



photo © Markus Spiske lar_Unsplash

La missione

Il ruolo dell'Europa nella globalizzazione frammentata

Più che al tramonto della globalizzazione stiamo assistendo piuttosto alla declinazione di un modello di globalizzazione più selettivo e più vigile. Nello scenario di un mondo multipolare e asimmetrico, con tendenze protezionistiche e guerre commerciali messe in atto dalle superpotenze. Cina in testa. Il crescere delle fibrillazioni, non certo ultima la guerra scatenata dalla Russia in Ucraina, ha provocato l'Unione Europea ad assumere posizioni condivise come forme di contrasto all'emergenza energetica e, più in generale, al problema del reperimento delle materie prime. Un protagonismo realistico che potrebbe definire un nuovo corso del Vecchio Continente. Quale soggetto ritrovato, propositivo, ambizioso, forte e relazionale. In nome e per conto di una conquistata sovranità.

Dopo decenni caratterizzati da una crescita del commercio internazionale, da una forte integrazione dei mercati, dal trasferimento di beni, capitali e servizi con la delocalizzazione delle produzioni verso Paesi a basso costo di manodopera, si sta verificando già da alcuni anni un'inversione di tendenza che ha fatto decretare da alcuni, in maniera un po' affrettata, la fine della globalizzazione.

Globalizzazione, deglobalizzazione e nuova globalizzazione

La crisi finanziaria globale del 2008, le interruzioni delle catene di approvvigionamento causate dalla pandemia da Covid-19 e dall'invasione russa dell'Ucraina, la guerra commerciale tra USA e Cina e le rispettive misure protezionistiche, hanno accelerato la tendenza verso quello che in realtà è solo un rallentamento della globalizzazione, che sta assumendo altre caratteristiche.

Il processo di globalizzazione ha storicamente seguito delle fasi cicliche a partire dalla metà del XIX secolo, grazie ai progressi della tecnologia e dei trasporti fino alla Prima guerra mondiale con un rallentamento tra le due guerre, con la grande depressione del 1929 e una progressiva ripresa dopo la Seconda guerra mondiale.

Va considerato che la globalizzazione economica espressa dal rapporto tra il valore degli scambi – importazioni ed esportazioni – e il PIL globale, ha raggiunto il suo picco più alto nel primo decennio degli anni 2000, attestandosi al 31% nel 2008 rispetto al 20% raggiunto negli anni precedenti.

Il periodo tra la fine degli anni Novanta del secolo scorso e il primo decennio del nuovo millennio ha rappresentato, quindi, un periodo di *iperglobalizzazione* caratterizzato da una liberalizzazione generalizzata degli scambi di beni e servizi, dall'affermarsi delle istituzioni multilaterali, con l'adesione della Cina all'Organizzazione Mondiale del Commercio nel 2001, che apriva un immenso mercato, con le catene di approvvigionamento globali, e una crescita senza precedenti del commercio internazionale rispetto al PIL.

Negli anni successivi alla crisi del 2008 il rapporto tra commercio globale e PIL ha continuato a crescere, sia pur con un ritmo inferiore rispetto agli anni precedenti, fino all'anno 2020, che con la crisi da Covid-19 ha marcato una netta flessione¹. Ma già nel 2021 si è registrato “un rimbalzo” con un incremento del 10% rispetto ai livelli pre-Covid.

I dati forniti dal Fondo Monetario Internazionale e dall'UNCTAD indicano, tuttavia, che dopo il rimbalzo del 2021, l'aumento degli scambi – nel 2022 e nei primi mesi del 2023 – tende a essere più contenuto, con una crescita del volume degli scambi stimata all'1,7%, inferiore alla progressione degli anni precedenti. Questa tendenza riguarda le merci, non i servizi per i quali gli scambi continuano a essere in progressione.

Alcuni analisti hanno rilevato che il semplice rapporto aggregato tra flussi commerciali e PIL, non è sufficiente a cogliere tutte le sfumature del fenomeno e che il commercio internazionale è aumentato in maniera più sensibile per l'Eurozona e per gli Stati Uniti, rispetto alla Cina che ha visto una contrazione delle esportazioni a vantaggio della crescita interna.

Questi dati, secondo gli esperti, sono in gran parte influenzati dalla crescita e dalla successiva decrescita del commercio cinese e dalla maggiore capacità di assorbimento di produzione interna da parte di questo Paese.

Un fattore che può contribuire alla riduzione degli scambi e delle catene globali del valore può essere poi rappresentato dagli stessi progressi della tecnica, della tecnologia di stampa 3D e della robotica, che ridurranno i flussi di scambio di manufatti tradizionali e l'esternalizzazione dei processi produttivi, spostando invece gli investimenti sul trasferimento di dati e beni intangibili. Anche il calo demografico nei Paesi industrializzati può influire negativamente sulla riduzione dei flussi commerciali.

Ma è evidente che, rispetto agli anni d'oro dell'*iperglobalizzazione*, vi è stato un rallentamento nelle tendenze di integrazione economico-finanziaria a livello mondiale, che è stato definito con il termine *slowbalization*². Si parla anche di *newbalization* per designare le nuove forme di globalizzazione che vedono un incremento dei flussi transfrontalieri di servizi, di dati e di attività digitali a fronte di una contrazione degli scambi di beni materiali³.

Alla fine degli anni Novanta, in un mondo ancora unipolare e relativamente stabile, la globalizzazione si basava sull'interdipendenza e su una divisione internazionale del lavoro che è diventata fattore di sviluppo in Paesi a basso costo di manodopera. Ci si affidava al mercato puntando all'efficienza. Ma essa è stata in qualche modo vittima del suo successo dal momento che in molti Paesi si è prodotto un crescente disagio con fenomeni di emarginazione e frustrazione da parte di coloro che di questa globalizzazione si consideravano vittime più che beneficiari, i “left behind”, soprattutto laddove lo stato sociale era più debole, quindi ancor più negli Stati Uniti che in Europa⁴.

Ma la maggior differenza rispetto alla fine degli anni Novanta è che il quadro geopolitico è mutato, con uno scenario internazionale diventato molto più frammentato e instabile. Sono emerse in questo quadro delle crescenti tendenze protezioniste negli Stati Uniti e in Cina, che hanno ingaggiato una vera guerra commerciale senza esclusione di colpi.

Basti pensare al Chips and Science Act, volto ad assicurare un ruolo di leader degli Stati Uniti nei semiconduttori e in altri settori cruciali quali le nanotecnologie, l'Intelligenza Artificiale e l'energia verde; al divieto di esportazione di componenti ad alta tecnologia verso la Cina e quindi all'IRA, l'*Inflation Reduction Act*, volto a mobilitare 370 miliardi di sussidi e sovvenzioni per le aziende operanti nel settore della transizione digitale e delle auto elettriche e che ha causato anche molte tensioni con l'Europa. Dal canto suo la Cina, che applica una rigida pianificazione centralizzata dell'economia, persegue anch'essa l'obiettivo di una leadership in industrie ad

1. Dati forniti da Bruegel basati su FMI e WTO: Is globalisation really doomed? 3 novembre 2022, <https://www.bruegel.org/blog-post/globalisation-really-doomed>

2. Termine coniato dallo studioso olandese Adjiedj Bakas in *Capitalism and Slowbalization*, Dexter 2015 e ripreso dall'*Economist* nel 2019, <https://www.economist.com/briefing/2019/01/24/globalisation-has-faltered>.

3. O. Canuto, *Slowbalization, Newbalization, Not Deglobalization*, in *Publications, Policy Center for the New South*, 1 giugno 2022.

4. Cfr. D. Rodrik, *Has Globalization gone too far*, Peterson Institute for International Economics, Washington 1997 e Goldman Sachs Research, *(De)Globalization ahead?*, issue 108, 28 aprile 2022, <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/top-of-mind/de-globalization-ahead/report.pdf>

alta tecnologia e in particolar modo nel settore dei semiconduttori, dei pannelli solari, dei veicoli elettrici, tramite varie iniziative quali il “Made in China 2025” che prevede massicci investimenti nel settore dell’innovazione e delle energie rinnovabili. Tra le recenti misure adottate in risposta al divieto USA di esportare verso la Cina tecnologie sensibili, quest’ultima ha adottato misure volte a vietare l’esportazione di magneti di terra rara, quali il *neomidio* e il cobalto samario, per i quali la Cina detiene il quasi monopolio della produzione mondiale, e che vengono utilizzati nei settori ad alta tecnologia più svariati quali le auto elettriche, l’aeronautica militare, la telefonia mobile, le turbine eoliche e altro.

Un mondo multipolare e asimmetrico

L’attuale dibattito sulla deglobalizzazione va situato nel contesto di un mondo multipolare e asimmetrico. Accanto al G7 o al G20 sono sorti altri fori multilaterali di grandi o medie dimensioni che mirano a rafforzare la loro influenza su scala regionale o intercontinentale.

Essi includono l’ASEAN (Sud-Est Asiatico), i BRICS (Cina, India, Russia, Brasile e Sudafrica), l’Organizzazione per l’Unità africana, l’Organizzazione di cooperazione di Shangai che include Cina, Russia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan.

Poi, rispetto alla rivalità tra USA e Cina e del ruolo crescente di quest’ultima come attore globale, vi sono potenze di entità variabile definite con l’espressione “swing states”, che non desiderano allinearsi sulle posizioni di Washington o di Pechino, ma che agiscono in funzione dei loro interessi strategici a seconda delle situazioni. Si parla di Paesi come la Turchia, l’India, il Brasile, il Sudafrica, il Messico, l’Indonesia, l’Arabia Saudita o il Vietnam, che sono destinati a svolgere, anche in ragione della loro forza economica, un ruolo crescente nel mondo della nuova globalizzazione⁵.

Tra questi Paesi, l’India merita una particolare attenzione per le dimensioni della sua demografia, che l’ha portata a superare la Cina, e l’enorme potenziale economico, accreditata dal FMI di una crescita del 6% nel 2024.

La crescente interrelazione tra interessi geopolitici e potere economico spinge i vari Paesi e attori economici a considerare la rilocalizzazione, “reshoring”, nel proprio Paese delle produzioni – soprattutto di quelle ad alto valore strategico, per evitare le vulnerabilità e le dipendenze da partner considerati non affidabili – o rilocalizzare le produzioni presso paesi amici, “friend-shoring”, o Paesi più vicini, “near-shoring”.

La crisi energetica e delle catene di valore globali provocate dall’aggressione russa dell’Ucraina ha reso molto attuale questa problematica, mostrando i rischi di dipendenza da Paesi che non condividono gli stessi principi sul piano democratico e dei diritti umani.

L’Unione Europea per l’approvvigionamento di alcune materie prime critiche, essenziali per realizzare la transizione verde e digitale, dipende da un numero ristretto di Paesi che hanno un basso livello di libertà economica e di democrazia, tra i quali figura la Repubblica Popolare Cinese. In presenza di una crescente concorrenza per il reperimento di materie prime, l’Unione Europea ha messo in opera una vera diplomazia delle materie prime attraverso una fitta rete di accordi di libero scambio e di cooperazioni regionali e bilaterali, al fine di assicurare la resilienza delle catene di approvvigionamento⁶.

Di fronte alla politica molto assertiva della Cina, al suo sostegno alla Russia e alla rivalità tecnologica con gli USA e l’Occidente, si è ipotizzata l’opzione della separazione tra i due blocchi, conosciuta come disaccoppiamento o “decoupling”.

Il vertice del G7 svoltosi dal 19 al 21 maggio scorso a Hiroshima ha optato per una formula di compromesso meno radicale e più realista, basata sulla diversificazione e l’approfondimento delle partnership e sulla riduzione del rischio invece che sul disaccoppiamento: “de-risking not

5. Cfr. J. Cohen, The rise of geopolitical swing states, Goldman Sachs, 15 maggio 2023; Jared Cohen è presidente di Global Affairs e co-head dell’Office of Applied Innovation at Goldman Sachs, <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/the-rise-of-geopolitical-swing-states.html>

6. A.A. Amighini, A. Maurer, E. Garnizova, J. Hagemeyer, P.-T. Stoll, M. Dietrich, R. Roy, A. Skowronek e D. Tentori, Global value chains: Potential synergies between external trade policy and internal economic initiatives to address the strategic dependencies of the EU, European Parliament, Commissione Commercio internazionale, Dipartimento tematico relazioni esterne, marzo 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702582_EXPO_STU\(2023\)702582_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702582_EXPO_STU(2023)702582_EN.pdf)



decoupling”. Questa strategia differenziata secondo il tipo di beni scambiati, in funzione della loro importanza strategica e del grado di dipendenza che da essi può derivare, pare corrispondere maggiormente agli interessi e alla posizione espressa da diversi Stati membri dell’Unione Europea. Come osservato da alcuni analisti, ci troviamo in presenza non della fine della globalizzazione ma di una “globalizzazione frammentata”⁷ che si articola in partenariati tra Paesi o gruppi di Paesi che condividono una comune visione in termini di sostenibilità, di diritti umani e condizioni di lavoro.

Una sovranità strategica aperta

All’indomani dell’invasione russa dell’Ucraina il Consiglio europeo, nella riunione informale di Versailles del 10 e 11 marzo 2022, ha adottato una dichiarazione nella quale, nel condannare fermamente l’aggressione della Russia, affermava la propria determinazione a compiere ulteriori passi verso la costruzione della sovranità europea volta a rafforzare le capacità di difesa, a ridurre le dipendenze energetiche, a costruire una base economica più solida. Tra i settori determinanti per affrontare le dipendenze strategiche, vengono menzionate le materie prime critiche, la diversificazione delle catene del valore di approvvigionamento nel settore dei semiconduttori tramite una normativa europea adeguata e le tecnologie digitali, tra cui l’intelligenza artificiale. Il Consiglio europeo intende perseguire altresì una politica commerciale ambiziosa, in un contesto multilaterale e attraverso gli accordi commerciali e realizzare “strumenti intesi a contrastare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere sul mercato unico, proteggere da misure coercitive di Paesi terzi e garantire reciprocità nell’apertura degli appalti pubblici con i partner commerciali”.

Nel suo ruolo di legislatore continentale, l’Unione Europea ha la possibilità di incidere sugli standard internazionali in alcuni settori decisivi per la nuova globalizzazione quali la decarbonizzazione dell’economia e l’Intelligenza Artificiale.

Il Regolamento europeo sul Meccanismo di adeguamento del Carbonio alle Frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM*), ha una portata extraterritoriale con l’obiettivo di prevenire il rischio di *Carbon leakage*, la rilocalizzazione delle emissioni di CO₂ quindi la concorrenza sleale di importazioni provenienti da Paesi con standard ambientali più lassisti.

La direttiva sulla “Due diligence delle Imprese in materia di sostenibilità”, frutto di un’iniziativa legislativa del Parlamento europeo, mira a introdurre degli obblighi di diligenza nelle attività economiche delle imprese e delle multinazionali quanto al loro impatto sui diritti umani e sull’ambiente.

7. R. Korteweg, “Fragmentation”: a new chapter for globalisation, ISPI, 4 novembre 2022, <https://www.ispionline.it/en/publication/fragmentation-new-chapter-globalisation-36614>; M. El-Erian, From near-sharing to friend-shoring: the changing face of globalisation, in The Guardian, Project syndicate economists in the Guardian, 9 marzo 2023, <https://www.theguardian.com/business/2023/mar/09/from-near-sharing-to-friend-shoring-the-changing-face-of-globalisation>

Di grande importanza poi, l'“Anti-Coercion Instrument”, lo strumento europeo volto a proteggere l'Unione Europea e i suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte degli Stati terzi.

La proposta di Regolamento sulle Materie prime critiche, adottata dalla Commissione europea il 23 marzo scorso, mira a garantire catene di approvvigionamento sicuro, diversificato e sostenibile per le materie prime fondamentali per la transizione ecologica e digitale, come la produzione di energia eolica, lo stoccaggio di idrogeno e le batterie. L'UE dipende per il 75% da un gruppo ristretto di Paesi per l'accesso a materie prime critiche.

Inoltre, Parlamento europeo e Consiglio hanno recentemente raggiunto un accordo che dovrebbe portare a breve all'adozione formale del “Chips Act”, la legge europea sui semiconduttori, settore cruciale per la trasformazione digitale nel quale l'Europa detiene attualmente una quota inferiore al 10% sul mercato globale, con l'obiettivo di raggiungere almeno il 20% del mercato entro il 2030, grazie a un investimento pubblico e privato di 43 miliardi di euro e la creazione di centri di eccellenza a livello europeo.

Infine, di grande importanza la prossima adozione dell'“Artificial Intelligence Act”, il regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale, con il quale l'Europa, di fronte al modello cinese del rigido controllo dello Stato e quello ultraliberale degli USA basato sul mercato, intende creare un “ecosistema di fiducia” per i sistemi di Intelligenza Artificiale tramite un quadro giuridico uniforme, in conformità con i valori e i diritti costituzionali dell'Unione. In questo, l'Europa intende anche trovare dei punti di convergenza con altri Paesi industrializzati come Giappone e Corea del Sud.

Gli accordi di libero scambio di nuova generazione conclusi dall'UE con i Paesi terzi contengono disposizioni sullo sviluppo sostenibile, sul rispetto delle convenzioni internazionali sul lavoro, sulla parità di genere. Il Parlamento europeo, che dal Trattato di Lisbona esercita un potere di ratifica di tutti gli accordi internazionali, ha insistito per rendere questi accordi sempre più inclusivi, affermando il principio secondo il quale le condizioni in cui sono prodotti beni e servizi in termini di diritti umani, lavoro e sviluppo sociale sono tanto importanti quanto gli scambi stessi⁸.

Attraverso l'interazione tra gli strumenti di politica commerciale e le sue politiche interne l'Unione Europea esercita quindi un potere “normativo” capace di imprimere una visione europea al processo di globalizzazione e assicurare una parità di condizioni con i propri partner.

Uno sguardo diverso sulla globalizzazione

Anche se siamo in presenza di cambiamenti nella struttura degli scambi internazionali e della direzione dei flussi, con una nuova nozione del rischio nelle filiere di produzione e di approvvigionamento, appare illusorio affermare che sia in corso una vera deglobalizzazione. La globalizzazione diventa più selettiva e più vigile con un diverso orientamento degli scambi e più attenta alla sostenibilità.

Il protezionismo che affiora nelle decisioni di alcuni attori internazionali, in un contesto di confronto geopolitico, non rappresenta una soluzione e si tradurrebbe in una spirale negativa con costi più elevati per i cittadini, perdite di produttività e di innovazione tecnologica.

Ma l'attuale fase di rallentamento può anche rappresentare una grande opportunità per riflettere sul tipo di globalizzazione che si intende realizzare e per rendere il processo di globalizzazione più inclusivo tramite politiche sociali adeguate e con una maggiore attenzione agli effetti redistributivi.

I dati più recenti sulla povertà forniti dalla Banca Mondiale ci dicono poi che, attualmente, circa 700 milioni di persone vivono in condizioni di estrema povertà di cui il 60% nei Paesi dell'Africa

8. Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2022 sull'esito del riesame della Commissione del piano d'azione sul commercio sostenibile, GU C 132 del 14 aprile 2023 p. 99.

subsahariana. Tra questi, tanti nuovi poveri in seguito alla pandemia da Covid-19, alla guerra in Ucraina e ad altri conflitti in corso nel mondo⁹.

È difficile che un discorso credibile sulla globalizzazione non guardi anche a queste realtà.

Jeremy Rifkin nel suo saggio *Il sogno europeo* afferma che “nell’era globale fragilità e vulnerabilità diventano condizioni universali dell’uomo, e la consapevolezza globale è il sogno da materializzare”.

9. World Bank (Poverty and Inequality Platform) www.worldbank.org 30.11.2020.

10. J.Rifkin, *Il Sogno europeo*, Mondadori, Milano, 2014 pp.274, 331.

11. “... la società sempre più globalizzata ci rende vicini ma non ci rende fratelli” afferma l’enciclica *Fratelli tutti* di Papa Francesco (3.10.2020), 12, 168 in particolare.

Egli ritiene anche che l’Unione Europea abbia un compito importante da svolgere, perché essa “testimonia l’impegno politico collettivo nato dal senso del rischio e dalla consapevolezza di una vulnerabilità condivisa”¹⁰.

Una globalizzazione che si affida solo ai meccanismi del mercato e che non diventa relazione rischia di diventare sterile e ingiusta¹¹.

Rimettere la dignità della persona al centro del nuovo processo di globalizzazione per recuperare spazi di umanità e di condivisione, può rappresentare la nuova missione dell’Europa per i prossimi anni.



photo © Maxim Hopman_Unsplash



Riccardo Ribera d’Alcalà è stato, fino a dicembre 2022, Direttore Generale per le politiche interne al Parlamento europeo.