, <https://www.forbes.com/sites/rachelsandler/2020/03/02/how-the-cdc-botched-its-initial-coronavirus-response-with-faulty-tests/#1147c0a6670e>

³⁸ White House, “Guidelines for Opening Up America Again”, in *whitehouse.gov*, 16 aprile 2020, <https://www.whitehouse.gov/openingamerica/>

Stati Uniti siano significativamente più basse rispetto a quanto sarebbe necessario a bilanciare politiche di *lockdown* più indulgenti.³⁹

Questa pandemia ha esposto le debolezze di ogni società. Nel caso degli Stati Uniti, ha messo a nudo la mancanza di un robusto sistema di sanità pubblica e assistenza sociale. La leadership federale non è risultata coordinata e i governatori dei singoli stati hanno portato avanti misure molto diverse tra loro per affrontare la pandemia di cui gli Stati Uniti ne sono divenuti l'epicentro. Le risposte sino ad ora date fanno pensare che probabilmente continuerà ancora ad essere così.

*La pandemia ha messo
in evidenza la
mancanza di un robusto
sistema di sanità
pubblica negli Usa*

3. Le relazioni Usa-Ue nel corso della crisi Covid-19

Le relazioni tra Bruxelles e Washington durante la crisi possono essere considerate come un'opportunità sprecata per guidare la cooperazione internazionale. I rapporti tra Ue e Usa sono stati problematici e a volte persino antagonistici. I rispettivi approcci sono stati influenzati da pressioni interne e da considerazioni valoriali che hanno portato a politiche divergenti sul piano internazionale. Quantunque le sue competenze rimangano limitate dal punto di vista della sanità pubblica, l'Unione Europea ha fatto appello ai comuni valori di solidarietà e cooperazione, condivisi dagli stati membri, in uno sforzo atto a facilitare il coordinamento della risposta a livello interno con il resto del mondo. Gli Stati Uniti hanno invece seguito un approccio del tutto unilaterale.

L'approccio adottato dal presidente Trump, del tutto in linea con la sua convinzione che gli Usa non traggano alcun vantaggio dal partecipare a regimi di cooperazione multilaterale, rappresenta una drastica inversione di tendenza rispetto alle precedenti amministrazioni, che avevano spesso perseguito un ruolo di leadership nel contrasto alla diffusione di pandemie e ricercato pertanto un consenso con gli alleati europei. In effetti, negli anni scorsi vi erano stati alcuni tentativi di dare vita a una cooperazione transatlantica nell'ambito della sanità pubblica.⁴⁰ Già nel 1995 il vertice Usa-Ue di Madrid espresse l'ambizione di sviluppare un sistema di allerta internazionale e una rete di risposta alle malattie infettive.⁴¹ Sebbene tali ambizioni non si siano successivamente tradotte in programmi concreti, sin da quel momento gli Stati Uniti, l'Unione Europea e altri paesi europei hanno operato in maniera efficace nell'ambito delle emergenze sanitarie globali, inclusa l'epidemia di influenza suina H1N1 del 2009 e quella di Ebola del 2014. Nell'affrontare l'H1N1, il Cdc svolse un ruolo fondamentale nel guidare la ricerca, tenendo video conferenze settimanali con i membri del G7, il Messico (dove il focolaio era stato scoperto per primo), la Commissione europea e l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms).⁴² Ben inteso, la cooperazione internazionale non è certo mancata durante la pandemia di Covid-19, ma è stata per lo più guidata da singoli enti di ricerca, laboratori e dalla comunità scientifica piuttosto che essere il risultato di una precisa scelta politica dei governi.⁴³

³⁹ Associated Press, "Dr. Fauci Says Reopening Economy Too Quickly Could 'Backfire'", in *TIME*, 20 aprile 2020, <https://time.com/5824144/fauci-reopening-economy/>

⁴⁰ Anthony Luzzatto Gardner, "Foreign Aid and Humanitarian Assistance", in Anthony Luzzatto Gardner (ed), *Stars with Stripes*, 2019, p. 423-447, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7120568/pdf/978-3-030-29966-8_Chapter_12.pdf

⁴¹ Ibidem

⁴² US Department of Health and Human Services, *An HHS Retrospective on the 2009 H1N1 Influenza Pandemic to Advance All Hazards Preparedness*, p. 10, <https://www.phe.gov/Preparedness/mcm/h1n1-retrospective/Documents/h1n1-retrospective.pdf>

⁴³ Matt Apuzzo and David D. Kirkpatrick, "Covid-19 Changed How the World Does Science, Together", in *The New York Times*, 1 aprile 2020,

*Trump vede nella
pandemia una chance
per attaccare la Cina*

Sin dall'inizio della pandemia, Washington non ha dimostrato particolare inclinazione alla solidarietà, con alcune significative eccezioni (come l'Italia). Il presidente Trump ha ripetutamente attaccato la Cina, facendo più volte riferimento al Covid-19 come al "virus cinese" o "virus di Wuhan" e gettando sul governo di Pechino ogni responsabilità per la crisi sanitaria negli Usa.⁴⁴

L'antagonismo verso la Cina non si è però tradotto in un tentativo di organizzare il consenso sulla risposta alla crisi sanitaria con gli alleati, in Europa e altrove. Non sono al contrario mancati episodi che hanno generato malcontento e diffidenza. Uno di questi è la 'confisca' da parte americana delle spedizioni di Dpi ordinate da Francia e Germania, bollata come "pirateria moderna" da Andreas Geisel, ministro di degli interni del *Land* (governo regionale) di Berlino.⁴⁵ La Casa Bianca ha successivamente annunciato l'intenzione di collaborare con il Regno Unito su una risposta coordinata a livello internazionale, ma al momento non vi ha dato seguito.⁴⁶ Tale mossa, messa in atto nel momento in cui Londra affronta la fase di uscita dall'Unione Europea, rafforza ulteriormente la posizione di attrito che Trump ha adottato nei riguardi dell'Ue nei mesi scorsi.

*Gli Usa non hanno
preso parte all'iniziativa
multilaterale promossa
dall'Oms*

Washington si è ritratta non solo dalla collaborazione transatlantica, ma da quella internazionale in generale. Il 14 aprile, sulla scia delle ripetute accuse all'Oms di essere troppo "sinocentrica", Trump ha annunciato che gli Usa non l'avrebbero più sostenuta finanziariamente.⁴⁷ L'Ue ha al contrario elargito 15,6 miliardi di euro all'Oms a sostegno dei paesi vulnerabili e delle operazioni umanitarie.⁴⁸ Anche le organizzazioni filantropiche americane si sono fatte avanti per

fornire aiuto agli sforzi internazionali. La Bill & Melinda Gates Foundation, la più ricca organizzazione benefica del mondo, ha impegnato 250 milioni di dollari nella risposta al Covid-19.⁴⁹ La fondazione ha altresì creato una partnership con Mastercard e la britannica Wellcome per lanciare il *Covid-19 Therapeutics Accelerator*.⁵⁰ Il governo Usa non ha nemmeno aderito all'iniziativa promossa dall'Oms, l'Ue e altri paesi per accelerare la ricerca su test e medicinali e

<https://www.nytimes.com/2020/04/01/world/europe/coronavirus-science-research-cooperation.html>

⁴⁴ Melanie Hart and Michael Fuchs, "Trump's Coronavirus Survival Strategy: Blame China", Washington DC, Center for American Progress, aprile 2020,

<https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2020/04/14/483119/trumps-coronavirus-survival-strategy-blame-china/>

⁴⁵ "Coronavirus: US accused of 'piracy' over mask 'confiscation'", in *BBC News*, 4 aprile 2020,

<https://www.bbc.co.uk/news/world-52161995>

⁴⁶ Annabelle Dickson, "Boris Johnson and Donald Trump agree 'coordinated' response to coronavirus", in *Politico*, 21 aprile 2020, https://www.politico.eu/article/boris-johnson-and-donald-trump-agree-coordinated-response-to-coronavirus/amp/?_twitter_impression=true

⁴⁷ "Coronavirus: Trump attacks 'China-centric' WHO over global pandemic", in *BBC News*, 8 aprile 2020, <https://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-52213439>

⁴⁸ European Commission, *Coronavirus: EU global response to fight the pandemic*, 8 aprile 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_604

⁴⁹ Clive Cookson, "Gates Foundation to concentrate on coronavirus", in *The Financial Times*, 26 aprile 2020, <https://www.ft.com/content/f4557f2c-2464-46bd-a844-d08cad3da59>

⁵⁰ Bill & Melinda Gates Foundation, *Bill & Melinda Gates Foundation, Wellcome, and Mastercard Launch Initiative to Speed Development and Access to Therapies for COVID-19*, 10 marzo 2020, <https://www.gatesfoundation.org/Media-Center/Press-Releases/2020/03/COVID-19-Therapeutics-Accelerator>

sperimentazione e distribuzione di vaccini anti-Covid.⁵¹

4. Conclusioni

Stati Uniti e Unione Europea hanno entrambi affrontato le sfide insite nel coordinare e implementare risposte rapide ed efficaci alla crisi del Covid-19. L'Ue ha competenze limitate in termini di sanità pubblica, ma inizia a formulare misure di coordinamento di più lungo termine. Gli Stati Uniti hanno messo in atto una cattiva gestione a livello federale, lasciando i singoli stati e città a gestire l'emergenza a livello di salute pubblica. La confusa risposta alla crisi da parte della Casa Bianca ha contribuito a indebolirne lo status di leadership sulla scena internazionale. Ciò è stato corroborato dalla retorica di contrapposizione del presidente americano nei riguardi della Cina, dell'Oms e dei suoi stessi alleati europei.

⁵¹ World Health Organization, *Global leaders unite to ensure everyone everywhere can access new vaccines, tests and treatments for COVID-19*, 24 aprile 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/24-04-2020-global-leaders-unite-to-ensure-everyone-everywhere-can-access-new-vaccines-tests-and-treatments-for-covid-19>

L'economia della pandemia

di Simone Romano*

1. Una crisi 'completa'

La crisi causata dalla pandemia da coronavirus vede coinvolte tutte le maggiori economie del mondo. Si tratta di una crisi completamente diversa da tutte quelle che hanno caratterizzato gli ultimi decenni. Non è di origine finanziaria come quella che nel 2008-09 produsse la Grande Recessione nei ricchi paesi occidentali. Non è neppure legata alla presunta insostenibilità delle finanze pubbliche di singoli paesi, come quella che nel 2011-12 scosse l'eurozona. Né è assimilabile agli shock petroliferi degli anni 1970, che coinvolsero solo il lato dell'offerta, o a molte delle crisi cicliche che si sostanziano in un localizzato calo della domanda aggregata. La crisi che stiamo vivendo è diversa perché più completa. È una crisi che parte dall'economia reale, che colpisce egualmente domanda e offerta e la cui portata e durata possono essere amplificate da diversi fattori, quali il sincronismo a livello internazionale e le possibili ripercussioni finanziarie. Questo spiega perché i suoi effetti siano già sostanzialmente superiori alla grande recessione del 2009, tanto a livello globale quanto per le singole regioni coinvolte (Figura 1).

*La crisi Covid-19
è diversa da tutte le
altre*

* Simone Romano lavora presso l'Ufficio Sherpa G7/G20 della Presidenza del Consiglio ed è Docente di Economia Internazionale all'Università Roma Tre.

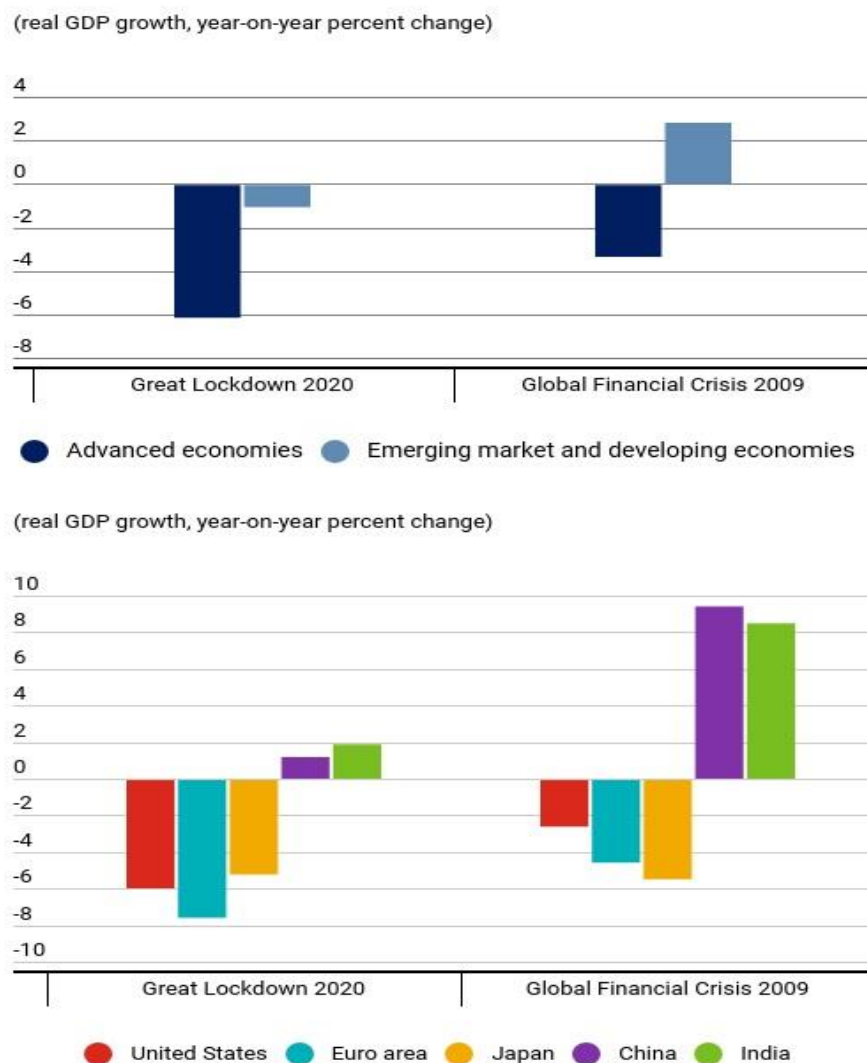


Figura 1. Crisi globali a confronto (variazione percentuale della crescita del Pil su base annuale)
Fonte: Fondo Monetario Internazionale, *World Economic Outlook*.

1.1. Il lato dell'offerta

Il contenimento del contagio ha obbligato molti governi a prendere misure emergenziali che hanno implicato una cessazione repentina e totale di molteplici attività economiche. In Italia si stima che la chiusura abbia riguardato un totale di circa 2,2 milioni di imprese, corrispondenti a circa il 49 per cento del tessuto produttivo della Penisola. La percentuale sale maggiormente se ci riferiamo alle imprese esportatrici (arrivando al 65 per cento), dato ancor più allarmante dato il ruolo di traino che queste svolgono nella dinamica della già latente crescita della produttività dell'economia italiana.⁵² L'effetto diretto di queste settimane di confinamento sul prodotto interno lordo (Pil) ne sta provocando una contrazione storica, con stime divergenti ma che descrivono un calo su base annua che si potrebbe attestare intorno al 9-10 per cento.⁵³

*Chiuse in Italia
 2,2 milioni di
 imprese*

⁵² Dati ISTAT – Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana, marzo 2020.

⁵³ Il Fondo Monetario Internazionale prevede un calo per l'economia italiana pari al 9,1 per cento [World Economic Outlook, aprile 2020], il Documento di Economia e Finanza (DEF) stima invece che la

La cessazione delle attività produttive ha effetti indiretti che vanno al di là della mancata produzione nei mesi di *lockdown*. Il primo di essi riguarda la minaccia esistenziale che molte imprese si trovano e si troveranno a dover affrontare, con l'esigenza di far fronte a spese già accordate senza la possibilità di generare introiti.

Secondo le stime della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (Cna), nei settori più colpiti come ristorazione e ospitalità la percentuale di imprese a rischio di chiusura si aggira tra il 30 e il 40 per cento.⁵⁴ La drammaticità di questo dato per gli sviluppi futuri si capisce considerando che la diminuzione netta del numero di imprese è un fattore decisivo nella creazione di disoccupazione strutturale e nella propagazione nel tempo degli shock negativi, incidendo in maniera sostanziale sulla produttività e sulla crescita potenziale di lungo periodo.⁵⁵

In secondo luogo, la frammentazione della produzione nelle catene globali del valore può risultare determinante nel rallentare la ripresa nei prossimi mesi. Nel momento in cui le imprese torneranno a produrre a pieno regime, potrebbe porsi il problema della reperibilità dei beni intermedi necessari alla loro produzione nel caso in cui gli stessi provengano da imprese in stati ancora in fase di *lockdown* o da imprese costrette a chiudere a causa della crisi. Questo fattore potrebbe avere conseguenze particolarmente negative in caso di seconde ondate di contagio.

La mancata attività di questi mesi ha comportato un'erosione del capitale fisico e umano, cui ha contribuito anche il fattore sanitario. Gli effetti del virus e della quarantena sulla salute psicofisica delle persone possono influire in modo negativo sulla produttività e sul capitale umano della forza lavoro. Una stima precisa di tali effetti è al momento impossibile.

In ultimo, un fattore la cui importanza è e sarà decisiva: in economia ciò che si ritiene possa accadere è spesso più importante di ciò che effettivamente accadrà. In tal senso le aspettative svolgono un ruolo fondamentale nel determinare la profondità e la durata di ogni crisi economica sistemica. Riuscire ad evitare che la crisi attuale alimenti previsioni ancora più cupe in merito al futuro prossimo sarà un elemento decisivo per evitare che la crisi si trasformi in una recessione strutturale di lungo corso. Un imprenditore che teme per la sopravvivenza stessa della sua impresa e che prevede un calo netto della domanda nei prossimi mesi ritarderà ogni tipo di investimento, finendo per estendere la durata della crisi e incidendo ancor di più in senso negativo sulla crescita potenziale e sulla produttività dei fattori, problemi strutturali storici dell'economia italiana.

1.2. *Il lato della domanda*

I fattori che incidono in senso negativo sul lato dell'offerta sono gli stessi che colpiscono anche il lato della domanda. Il primo e principale è dunque costituito dalle misure restrittive messe in atto per limitare il contagio. L'obbligo generalizzato di rimanere in casa comporta una naturale diminuzione delle possibilità di consumo. Inoltre, il blocco dell'attività produttiva implica per molti lavoratori una riduzione sostanziale del loro reddito, diminuendo ulteriormente le possibilità di consumo. Nel solo mese di marzo la Confcommercio ha stimato un calo dei consumi pari al 31 per cento, con un calo più marcato nei settori alberghiero, ricreativo e nel mercato delle automobili.⁵⁶

contrazione sarà dell'8 per cento mentre Goldman Sachs calcola una contrazione dell'11.6 per cento [European Daily: A Deep Downturn (Dacic/Stehn)].

⁵⁴ Osservatorio COVID CNA - Chiusura imprese e perdita fatturato, Centro Studi CNA Roma.

⁵⁵ Decker, R., Haltiwanger, J., Jarmin, R. e Miranda, J. (2014). The role of entrepreneurship in us job creation and economic dynamism - The Journal of Economic Perspectives.

⁵⁶ Congiuntura Confcommercio, aprile 2020

*Più del 30 per cento
delle imprese a
rischio fallimento*

Anche sul lato della domanda va considerato il fattore sanitario. Persone la cui salute psicofisica è stata lesa in modo più o meno diretto e più o meno duraturo dalla pandemia o dal periodo di *lockdown* ad essa dovuto andranno incontro ad una fisiologica diminuzione dei loro consumi.

Calo dei consumi superiore al 30 per cento

Il fatto che questa crisi stia caratterizzando tutte le maggiori economie globali è un fattore particolarmente importante per le economie europee, in cui la domanda estera gioca un ruolo importante. L'Italia ha una bilancia commerciale in costante attivo dal 2012⁵⁷ e la domanda estera, sia di beni intermedi che di beni finali, ha svolto un ruolo importante negli ultimi anni in cui la domanda nazionale è stata particolarmente stagnante. Il fatto che molti dei nostri principali partner commerciali stiano attraversando una crisi del tutto simile alla nostra implica una sostanziale diminuzione dei loro consumi e dunque una contrazione della domanda estera delle nostre esportazioni, finendo per acuire la contrazione della domanda aggregata.

Come per la produzione, le aspettative sono assolutamente fondamentali nel determinare le dinamiche di breve e lungo periodo dei consumi e quindi della domanda aggregata, rendendo indispensabile agire per incidere positivamente su di esse. Un lavoratore, sia esso dipendente o libero professionista, che teme di divenire disoccupato o di vedersi ridurre sostanzialmente il suo reddito, anticiperà questa riduzione tutelandosi con un maggiore risparmio precauzionale e un minor consumo, finendo per amplificare e prolungare nel tempo i già massicci effetti negativi sulla domanda.

1.3. La dimensione finanziaria

Quando la gravità della pandemia è divenuta chiara, i mercati finanziari hanno fatto registrare turbolenze tradottesi in una diminuzione diffusa delle quotazioni, parzialmente stabilizzatesi nelle settimane successive. Il Ftse Mib è passato dai 25.477 punti del 19 febbraio ai 14.894 del 12 marzo, per poi stabilizzarsi intorno a quota 17.000. Andamenti del tutto simili sono stati fatti registrare dai principali indici azionari mondiali.

Il brusco calo avvenuto tra febbraio e marzo è fisiologico di fronte a uno shock così forte e improvviso e dai contorni incerti. È utile inoltre considerare che, negli ultimi dieci anni circa, le quotazioni dei principali indici azionari sono cresciute a un ritmo decisamente maggiore rispetto all'economia reale, grazie anche alle politiche monetarie particolarmente accomodanti, alla finanziarizzazione dell'economia e alla conseguente carenza di investimenti nell'economia reale.

Le dinamiche dell'economia finanziaria, seppur marcatamente negative, sembrano al momento essere meno preoccupanti e insolite di quelle che stanno caratterizzando l'economia reale. Tuttavia, se il panico prevalesse nei mercati finanziari, questo potrebbe rivelarsi un moltiplicatore fatale degli effetti negativi già in atto: una crisi finanziaria aggraverebbe in maniera insostenibile la già pesante crisi reale, aprendo scenari catastrofici. Anche in questo caso le aspettative sono fondamentali: se gli operatori finanziari si aspettassero che l'economia reale possa riprendersi già dal 2021, ciò porterebbe l'economia finanziaria a riprendersi gradualmente nel 2020 e ciò agevolerebbe effettivamente la ripresa dell'economia reale nel 2021.

La questione più delicata nell'alimentare la sfiducia a livello finanziario è quella del debito. La crisi attuale sta aggravando in modo considerevole la situazione debitoria delle imprese non finanziarie e non tecnologiche e degli stati, ossia proprio di quelle entità che già avevano visto il proprio debito crescere in maniera più sostanziale dal 2010 in avanti. Sarà dunque decisivo far percepire ai mercati e agli operatori finanziari la risolutezza nel far sì che questo nuovo massiccio

Aumento sostanziale dell'indebitamento pubblico e privato

⁵⁷ Banca d'Italia, Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero - febbraio 2020

indebitamento non comporti rischi di *default* a livello pubblico e privato. Se si fallisse in tal senso, il rischio concreto sarebbe quello di generare delle *self-fulfilling prophecies* (le ‘profezie auto-avverantisi’) che, come successe nel 2011, farebbero precipitare la situazione indipendentemente dalla reale solvibilità degli stati.

2. Elementi di una strategia anti-crisi

Di fronte allo scenario appena descritto l’unica alternativa per evitare danni permanenti è agire in modo tempestivo, risoluto, coordinato e coraggioso. La natura di questa crisi pone a rischio la sopravvivenza di molte imprese e con esse di molti di posti di lavoro. Agire subito e con la decisione che una sfida del genere richiederà permetterà non solo di ridurre al minimo gli effetti negativi, ma di lanciare un chiaro segnale che possa influenzare le aspettative e le previsioni degli operatori economici e dei mercati finanziari. Come successe nel 2012 con l’ormai

*Agire
prontamente e
con risolutezza*

celebre “*Whatever it takes*” con cui l’allora Presidente della Banca centrale europea (Bce) Mario Draghi diede l’incontrovertibile segnale di voler impedire a ogni costo la frantumazione dell’eurozona, impegnarsi credibilmente e fermamente a fare tutto il necessario per rispondere alla crisi e non lasciare nessuno indietro potrà a dover effettivamente fare meno.⁵⁸

Nonostante la crisi attuale sia profondamente diversa da quella del 2008-09, l’esperienza da allora maturata e la peculiare natura di questa crisi hanno fatto emergere un consenso sulla necessità di utilizzare tutti gli strumenti di *policy* a disposizione e di farlo in modo coordinato sia tra i diversi strumenti che a livello internazionale tra le varie strategie messe in atto dai singoli stati. Di fronte a una crisi del genere e con l’esperienza delle crisi dell’ultimo decennio ormai acquisita, ripetere gli errori del passato non sarebbe solo colpevole, ma fatale.

Come suggerisce l’etimologia della parola crisi, ciò che stiamo vivendo potrebbe rivelarsi un utile catalizzatore di scelte necessarie e coraggiose volte a cambiare gli sviluppi di lungo periodo dell’economia e della società. Uscire da un periodo così negativo impostando percorsi concreti che portino a un’economia globale davvero più sostenibile da un punto di vista ambientale, che facciano della digitalizzazione un’opportunità condivisa e non un fattore che aumenti le disuguaglianze e che favoriscano investimenti reali (infrastrutture e capitale umano) invece di quelli finanziari potrebbe essere, oltre che necessario, decisamente auspicabile.

2.1 La politica monetaria

In una situazione di improvvisa e profonda crisi, la politica monetaria deve essere la prima a reagire data la sua maggiore velocità di azione dovuta all’assenza di alcun processo parlamentare di approvazione. Inoltre, l’immissione di maggiore liquidità nel sistema si è storicamente rivelata efficace per frenare il panico finanziario che solitamente correde la primissima fase di una crisi sistemica.

In tal senso la Bce e le principali banche centrali – la Federal Reserve (Fed) degli Stati Uniti, la Banca del Giappone (BoJ) e la Banca d’Inghilterra (BoE)) stanno svolgendo il loro compito. I tassi di rifinanziamento principale, già prossimi allo zero in Europa e Giappone, sono stati portati a zero da Fed e BoE. Come già accaduto dopo la crisi del 2008-09, quando l’abbassamento dei tassi di interesse fino al limite dello zero non è sufficiente, le banche centrali si adoperano in operazioni di alleggerimento quantitativo (*quantitative easing*), svolgendo operazioni di mercato aperto particolarmente massicce e durature per

*La politica
monetaria sta
svolgendo il suo
compito*

⁵⁸ Alesina, Giavazzi, 2020, The EU must support the member at the centre of the COVID-19 crisis - Mitigating the COVID Economic Crisis - Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes - CEPR

sostenere i prezzi dei titoli ed abbassare così i tassi di interesse anche nel lungo periodo. La Fed ha lanciato un *quantitative easing* senza porre alcun limite temporale e quantitativo, la BoE ha lanciato un programma di acquisto di titoli per un ammontare complessivo di 200 miliardi di sterline mentre la Bce ha lanciato il suo *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) per una portata complessiva di 750 miliardi, cifra leggermente superiore a quanto annunciato dalla BoJ per il suo programma di acquisto di buoni del tesoro giapponese.⁵⁹ La decisione mostrata dalla Bce dopo l'iniziale incertezza comunicativa è alla base dei bassi *spread* sui titoli sovrani e l'azione congiunta delle quattro istituzioni ha contribuito in modo decisivo alla ripresa parziale dei mercati azionari nonostante l'incertezza sul destino dell'economia reale sia ancora concreta e al di là dal dissiparsi.



Figura 2: Titoli detenuti dalle 4 maggiori banche centrali (variazione mensile espressa in miliardi di dollari)
Fonte: Elaborazione della Fred di St. Louis sui dati delle rispettive banche centrali

2.2 La politica fiscale

La politica monetaria non può essere risolutiva se lasciata sola in una situazione di crisi profonda e di trappola della liquidità. Questo è vero soprattutto per le economie mature, da tempo ormai in stagnazione secolare⁶⁰ per cui, per motivi demografici e strutturali, i risparmi sono sensibilmente maggiori rispetto agli investimenti, determinando una contrazione stabile della domanda aggregata e della crescita potenziale di lungo periodo. L'impossibilità per la politica monetaria di essere risolutiva come unico strumento è ancor più vera di fronte a una crisi che nasce dall'economia reale e che colpisce domanda e offerta.

In tale situazione la politica fiscale può giocare un ruolo decisivo. Anche se più lenta e meno efficiente di quella monetaria, la politica fiscale è massimamente efficace in situazioni come quella attuale contraddistinte da alta disoccupazione, capitali non utilizzati e un tasso di interesse prossimo allo zero.⁶¹

⁵⁹ Haas, J. and Neely, C.J (2020), Central Bank Responses to COVID-19

⁶⁰ Summers, L. (2016), Secular Stagnation and Monetary Policy

⁶¹ Chinn, M., 2013. Fiscal multipliers, contribution to the new Palgrave dictionary of economics

*Lo stato assorba
parte dei debiti
dei cittadini e
delle imprese*

Fornire sostegno a imprese e lavoratori sotto forma di sussidi, garanzie creditizie e agevolazioni fiscali costituisce la linea d'azione più urgente alla luce del quadro attuale, così da evitare che la crisi diventi strutturale attraverso l'erosione del sistema produttivo e con esso dell'occupazione. Più decisamente e prontamente si agisce in tal senso, più è forte il segnale che si dà a consumatori e imprese, influenzando in senso positivo le loro aspettative e quindi anche i loro comportamenti nel breve termine. Se un imprenditore o un lavoratore si sentiranno più tutelati e sicuri nel mantenimento del loro reddito grazie agli strumenti pubblici messi a loro disposizione nel momento di crisi, non ridimensioneranno i loro piani di consumo e investimento. Questo, a sua volta, finirà per comportare per lo stato un peso più lieve in termini di minore spesa pubblica, maggiori introiti e una minore decrescita del prodotto interno lordo.

Per ottemperare a quanto appena delineato è necessario che lo stato si faccia temporaneamente carico dei debiti di imprese e lavoratori, in quanto la perdita di reddito del settore privato dovrà essere assorbita, in tutto o in parte, dai bilanci dei governi.⁶² Questo, insieme con l'azione degli stabilizzatori automatici e con la netta contrazione del Pil, potrà a un aumento sostanziale e repentino del livello di debito pubblico. Occorre dunque evitare che si generi una nuova crisi del debito sovrano, coordinando l'azione delle banche centrali e dei governi e accettando che questi livelli di debito pubblico più alti saranno una caratteristica permanente del panorama economico post-coronavirus.

L'eccezionale criticità della situazione e l'assenza di inflazione nonostante i tassi prossimi allo zero hanno portato illustri economisti ad ipotizzare un intervento straordinario di monetizzazione del debito, associato alla cancellazione dello stesso da parte delle banche centrali (*helicopter money*).⁶³ Tale misura, dati i rischi di natura politica e inflattiva che comporta, è solitamente e giustamente vista come una *extrema ratio*. Tuttavia, la situazione attuale ha ben poco di canonico.

La politica fiscale è dunque chiamata, unanimemente, ad agire in supporto dell'economia reale, a farlo subito e nella misura in cui la gravità della situazione richiede. Non ci si possono permettere esitazioni o il costo sarà altissimo. Sarà fondamentale però agire in modo concertato a livello internazionale e inter-istituzionale per rendere tale dinamica sostenibile: se alla crisi reale facesse seguito una crisi del debito sovrano le conseguenze sarebbero inimmaginabili.

⁶² Draghi, M. (2020), We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly, Financial Times

⁶³ Galí, J. (2020), Helicopter money: The time is now - Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes - CEPR

	Misure di politica fiscale già annunciate	di cui maggiore spesa sanitaria	Prestiti alle imprese garantiti dallo Stato
Australia	4,2	0,1	1
Austria	4,5	?	2,3
Belgio	1,9	?	10,6
Canada	4,7	0,1	?
Cipro	2	0,4	?
Danimarca	2,6	?	?
Estonia	3,5	?	3,5
Finlandia	2,3	0,4	4,6
Francia	1,9	?	12,4
Germania	3,6	0,2	35,7
Giappone	5,4	?	?
Grecia	3,5	0,1	1,7
Hong Kong	7,2	1	0,7
Irlanda	2	0,2	?
Islanda	5,2	?	2,6
Israele	3	0,8	3,1
Italia	1,1	0,2	26,4
Lussemburgo	2,8	?	4
Malta	3,3	0,8	6
Norvegia	2,2	?	3,3
Nuova Zelanda	5,7	0,2	2,1
Paesi Bassi	2,5	?	?
Portogallo	1	?	1,9
Regno Unito	1,4	0,2	14,9
Rep. Ceca	1,7	?	15,3
Singapore	8,1	0,2	4,1
Slovenia	7,2	?	1,2
Spagna	1,1	0,3	8
Sud Corea	0,8	?	?
Svezia	7,6	?	?
Svizzera	3,1	?	5,9
USA	6,7	?	4

Tabella 1: Misure economiche per l'emergenza coronavirus previste per il 2020 (Valori in percentuale del Pil)
Fonte: Elaborazione Osservatorio Cpi su dati Fmi - *Policy Responses to Covid-19* (dati aggiornati al 14 aprile 2020)

La risposta della politica fiscale non si è fatta effettivamente attendere. Come annunciato nel comunicato congiunto seguito al vertice straordinario, i paesi del G20 nel solo mese di marzo hanno predisposto stimoli fiscali per un totale di quasi 5 miliardi di dollari⁶⁴.

⁶⁴ Extraordinary G20 Leaders' Summit, Statement on COVID-19

Come mostra la Tabella 1, in media le misure prese dalle 32 economie più avanzate ammontano al 4,7 per cento del Pil, di cui solo una piccola frazione è costituita da aumenti di spesa per la sanità. Le misure quantitativamente più audaci sono state messe in campo da Singapore, Svezia, Hong Kong e Stati Uniti, che hanno annunciato misure fiscali per un ammontare superiore al 6 per cento dei loro rispettivi Pil. Risposte più contenute sono venute da alcuni stati europei (Spagna, Portogallo, Regno Unito, Francia, Italia), le cui misure annunciate o messe in atto si attestano su una soglia non superiore al 2-3 per cento. Tuttavia la situazione è in costante divenire e molti tra questi stati, primo tra tutti l'Italia, nel momento in cui questo contributo viene scritto, si stanno considerando nuove misure di supporto fiscale.

In merito alle misure adottate, solo una piccola parte di questi impegni finanziari afferisce a spese sanitarie, la maggior parte riguarda garanzie per i prestiti alle imprese, cassa integrazione, agevolazioni fiscali e sussidi di vario genere.

2.3 Politiche commerciali e strutturali

La cassetta degli attrezzi a disposizione dei *policy-makers* in campo economico non si esaurisce con politica fiscale e politica monetaria. Fondamentale importanza hanno anche le politiche commerciali e le politiche strutturali.

*Si operi per
incentivare
sostenibilità e
innovazione*

In merito alle prime, bisogna evitare ogni tentazione protezionistica, nonostante queste siano sempre maggiori dopo crisi acute. È opportuno fare esattamente l'opposto: in un momento di enorme incertezza, con flussi internazionali ridotti e catene globali del valore interrotte, è necessario eliminare ogni altra incertezza superflua e adoperarsi per facilitare i flussi del commercio internazionale.

Per quanto concerne le riforme strutturali, queste devono porsi obiettivi di lungo periodo. La crisi in tal senso può rappresentare un'opportunità: apprendendo da essa si può lavorare per renderla un catalizzatore positivo di cambiamenti già in atto o comunque necessari. L'auspicio non dovrebbe essere quello di tornare alla normalità di prima, ma di dare forma a una nuova e migliore normalità.

La pandemia è legata con due delle sfide più importanti dei nostri tempi: la sostenibilità ambientale e la digitalizzazione. In merito alla prima, la letteratura scientifica sta iniziando a fornire le prime evidenze empiriche del rapporto causale tra polveri sottili nell'atmosfera e incidenza del virus.⁶⁵ Dal punto di vista della digitalizzazione il confinamento ha evidenziato l'importanza del lavoro agile nel ridisegnare gli equilibri della nostra vita quotidiana, dal traffico alla maggiore flessibilità per venire incontro alle dinamiche familiari.

La pandemia e la crisi economica che ne consegue offrono un'occasione unica per utilizzare gli strumenti fiscali di cui sopra, tra cui incentivi e investimenti pubblici, per dare slancio a un'economia davvero più sostenibile a livello ambientale e per superare il *digital divide*, facendo sì che la digitalizzazione non rappresenti più solo una minaccia per il mantenimento dell'occupazione ma un'occasione per la flessibilizzazione in senso positivo della stessa. A tal fine gli investimenti pubblici, da tempo carenti nelle economie più mature, dovrebbero essere utilizzati per capillarizzare e modernizzare l'infrastruttura digitale e ridisegnare gli spazi urbani in senso più sostenibile per la vita umana oltre che per l'ambiente. Nella stessa direzione si inserirebbero quelle politiche volte a incentivare una diversa e più sostenibile maniera di consumare e produrre, favorendo la transizione verso l'economia circolare.

*Scelte lungimiranti
possono
trasformare crisi
in opportunità*

⁶⁵ Xiao Wu et al. (2020), Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study, medRxiv

Indietro sarà difficile tornare ma, se a questa consapevolezza saranno affiancate opportune scelte di *policy* lungimiranti, ciò potrebbe trasformarsi in un'opportunità, nonostante la gravità della situazione attuale. Il tempo per azioni massicce e coraggiose è adesso, così come quello di disegnare un futuro migliore attraverso tali azioni.

2.4 La dimensione europea

Un altro scenario in cui l'attuale crisi offre l'occasione per scelte coraggiose, lungimiranti e necessarie per dar forma a un futuro migliore è quello europeo.

Nel 2008-9 la crisi finanziaria globale fu uno shock sincronico che colpì tutte le economie avanzate, anche se ogni economia europea reagì in modo diverso a seconda della struttura della sua economia, del suo sistema bancario e dei suoi legami internazionali. Tuttavia, la peculiare architettura dell'Unione economica e monetaria europea (Uem), che prevede un'unica politica monetaria comunitaria e 19 politiche fiscali nazionali non coordinate, rese difficile un concerto tra misure monetarie e fiscali, come invece avvenne negli Stati Uniti o in Gran Bretagna. Ciò non solo implicò una minor efficienza delle politiche macroeconomiche nel ridurre gli effetti negativi della recessione (Figura 3) ma favorì il dipanarsi della crisi del debito sovrano che nel 2011 fece scivolare molte economie dell'eurozona in una seconda recessione, unico caso al mondo.

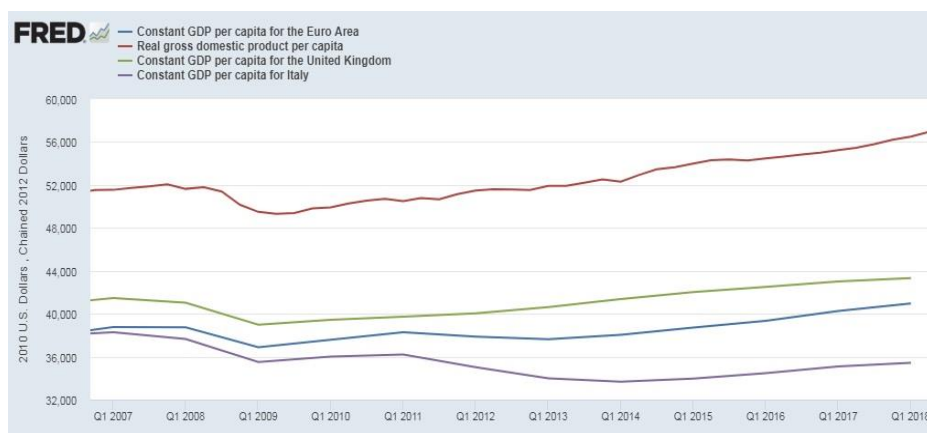


Figura 3: Pil reale pro capite espresso in dollari americani

Fonte: Fred St. Louis su dati della Banca Mondiale e dell' U.S. Bureau of Economic Analysis

La crisi del 2011 servì da sprone per dotarsi di strumenti necessari al corretto funzionamento di un'unione valutaria, come rete di sicurezza per i paesi membri in momentanea difficoltà: il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) e l'Unione bancaria (ancora incompleta)⁶⁶. Tuttavia, a quasi dieci anni di distanza, l'Uem rimane carente di strumenti macroeconomici comunitari e di un effettivo meccanismo di redistribuzione fiscale tra i vari stati membri, limitando l'efficienza di un'unione valutaria già caratterizzata al suo interno da una mobilità dei fattori produttivi non ottimale.

⁶⁶ Ancora mancante è il terzo dei tre 'pilastri' su cui si dovrebbe reggere l'Unione bancaria. Già approvati e funzionanti sono il Sistema unico di supervisione e il Sistema unico di risoluzione, manca il Sistema europeo di garanzia dei depositi.

*L'architettura
incompleta
dell'eurozona
la espone a
maggiori rischi*

La gravità, l'origine esogena e a sincronicità dello shock derivante dalla pandemia di Covid-19 potrebbero offrire l'occasione per dotare finalmente l'eurozona di una capacità fiscale comune. La questione è tra le più delicate a livello politico, tuttavia qualsiasi delle soluzioni proposte in tal senso nel corso dell'attuale dibattito porterebbe a un miglioramento concreto, nel breve e nel lungo periodo, da un punto di vista economico. Un incremento più che sostanziale e strutturale del Quadro finanziario pluriennale (Qfp) – e quindi del bilancio annuale dell'Unione – con l'introduzione di un Fondo per la ricostruzione (*Recovery Fund*) o la creazione di titoli di debito comunitario (eurobond) sarebbero entrambe utili nell'immediato per finanziare la ripresa post-crisi senza che ciò rischi di profilare lo spettro di una nuova crisi del debito per gli stati con finanze pubbliche più fragili. A ciò potrebbe servire anche una soluzione che preveda l'utilizzo delle risorse del Mes senza alcuna condizionalità di sorta. Tuttavia, tale ultima opzione per essere davvero efficace dovrebbe essere richiesta da molti membri per evitare ogni tipo di effetto di stigma e lo stesso Mes dovrebbe reperire sui mercati risorse ulteriori, perchè quanto già disponibile non è sufficiente a finanziare le misure anti-crisi. C'è comunque una sostanziale differenza in un'ottica di lungo periodo: i primi due strumenti (*Recovery Fund* ed eurobond), se creati in modo permanente e non episodico, permetterebbero all'Unione Europea di poter meglio affrontare shock idiosincratici e comuni in futuro e di finanziare in modo più efficiente piani strategici di respiro comunitario come il *Green New Deal*, il piano della Commissione di sostegno all'economia 'verde'. Questo aumenterebbe lo spazio di manovra dell'Uem e ne favorirebbe una maggiore integrazione, elementi necessari per il corretto funzionamento di un'unione valutaria.

Tra i diversi strumenti discussi, i cosiddetti 'eurobond' sarebbero preferibili perchè utili a rispondere anche ad un'ulteriore una richiesta avanzata spesso proprio da quei paesi membri che più si oppongono ad essi, ossia l'interruzione del "doom loop" (il 'ciclo del disastro'). Nella situazione attuale, le banche commerciali posseggono un'importante quota di titoli del debito sovrano del proprio stato di appartenenza. Questo da luogo all'insorgenza di un possibile nesso tra crisi bancarie e crisi del debito sovrano. In tale condizione, una crisi del debito sovrano – con eventuale riduzione del valore dei titoli del debito pubblico – potrebbe innescare una crisi bancaria e, a sua volta, una crisi bancaria potrebbe far mancare una parte importante della domanda di titoli del debito pubblico, innescando una crisi del debito sovrano. In entrambi i casi si innesca quindi un ciclo di crisi. Il nesso tra crisi bancaria e crisi del debito sovrano potrebbe essere più facilmente interrotto se le banche dell'eurozona avessero a disposizione un *safe asset* (un titolo sicuro) per gestire la propria liquidità che fosse davvero scevro da alcun rischio (cioè davvero 'sicuro'), come un bond garantito da tutti gli stati membri dell'eurozona.

La situazione a livello comunitario non è semplice: la difficoltà politica del negoziato e la concreta difficoltà tecnica di organizzare i dettagli delle nuove proposte si scontrano con l'urgenza del reperimento delle risorse per arginare effetti negativi già in atto e per i quali una risposta tardiva potrebbe avere costi enormi. La fretta non è mai buona consigliera, tuttavia la necessità è stata spesso nella storia dell'integrazione europea l'unico elemento in grado di farla progredire e la gestione della crisi del 2011 è ancora davanti agli occhi di tutti: errare è umano, perseverare è diabolico.

*Gli eurobond
sono una
soluzione al
doom-loop*

Digital tax globale: se non ora quando?

di Nicola Bilotta*

Un approfondimento sulla *digital tax* ('tassa digitale') – conosciuta anche come *web tax* ('tassa sulla rete') – potrebbe apparire poco rilevante in un momento come questo in cui il mondo si trova a dover affrontare una crisi sanitaria, economica e sociale senza precedenti nella storia del dopoguerra. La crisi Covid-19 causerà (molti) perdenti ma anche (pochissimi) vincitori nei mercati globali. Tra quest'ultimi, le multinazionali tecnologiche sembrano essere i maggiori beneficiari, soprattutto nel medio termine, dell'attuale situazione d'emergenza sia per la crescente domanda di servizi e prodotti digitali sia per la richiesta di maggiore digitalizzazione e automatizzazione delle filiere produttive nelle economie post-coronavirus.

Inoltre, l'emergenza sanitaria Covid-19 ha reso ancora più evidenti da una parte la mancanza di investimenti pubblici in alcuni settori chiave dell'economia e dall'altra il bisogno di un massiccio incremento della spesa pubblica per far fronte al disastro economico provocato dalle misure di quarantena. Il ruolo della fiscalità risulta essere fondamentale per garantire le risorse necessarie agli stati per fronteggiare le sfide del prossimo futuro.⁶⁷

In questo senso, il dibattito sulla *digital tax* è più rilevante che mai. Secondo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), la perdita dovuta all'elusione fiscale all'interno dei paesi Ocse e G20 (questi ultimi rappresentano l'80 per cento dell'economia globale), cioè la quota di imposte non pagate grazie all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili in paradisi fiscali, ammonterebbe tra il 4 per cento e il 10 per cento del valore globale dell'imposta sul reddito.⁶⁸ Secondo altri calcoli, globalmente questa cifra sarebbe stata di oltre \$240 miliardi nel 2014 e di \$2100 miliardi cumulativi nel periodo 2004-2014, visto che quasi il 40 per cento dei profitti totali delle multinazionali sarebbe in paradisi fiscali.⁶⁹ Per rendere ancora più comprensibile la dimensione del fenomeno, si tenga conto che in Italia nel 2018 trentasei giganti tecnologici mondiali (tra cui Google, Amazon, Apple etc.) hanno pagato tasse per soli 64 milioni di euro.⁷⁰

*Big Tech è tra i
pochi beneficiari
della crisi Covid-19*

Questa prospettiva rende urgente rimettere al centro della discussione pubblica l'introduzione di una *digital tax* a livello nazionale o, ancora meglio, internazionale. Il 6 aprile il

* L'autore è ricercatore del Programma Multilateralismo e Governance globale dell'Istituto Affari Internazionali. L'autore ringrazia Raffele Artico, studente Master Economics and Public Policy, Sciences Po Paris per il suo contributo alla stesura dell'approfondimento.

⁶⁷ Sébastien Laffitte, Julien Martin, Mathieu Parenti, Baptiste Souillard e Farid Toubal, "International Corporate Taxation after COVID-19: Minimum Taxation as the New Normal", Policy Brief Cepii, No. 30, aprile 2020, http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2020/pb2020-30.pdf

⁶⁸ "OECD Secretary-General Report to the G20 finance ministers and central bank governors", OECD, giugno 2019, p. 62. <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-june-2019.pdf>

⁶⁹ Ludvig Wier, "Tax havens cost governments \$200 billion a year. It's time to change the way global tax works", *WEF*, febbraio 2020.

<https://www.weforum.org/agenda/2020/02/how-do-corporate-tax-havens-work/>

⁷⁰ Eleonora Micheli, "Google e gli altri giganti del web pagano solo 64 milioni di tasse in Italia", *il Sole24ore*, 27 novembre 2019.

<https://www.ilssole24ore.com/art/per-giganti-web-italia-tasse-solo-64-milioni-ACfvrk1>.

La necessità di investimenti pubblici nelle economie post-emergenza rimette in risalto la digital tax

Commissario europeo per gli Affari economici Paolo Gentiloni ha ricordato che l'attuale crisi economica globale potrebbe incentivare lo sforzo multilaterale per cercare un accordo su una *digital tax*.⁷¹ Ancora più provocatorio è stato Jonàs Fernández, membro della Commissione Affari economici del Parlamento europeo (Pe), che ha dichiarato che l'introduzione di una tassa digitale nell'Ue potrebbe essere utilizzata per accumulare il capitale necessario a garantire l'emissione di bond europei.⁷² Nel frattempo, in contemporanea alle iniziative nazionali, l'Ocse sta continuando a lavorare sulla sua proposta per una *digital tax* globale che dovrebbe essere resa pubblica entro la fine del 2020. La speranza è che questo sforzo multilaterale metta d'accordo tutti (governi e attori privati) e sia adottata a livello internazionale, mettendo fine una volta per tutte alle divergenze in merito non solo tra gli Usa e l'Ue ma anche all'interno della stessa Unione.

1. I giganti digitali al tempo del Covid-19

L'emergenza causata dal Covid-19 ha avuto un serio impatto su molte grandi multinazionali digitali. Per esempio, Airbnb, la piattaforma online d'affitto di breve termine di camere e case, è stata travolta dagli effetti della quarantena imposta nella maggior parte del mondo e dal conseguente crollo del settore turistico. Secondo quanto riportato dal *Financial Times*, la valutazione di Airbnb sarebbe diminuita del 16 per cento, passando da \$31 miliardi a \$26 miliardi, dopo che la domanda di prenotazioni sul suo portale è scesa di più del 90 per cento.⁷³ Oppure Uber, la piattaforma di servizio taxi e di noleggio con conducente, che ha riportato un crollo del 60-70 per cento del numero di corse richieste dai clienti.⁷⁴ Anche il settore altamente redditizio della vendita di pubblicità online, soprattutto per giganti come Google e Facebook, sta subendo una forte contrazione dato che le aziende stanno ripensando l'allocazione del proprio bilancio e la propria strategia di marketing a causa del calo dei consumi.

Dunque, alla luce del contesto economico globale non sorprende che il valore azionario dei cinque giganti digitali Usa, Amazon, Google, Facebook, Apple and Microsoft sia sceso di quasi \$1000 miliardi di dollari nel mese di marzo rispetto al mese precedente.⁷⁵ Nonostante questo già dai primi d'aprile la loro capitalizzazione è ritornata a crescere e per alcune di queste aziende anche ad un ritmo superiore rispetto a sei mesi fa.

A causa del lockdown, è cresciuta la domanda di servizi e prodotti digitali

⁷¹ Samuel Stolton, "Gentiloni: Virus crisis highlights importance of digital tax", *Euroactiv*, 7 aprile 2020. <https://www.euractiv.com/section/digital/news/gentiloni-virus-crisis-highlights-importance-of-digital-tax/>

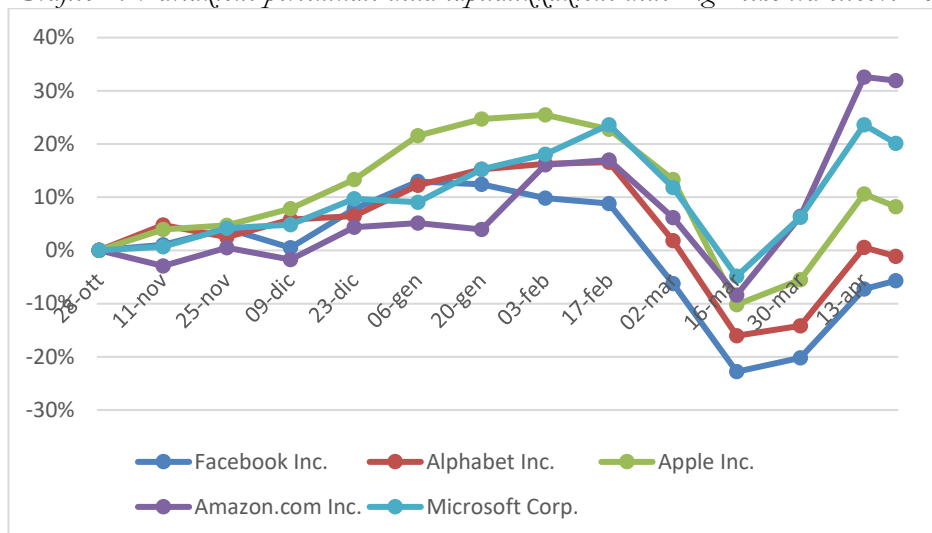
⁷² Samuel Stolton, "Gentiloni: Virus crisis highlights importance of digital tax", *Euroactiv*, 7 aprile 2020. <https://www.euractiv.com/section/digital/news/gentiloni-virus-crisis-highlights-importance-of-digital-tax/>

⁷³ David Lee, "Airbnb lowers internal valuation by 16% to \$26bn", *The Financial Times*, 3 aprile 2020. <https://www.ft.com/content/02a8ca9b-1ba9-4e0a-a3d5-084dd93469bb>

⁷⁴ Jessica Bursztynsky, "Uber stock skyrockets after CEO says it has plenty of cash to get through coronavirus crisis", *CNBC*, 19 marzo 2020. <https://www.cnbc.com/2020/03/19/uber-stock-pops-after-saying-worst-of-coronavirus-fallout-is-behind-it.html>

⁷⁵ Ari Levy, "Tech's big five lost \$1.3 trillion in value since market peak one month ago", *CNBC*, 19 marzo 2020. <https://www.cnbc.com/2020/03/19/techs-big-five-lost-1-trillion-in-market-value-in-past-month.html>

Grafico 1: Variazione percentuale della capitalizzazione delle Big Techs tra ottobre 2019 e aprile 2020



Fonte: *Financial Times*, 23 aprile 2020, <https://markets.ft.com/data/equities/tearsheet/charts?s=MSFT:NSQ>

Come ha scritto l'*Economist*, gli unici che potrebbero uscire rafforzati da questa crisi sono proprio i Big Techs, che stanno beneficiando di una straordinaria crescita della domanda dei loro servizi e prodotti digitali. Con i consumatori bloccati in casa e i negozi chiusi, le abitudini d'acquisto e accesso a servizi e prodotti è mutata radicalmente. L'ecosistema Facebook (Messenger, Facebook, Instagram e WhatsApp) è sovraccaricato dalle connessioni tra gli utenti. Facebook ha registrato un incremento del 70 per cento nell'utilizzo della sua app di messaggistica Messenger per le chiamate di gruppo e solo negli Stati Uniti il traffico sull'intera piattaforma ha registrato un incremento del 50 per cento nella penultima settimana di marzo rispetto alla precedente.⁷⁶ Così anche Amazon, come piattaforma *e-commerce* e come provider di servizi digitali, tra cui Amazon Music e Amazon Video, sta avendo margini di crescita esponenziali. Amazon ha recentemente annunciato di voler assumere centomila nuovi dipendenti per far fronte all'incremento della domanda di acquisto sulla sua piattaforma.⁷⁷

Nonostante Apple sia stata duramente colpita dall'emergenza con la chiusura dei negozi e con la temporanea interruzione della produzione, localizzata prevalentemente in Cina, l'azienda di Cupertino potrebbe in realtà uscirne rafforzata. Già da tempo Apple sta cercando di diversificare il proprio modello di business, puntando sui servizi digitali al consumatore come la sua app di musica o di intrattenimento tv. In aggiunta, in comune con Google, Apple sta aumentando in maniera drastica la redditività della vendita di apps dall'Apple Store (il suo 'negozio' virtuale). Negli Usa, nelle due settimane centrali di marzo la vendita prodotta da questo segmento di mercato è cresciuta del 20 per cento per l'Apple store (\$670 milioni) e del 14 per cento per Android (\$380 milioni), il sistema operativo di Google.⁷⁸

⁷⁶ Kevin Roose e Gabriel J.X. Dance, "Tech's big five lost \$1.3 trillion in value since market peak one month ago", *The New York Times*, 23 marzo 2020.

<https://www.nytimes.com/2020/03/23/technology/coronavirus-facebook-news.html>

⁷⁷ Makena Kelly, "Amazon wants to hire 100,000 new workers to meet coronavirus demand", *The Verge*, 16 marzo 2020. <https://www.theverge.com/2020/3/16/21182411/amazon-hires-employees-warehouse-delivery-pay-raise-coronavirus>

⁷⁸ Daisuke Wakabayashi, Jack Nicas, Steve Lohr e Mike Isaac, "Big Tech Could Emerge From Coronavirus Crisis Stronger Than Ever", *The New York Times*, 23 marzo 2020.

<https://www.nytimes.com/2020/03/23/technology/coronavirus-facebook-amazon-youtube.html?auth=login-google>

Anche l'industria tecnologica dei servizi in streaming sembra beneficiare enormemente dell'attuale crisi. Il *lockdown* sta favorendo aziende come Netflix (piattaforma streaming di film e serie tv), Dropbox (servizio di file hosting), Deliveroo e Uber Eats (servizio di consegna pasti a domicilio) o Zoom (servizio di videoconferenze).

Covid-19 potrebbe accelerare digitalizzazione e automazione delle catene produttive

A rendere ancora più attuale una riflessione sull'introduzione di una *digital tax* è l'eventualità che i cambiamenti di abitudine nei consumi, temporaneamente forzati dall'emergenza Covid-19, possano in realtà consolidarsi nel lungo termine. Per esempio, se i consumatori dovessero apprezzare la comodità e la convenienza di ricevere la propria spesa direttamente a domicilio usando Amazon durante questo periodo di quarantena, è possibile che una parte di essi continuerà a usufruire di questo servizio anche quando la situazione si normalizzerà. Oltre a ciò, bisogna tenere in considerazione che con questo incremento sostanziale dell'interazione e della quantità di tempo trascorso tra gli utenti e le piattaforme digitali, i Big Techs continueranno ad aumentare sia il volume sia la qualità dei dati raccolti, che, essendo un *asset* competitivo, potrebbero permettere a queste aziende di rafforzare il proprio posizionamento nel mercato. Non meno rilevante per il futuro dell'economia globale post-coronavirus è la possibilità che aumentino esponenzialmente gli investimenti nella digitalizzazione e automazione delle catene produttive (per esempio nelle soluzioni di *cloud computing*), di cui i giganti tecnologici sono i principali fornitori.

2. Dipendenza tecnologica, lo scontro tra Usa e Ue

Il vuoto normativo da cui nasce l'ambiguità giuridica che limita la tassazione sui Big Tech è dovuto al fatto che la legge fiscale internazionale prevede due criteri base per l'allocatione del carico fiscale sui profitti: la *residenza* (cioè la sede legale dell'azienda e che è normalmente soggetta all'imposta sulla produzione) e la *fonte* (che indica il paese dove avviene effettivamente la vendita ed è soggetta all'imposta sul consumo, cioè l'Iva). Questa distinzione è relativamente semplice da applicare per le catene del valore tradizionali, basate su prodotti tangibili e "fisici". Risulta invece più difficile inquadrare in questi parametri le compagnie digitali, per le quali la creazione di valore è molto più fluida, ed i loro *asset* intangibili.

Usa e Ue hanno fin da subito avuto una divergente opinione sulla *digital tax*. Lo scontro riflette la diversità degli interessi in gioco, visto che le multinazionali tecnologiche americane hanno un dominio quasi assoluto del mercato digitale europeo e un'eventuale tassa digitale andrebbe a colpire principalmente i loro profitti. Per esempio, Android e iOS - i sistemi operativi di Google e Apple - risultano installati sul 99,49 per cento dei telefoni diffusi in Europa.⁷⁹ Il motore di ricerca di Google ha una quota di mercato pari al 93,51 per cento nel mercato europeo.⁸⁰

Le divergenze vanno quindi ben oltre la *digital tax*. Rientrano nell'ambizione europea di aumentare la propria sovranità tecnologica. L'amministrazione Trump ha aspramente criticato le indagini anti-trust della Commissione europea nei confronti delle multinazionali tecnologiche americane (per esempio, Google e Qualcomm sono state multate rispettivamente per €3,8 miliardi e €242 milioni). Il caso più eclatante è stata la multa di €13 miliardi inflitta ad Apple perché avrebbe ricevuto un trattamento fiscale privilegiato in Irlanda che, secondo le accuse, avrebbe applicato alla società di Cupertino un'aliquota fiscale dell'11 per cento nel 2003 fino a

⁷⁹ "Mobile Operating System Market Share in Europe - March 2020", *Statcounter*. <https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/europe>

⁸⁰ "Search Engine Market Share in Europe - March 2020", *Statcounter*. <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/europe>

scendere allo 0,005 nel 2014.⁸¹ In aggiunta, Apple avrebbe registrato i profitti generati in tutto il Mercato unico europeo nella sua sussidiaria con sede in Irlanda piuttosto che nei singoli paesi in cui la vendita è avvenuta. Secondo la stessa logica, la Commissione europea sostiene che il Lussemburgo avrebbe applicato un trattamento fiscale di favore ad Amazon, che proprio in Lussemburgo ha la sua sede europea.⁸²

In un'intervista rilasciata nel luglio 2019, il presidente Usa Donald Trump ha contestato le decisioni dell'anti-trust europeo adducendo che "l'Ue sta in realtà attaccando le nostre aziende (...). L'Ue pensa che questa sia una via facile per raccogliere soldi".⁸³ La posizione di Trump non è però una novità. La precedente amministrazione guidata da Barack Obama non aveva mancato di difendere le multinazionali americane, accusando le autorità europee di protezionismo tecnologico a danno delle aziende Usa.⁸⁴

*Gli Usa critici
dell'antitrust europeo
per le indagini sulle
multinazionali digitali
americane*

Secondo i dati della Commissione europea, le multinazionali digitali globali hanno un carico fiscale che si aggira in media al 9,5 percento, contro il 23,2 percento delle aziende tradizionali.⁸⁵ Consapevole di questa discrasia di trattamento, che di fatto comporta un vantaggio competitivo considerevole per le multinazionali digitali, nel 2018 la Commissione aveva presentato due proposte di riforma della materia, confermando però di prediligere in ogni caso uno sforzo multilaterale.⁸⁶ La prima era di modificare la tassa sul reddito d'impresa per espandere il concetto di 'residenza' e la seconda, più immediata e di più semplice realizzazione, di adottare una tassa temporanea del 3 percento sugli utili prodotti da servizi digitali caratterizzati dalla creazione di valore da parte degli utenti per le multinazionali globali che superino i €750 milioni di bilancio aggregato e i cui ricavi generati nell'Ue siano superiori ai €50 milioni.

Nel marzo dell'anno successivo, il Consiglio europeo non seppe trovare un compromesso tra i paesi membri. È stata la forte opposizione di alcuni paesi a far naufragare le proposte della Commissione. Alcuni paesi (in particolare Paesi Bassi, Irlanda e Lussemburgo) beneficiano dell'asimmetria fiscale all'interno del Mercato unico europeo, che permette loro di offrire condizioni fiscali vantaggiose alle grandi multinazionali, usando la tassazione come un fattore competitivo al ribasso. In Irlanda, per esempio, tra il 20 e il 60 percento della somma aggregata

⁸¹ European Commission's Press Corner, *State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion*, 30 agosto 2016.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2923

⁸² European Commission's Press Corner, *State aid: Commission finds Luxembourg gave illegal tax benefits to Amazon worth around €250 million*, 4 ottobre 2017.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3701

⁸³ Makena Kelly, "Donald Trump on tech antitrust: 'There's something going on'", *The Verge*, 10 giugno 2019.

<https://www.theverge.com/2019/6/10/18659619/donald-trump-facebook-google-amazon-apple-antitrust-european-union-eu>

⁸⁴ Murad Ahmed, "Obama attacks Europe over technology protectionism", in *The Financial Times*, 16 febbraio 2015 <https://www.ft.com/content/41d968d6-b5d2-11e4-b58d-00144feab7de>

⁸⁵ "Fair Taxation for the Digital Economy", Commissione Europea, 2018, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/factsheet_digital_taxation_21032018_en.pdf

⁸⁶ Consiglio Europeo, *Proposta di Direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali*, 22 marzo 2018 (7420/18). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7420-2018-INIT/it/pdf>

generata dalle imposte sulle società sarebbe “in eccesso”, cioè riconducibile a profitti prodotti in altri mercati.⁸⁷

Altre nazioni, come i paesi scandinavi, sono più restie nei confronti di una *digital tax* perché credono che possa rallentare lo sviluppo dell’innovazione e possa danneggiare anche le loro multinazionali digitali (come la svedese Spotify). Hanno quindi rifiutato di sostenere una soluzione europea, chiedendo invece uno sforzo multilaterale.⁸⁸

*Alcuni paesi europei
hanno adottato una
digital tax nazionale*

Dato l’impasse a livello europeo, molti stati membri Ue hanno deciso di procedere unilateralmente scatenando la reazione del governo americano (per avere una visione delle iniziative prese a livello nazionale, vedere la tabella in calce al testo). Particolarmente veemente è stato lo scontro con il governo francese di Emmanuel Macron che nel luglio 2019 ha approvato una tassa del 3 per cento sui ricavi annuali delle grandi multinazionali operative nel mercato francese (con un fatturato globale superiore a 750 milioni di euro di cui almeno 25 milioni generati in Francia).⁸⁹ Secondo il Ministro dell’Economia Bruno Le Maire l’applicazione della tassa, che avrebbe interessato circa 30 multinazionali (la maggior parte americane ma anche cinesi, tedesche e francesi) avrebbe potuto portare quasi 500 milioni di euro annui nelle casse pubbliche francesi.⁹⁰

Immediata è stata la risposta del governo americano che ha avviato un’indagine dell’Ufficio del Rappresentante per il commercio che si è conclusa adducendo che la *digital tax* francese avrebbe discriminato le società digitali americane. Il governo Usa ha annunciato che avrebbe indagato anche le proposte di *digital tax* avanzate o adottate da Italia, Turchia e Austria.⁹¹ L’amministrazione Trump ha minacciato di imporre dazi fino al 100 per cento sull’importazione di prodotti francesi – tra cui vini e formaggi – per un valore di €1,8 miliardi.

Dopo mesi di tensione, nel gennaio 2020 Trump e Macron hanno annunciato un compromesso. Da una parte gli Usa hanno sospeso i dazi fino alla fine dell’anno, dall’altra il governo francese si è impegnato a rimandare il pagamento della *digital tax* fino a quando l’Ocse non pubblicherà la sua proposta di tassa digitale globale.

L’atteggiamento Usa è stato sostenuto dalle grandi multinazionali digitali americane che hanno bollato negativamente sia le indagini della Commissione Europea – Tim Cook, ad di

*Lo scontro tra Usa
e Ue si placa
temporaneamente
in attesa della
proposta Ocse*

⁸⁷ Rohinton p. Medhora e Taylor Owen, “A Post-COVID-19 Digital Bretton Woods”, *Project Syndicate*, 17 aprile 2020.

<https://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-bretton-woods-new-global-governance-model-by-rohinton-p-medhora-and-taylor-owen-2020-04>

⁸⁸ Francesco Guarascio, “Nordic countries oppose EU plans for digital tax on firms' turnover”, *Reuters*, 1 giugno 2018. <https://www.reuters.com/article/us-eu-digital-tax/nordic-countries-oppose-eu-plans-for-digital-tax-on-firms-turnover-idUSKCN1IW337>

⁸⁹ Senat Francaise Espace Presse, *Création d'une taxe sur les services numériques*, 25 luglio 2019. http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201904/creation_dune_taxe_sur_les_services_numeriques.html

⁹⁰ Geert De Clercq e Elizabeth Pineau, “French tax on internet giants could yield 500 million euros per year: Le Maire”, *Reuters*, 3 marzo 2019. <https://www.reuters.com/article/us-france-tax-internet/french-tax-on-internet-giants-could-yield-500-million-euros-per-year-le-maire-idUSKCN1QK0ET>

⁹¹ United States Trade Representative, *Report on France's Digital Services Tax Prepared in the Investigation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, 2 dicembre 2019. https://ustr.gov/sites/default/files/Report_On_France%27s_Digital_Services_Tax.pdf

Apple, ha commentato la multa inflitta alla sua società come “total political crap”⁹² (‘una totale schifezza politica’) – sia le iniziative unilaterali di introdurre una *digital tax* nazionale. Le aziende coinvolte si sono tuttavia dimostrate più aperte verso una riforma del fisco a livello internazionale. Nonostante una tale iniziativa andrebbe ad aumentare il loro carico fiscale, questo scenario eliminerebbe il rischio di dover operare sotto molteplici regimi di *digital tax* locali, eventualità che porterebbe a un incremento dei costi operativi e un possibile danno d’immagine. Mark Zuckerberg, l’ad di Facebook, e lo stesso Tim Cook, per esempio, hanno appoggiato lo sforzo dell’Ocse di trovare una soluzione multilaterale.⁹³

3. Proposta dell’Ocse, la fine di un alibi?

A partire dal 2015, l’Ocse ha individuato nella digitalizzazione dell’economia una delle principali sfide per l’attuale regime fiscale internazionale, invitando a porre la questione come una priorità nel cosiddetto *Base Erosion and Profit Shifting Action Plan* (Beps), il piano d’azione per l’erosione della base fiscale e del trasferimento di profitti.⁹⁴ L’attuale dibattito si fonda principalmente sulla ridefinizione di quale giurisdizione abbia il diritto di esercitare i diritti di tassazione sulle specifiche attività e i relativi profitti di una compagnia (*nexus rule*) e su quale porzione dei profitti stessi sia interessata (*profit allocation*).

*Dal 2015 l’Ocse
lavora su un piano
d’azione per
contrastare l’erosione
della base fiscale*

Un cambio del regime fiscale internazionale non può tuttavia prescindere da una ridefinizione, e semplificazione, degli attuali trattati fiscali. Nel 2017 il G20 ha chiesto all’Ocse di analizzare nello specifico gli effetti dell’economia digitale sulla fiscalità internazionale. In quel contesto è maturata la decisione di lavorare per sviluppare, entro la fine del 2020, una proposta sugli standard per una *digital tax* globale che possa raccogliere consenso in ambito multilaterale.

Il 30-31 gennaio 2020, circa 140 stati si sono riuniti nelle sedi dell’Ocse per la plenaria del Beps Inclusive Framework (da ora “If”). Il quadro teorico sviluppato dall’If ha avuto come merito quello di fare luce sulle criticità alla base della riforma dei trattati e di consolidare due pilastri che possano fungere da base per le future discussioni.

Il primo punto affrontato nelle negoziazioni è quello legato alla definizione del tipo di imprese su cui la nuova legislazione dovrebbe ricadere, su quale parte del loro profitto si debba applicare la tassazione e infine l’individuazione dell’organo multinazionale a cui queste multinazionali debbano pagare le tasse.

Nella dichiarazione finale del meeting, vengono identificati due tipi di imprese digitali: quelle che generano reddito tramite servizi digitali automatizzati, come i motori di ricerca (per esempio Google), i social media (Facebook), piattaforme online di commercio (Amazon) e quelle che

⁹² Jon Fort e Jim Pethokouki, “Cook: Apple’s EU tax bill ‘total political crap’”, *CNBC*, 1 settembre 2016. <https://www.cnbc.com/video/2016/09/01/cook-apples-eu-tax-bill-total-political-crap.html>

⁹³ “Facebook boss ‘happy to pay more tax in Europe’”, *BBC News*, 14 febbraio 2020 <https://www.bbc.com/news/business-51497961>;

Padraic Halpin, “Apple’s Cook says global corporate tax system must be overhauled”, *Reuters*, 20 gennaio 2020. https://www.reuters.com/article/us-apple-ireland/apples-cook-says-global-corporate-taxsystemmustbeoverhauledidUSKBN1ZJ16X?feedType=RSS&feedName=technologyNews&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+reuters%2FtechnologyNews+%28Reuters+Technology+News%29

⁹⁴ OECD, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, Action 1 – 2015 Final Report, Paris, OECD Publishing, 2015 (OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project), <https://www.oecd.org/tax/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm>

aumentano il valore di un prodotto (e quindi i profitti dell'impresa stessa) venduto a un consumatore finale attraverso, ad esempio, strategie di marketing o di visibilità del brand gestite senza nessun bisogno di presenza fisica nella giurisdizione del consumatore (per esempio Apple).⁹⁵

Definito l'obiettivo, il focus si è spostato sul metodo da utilizzare per calcolare il carico fiscale da applicare su questo tipo di attività. Dalla riunione è emerso che i profitti dovrebbero essere definiti non più considerando la società sussidiaria come impresa a sé stante ma il gruppo finanziario come un'unica entità. Se questa entità consolidata supera un certo livello di profitti (ancora da definire) e se i profitti provengono dai tipi di attività prima descritti, dovrà pagare un percentuale di tasse sui profitti eccedenti il livello base scelto.

Una conseguenza logica di questi cambiamenti è anche il ripensamento della *nexus rule* per rendere possibile la ripartizione delle tasse in base al luogo in cui l'impresa ha effettivamente operato e, di conseguenza, ricavato il profitto.

Il secondo tema affrontato dall'If è stato quello relativo all'introduzione di una tassazione minima per ogni gruppo multinazionale. L'obiettivo principale di questa proposta è quello di mitigare l'incentivo per le grandi multinazionali di far risultare i propri profitti in giurisdizioni con aliquote fiscali basse o inesistenti. Le proposte sul tavolo sono state multiple, ma tutte basate sul concetto che, se un paese applicasse un regime fiscale che permetterebbe a una multinazionale di pagare un'aliquota su tutto il suo fatturato più bassa rispetto a una tassa minima (da definire), gli altri stati potrebbero aumentare il carico fiscale nei confronti della multinazionale, riducendo le deduzioni e detrazioni a cui quest'ultima avrebbe avuto diritto.⁹⁶ Si immagina un rapporto tra il fatturato globale di una multinazionale (al denominatore) e il totale delle tasse che essi hanno versato a livello globale nelle varie giurisdizioni in cui operano (al numeratore). Se la ratio dovesse essere minore della tassa minima globale concordata, i paesi che applicano la tassazione più alta potrebbe richiedere una maggiore tassazione sul profitto della multinazionale, riducendo detrazioni e deduzioni.

Aver raggiunto un primo consenso sui due pilastri teorici per un nuovo quadro fiscale internazionale è un passaggio fondamentale e un grande successo multilaterale. Tuttavia, rimangono ancora numerosi dettagli operativi da definire su cui gli stati stanno ancora trattando. Tra questi il problema principale è rappresentato dalla definizione del livello minimo di profitti sotto il quale il nuovo regime non verrebbe applicato, un nodo difficile da sciogliere anche a causa delle sue implicazioni politiche. Ancora più ambigua rimane la posizione degli Usa che vorrebbero rendere il nuovo regime opzionale, basato sull'adesione volontaria delle multinazionali (*safe harbour*), che però vanificherebbe l'efficacia della riforma. La proposta americana ha di fatto acuito ancora di più la contrapposizione con i principali paesi europei, molti dei quali hanno già definito l'opzione come non percorribile.

*Il consenso sui due
pilastri teorici è il
primo passo verso una
digital tax globale*

⁹⁵ “Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy”, 29-30 gennaio, 2020, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>

Il completamento del negoziato multilaterale è ancora lontano

Altro tema di contesa è quello riguardante le tempistiche ipotizzate per la finalizzazione della proposta. Prima dell'emergenza Covid-19, era stato previsto che si trovasse un accordo entro la fine del 2020, auspicabilmente supportato dal summit del G20 di fine novembre. Lo scoppio dell'epidemia porterebbe come effetto quello di velocizzare il processo di riforma, ma potrebbe anche concorrere al rallentamento del processo di negoziazione multilaterale.

Nonostante ciò, la spinta di alcuni paesi come la Danimarca e la Polonia di non concedere sgravi fiscali alle multinazionali aventi la propria sede legale in paradisi fiscali, così come la crescente pressione di gruppi di interesse e dell'opinione pubblica potrebbero giocare a favore dello sforzo multilaterale sviluppato dall'Ocse.

Il G20, o in più in generale il coordinamento multilaterale, ha dimostrato di essere più efficace in momenti di profonda crisi, come avvenuto nel caso della crisi finanziaria del 2008. Tuttavia, i tempi previsti potrebbero subire cambiamenti dato che l'emergenza Covid-19 comporta delle maggiori difficoltà pratiche nel portare avanti il negoziato e rischia di relegare la *digital tax* a questione secondaria visti i numerosi campi d'intervento a cui il coordinamento multilaterale è chiamato a rispondere. Se effettivamente i tempi per il completamento dell'accordo sulla *digital tax* rallenteranno, l'Italia, che assumerà la presidenza del G20 nel 2021, avrà l'arduo compito di supervisionare i negoziati finali e la prima fase d'implementazione, che prevede la disposizione di meccanismi che agevolino lo scambio fluido d'informazioni per determinare i diritti di tassazione e le porzioni di reddito a cui dovrà essere applicata l'aliquota minima.

L'Italia con la presidenza del G20 nel 2021 avrà un ruolo cruciale nell'introduzione di una digital tax globale

4. Conclusioni

La *digital tax* è stato un tema fortemente controverso per gli Usa e l'Ue. I paesi come gli Stati Uniti che si sono opposti alle iniziative unilaterali nazionali, appellandosi ad una soluzione multilaterale, non avrebbero più alibi quando i negoziati coordinati dall'Ocse completeranno la proposta di un nuovo regime fiscale internazionale per tassare le attività digitali delle grandi multinazionali. Dal canto loro va riconosciuto che, data la natura transnazionale e intangibile delle catene del valore delle attività digitali, una *digital tax* nazionale non sarebbe una soluzione ottimale né per il mondo del business né per le autorità pubbliche.

L'emergenza Covid-19 potrebbe essere un catalizzatore per l'accelerazione e il completamento di una *digital tax* globale. Tra le ragioni vi è quella dello shock economico generato dalla pandemia. Con i vari governi impegnati a limitare l'impatto economico della pandemia, questa riforma potrebbe portare nuova liquidità per far ripartire l'economia.

Rimangono tuttavia ancora numerosi nodi da sciogliere nei negoziati in sede Ocse, e non è ancora esclusa la possibilità che il processo possa arenarsi. L'ostacolo principale sembra essere la volontà degli Usa di imporre la volontarietà del nuovo regime fiscale. Se l'iniziativa multilaterale non dovesse essere in grado di raggiungere un compromesso entro la fine del 2020, alcuni stati potrebbero essere spinti a proseguire da soli, introducendo ognuno delle *digital tax* nazionali. Questa eventualità non farebbe che aumentare le tensioni tra Usa e paesi europei, ipotesi che sicuramente non gioverebbe ad un'economia globale già profondamente danneggiata dagli effetti del Covid-19.

Appendice

Paesi europei membri dell'Ocse che hanno annunciato, proposto o attuato una digital tax – marzo 2020

Paesi	Aliquota	Proposito	Ricavi globali maggiori di	Ricavi nel mercato nazionale maggiori di	Status
Austria	5%	Pubblicità Online	€750 milioni	€25 milioni	<u>In vigore</u> da gennaio 2020
Belgio	3%	Vendita dati utenti	€750 milioni	€50 milioni nell'EU	<u>Respinta</u> a marzo 2019
Repubblica Ceca	7%	Pubblicità mirata Uso di piattaforme digitali multilaterali Fornitura dati utenti	€750 milioni	€ 4 milioni	<u>Proposta</u> (attesa attuazione per metà 2020)
Francia	3%	Fornitura di piattaforme digitali Pubblicità mirata Trasmissione di dati raccolti sugli utenti per fini pubblicitari	€750 milioni	€25 milioni	<u>In vigore</u> . Applicabile retroattivamente da gennaio 2019 (sospesa in cambio delle tariffe ritorsive sui beni francesi da parte Usa)
Ungheria	7,5%	Entrate pubblicitarie	€300.000	N/A	<u>In vigore</u> . L'aliquota è stata ridotta allo 0%, dal 1 luglio 2019 fino al 2022
Italia	3%	Pubblicità su piattaforme digitali Piattaforme digitali multilaterali che permettono vendita e acquisto di beni e servizi Trasmissione di dati utenti generati dall'utilizzo della piattaforma digitale	€750 milioni	€5,5 milioni	<u>In vigore</u> da gennaio 2020
Lettonia					<u>Annunciata</u> . Il governo ha commissionato uno studio per determinare l'aumento delle entrate dell'erario in caso di una tassa digitale al 3%)

Norvegia					<u>Annunciata.</u> Il governo prevede di introdurre una misura unilaterale nel 2021 se l'Ocse non raggiungerà una soluzione comune nel 2020
Polonia					<u>Bloccata.</u> Il viceministro delle finanze ha annunciato a maggio 2019 l'introduzione di una tassa digitale. A settembre è stata annunciata la sospensione dei lavori e che la Polonia adotterà una soluzione comune a livello Ue-Ocse
Regno Unito	2%	Entrate dei motori di ricerca, piattaforme dei social media, e online marketplaces	€554 milioni (£500 milioni)	€28 milioni (£25 milioni)	<u>In vigore.</u> Il governo ha confermato nel suo budget del 2020 che la tassa entrerà in vigore da aprile 2020
Slovacchia					<u>Proposta.</u> Il ministro delle finanze ha aperto delle consultazioni su una proposta di introduzione di una tassa dei servizi digitali sulle entrate dei non residenti per servizi come la pubblicità, piattaforme online, vendita e utilizzo di data; Nessun avanzamento è avvenuto e nessun partito politico propone una tassa digitale nella loro agenda prioritaria)
Slovenia					<u>Annunciata.</u> Il ministro delle finanze ha annunciato una proposta del governo di presentare una bozza di legge all'assemblea nazionale per introdurre una tassa digitale entro aprile 2020; la tassa si applicherà da settembre 2020
Spagna					<u>Proposta.</u> Il parlamento spagnolo ha respinto la proposta della legge finanziaria per il 2019 del precedente governo, la quale includeva una tassa per i servizi digitali; Il nuovo governo ha introdotto una nuova ma simile tassa, che dovrebbe

					entrare in vigore alla fine del 2020 se non venisse raggiunto un consenso in seno all'Ocse
Turchia	7,5%	Servizi online, incluse pubblicità, vendita di contenuti, e servizi a pagamento su siti di social media	€750 milioni	€3,1 milioni (TRY 20 milioni)	<u>In vigore</u> da marzo 2020

Fonte: Tax Foundation, 23 aprile 2020. <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Maggio

5	Bruxelles	Coreper II
6	Bruxelles	Coreper I
8	Bruxelles	Coreper I
11	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
13	Bruxelles	Coreper II
13	Bruxelles	Coreper I
11-14	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento europeo
12	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (Difesa)
12	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
14	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (Sviluppo)
15	Bruxelles	Coreper I
14-15	New York	Onu, Consiglio economico e sociale
15	Strasburgo	Consiglio d'Europa, 130th
18	Bruxelles	Riunione Eurogruppo
18-19	Bruxelles	Ue, Consiglio Istruzione, gioventù, cultura e sport
18-23	Ginevra	Oms, 73th Assemblea mondiale sulla salute
19	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanza
20	Bruxelles	Coreper II
20	Bruxelles	Coreper I
20	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo
25-26	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
25-5	Ginevra	Ilo, 109th Conferenza generale
25-10	Ginevra	Onu, Conferenza sul disarmamento (seconda parte)
26	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali (Coesione)
27	Bruxelles	Coreper II

27	Bruxelles	Coreper I
28-29	Bruxelles	Ue, Consiglio competitività
29	Ginevra	Omc, Riunione del Consiglio Generale

Giugno

2	Ginevra	Omc, Riunione del Consiglio Generale
3	Bruxelles	Coreper II
3	Bruxelles	Coreper I
3-4	Bruxelles	Ue, Sessione plenaria del Parlamento europeo
4	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo (Politica monetaria)
4-5	Lussemburgo	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni ed energia
4-5	Lussemburgo	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
8-11	Nur-Sultan	Omc, 12th Conferenza Ministeriale
8-12	Vienna	IAEA, Consiglio direttivo
8-12	Roma	FAO, 164th riunione del Consiglio
10	Bruxelles	Coreper II
10	Bruxelles	Coreper I
10-12	Web-conference	Vertice G7
11	Lussemburgo	Riunione Eurogruppo
11-12	Bruxelles	Ue, Consiglio occupazione, politica sociale, salute e consumatori
12	Lussemburgo	Ue, Consiglio economia e finanza
15	Lussemburgo	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni ed energia
15	Lussemburgo	Ue, Consiglio affari esteri
15	New York	Onu, 38th riunione degli Stati firmatari la Convenzione Internazionale sui diritti Civili e Politici
15-18	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria del Parlamento europeo
15-26	New York	Onu, 30th riunione degli Stati firmatari la UNCLOS
15-3	Vienna	Onu, 44th riunione del Consiglio dei diritti umani
16	Lussemburgo	Ue, Consiglio affari generali

17	Bruxelles	Coreper I
18-19	Bruxelles	Ue, Consiglio Europeo
22	Lussemburgo	Ue, Consiglio ambiente
22-3	Ginevra	Unctad, 67th sessione del consiglio
24	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo
24	Bruxelles	Coreper II
24	Bruxelles	Coreper I
26	Bruxelles	Coreper I
25	Francoforte	Bce, Consiglio Generale
29-30	Lussemburgo	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
29-2	New York	Unicef, riunione annuale del consiglio direttivo
29-3	Roma	Pam, riunione annuale del consiglio direttivo

Luglio

1-2	Bruxelles	Ue, Sessione plenaria del Comitato delle regioni
6-10	Ginevra consumatore	Unctad, Conferenza su competizione e protezione del
6-9	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria del Parlamento europeo
7-13	New York	Onu, Consiglio economico e sociale
16	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo (Politica monetaria)
29	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali

Tel. 06 6706 3666

Email: segreteriaAAll@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.