



L'America verde di Biden. Possibili vantaggi e non poche sfide per l'Europa

di Arnaud Leconte

Centre International de formation européenne
Luiss School of Government

Policy Brief n. 05/2021

Il rinnovato afflato multilateralistico dell'Amministrazione americana guidata da Joe Biden è stato salutato entusiasticamente dall'Unione europea, anche per il possibile impatto positivo che tale approccio avrà nel contrasto del cambiamento climatico. Eppure un'analisi più approfondita della nuova postura americana in materia ambientale rivela non poche sfide per Bruxelles. Dalla politica del "Pivot to Asia", che rimane in essere, al nuovo realismo bipartisan nell'atteggiamento americano verso la Cina, le relazioni transatlantiche non torneranno per certo quelle dell'epoca pre-Trump o pre-Obama. Non solo. L'Ue dovrà fare i conti con una politica manifatturiera e commerciale più aggressiva da parte del Regno Unito (in cerca di una nuova intesa con Washington dopo la Brexit) e della stessa Amministrazione Biden che manterrà una corsia preferenziale per il "Made in USA". In un simile contesto geo-economico, piani di transizione ecologica e di investimento pur lodevoli, come Green Deal e Next Generation EU, potrebbero necessitare di qualche rivisitazione per diventare davvero efficaci nella sfida tra potenze.



Il nuovo Presidente degli Stati Uniti d'America, Joe Biden, ha dichiarato di recente: “Dal mio punto di vista abbiamo già atteso troppo a lungo per occuparci della crisi climatica. Non possiamo aspettare oltre. Lo vediamo coi nostri occhi, lo percepiamo, lo sappiamo dentro di noi: è il momento di agire”. Biden inoltre ha definito il cambiamento climatico un problema di “sicurezza nazionale”. Una simile presa di distanza dall'era Trump è stata accolta calorosamente dai leader, dai dirigenti e da ampia parte dell'opinione pubblica dell'Unione europea, eppure necessita di un maggiore approfondimento per capirne appieno tutte le possibili conseguenze.

Ritorna la leadership ambientale degli Stati Uniti

Il Presidente Biden ha deciso il rientro degli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico, ha già firmato ordini esecutivi per vietare nuovi contratti di estrazione di gas e petrolio dai terreni federali, per affrontare la sfida climatica attraverso iniziative diplomatiche, di tutela della natura e di altro tipo. Si tratta di un modo per ripristinare la leadership americana sul tema. Esiste infatti una qualche continuità con gli anni Ottanta, quando per esempio gli Stati Uniti furono alla guida dell'iniziativa internazionale che ha portato al Protocollo di Montreal (1), un accordo globale firmato nel 1987 e volto a proteggere lo strato di ozono stratosferico terrestre eliminando gradualmente le sostanze chimiche che lo riducono. Anche l'Accordo di Parigi, firmato nel 2015, è stato reso possibile solo da una precedente intesa raggiunta nel novembre 2014 tra il Presidente americano Barack Obama e quello cinese Xi Jinping per ridurre le emissioni di gas inquinanti delle due superpotenze. (D'altronde le stesse politiche del Presidente Trump hanno mostrato una qualche continuità con quelle dei suoi predecessori repubblicani, più sensibili alle esigenze delle aziende e favorevoli allo snellimento delle regolamentazioni di tipo ambientale. Nel 2008, per esempio, il Presidente George W. Bush ritirò un ordine esecutivo che proibiva le trivellazioni in mare aperto e diede il via libera alle esplorazioni petrolifere al di sotto dell'Arctic National Wildlife Refuge). Ma al di là degli elementi di continuità, appaiono pure discontinuità significative nelle politiche americane che riguardano il cambiamento climatico.

Prima di tutto, ricordiamo che nel dicembre 2001 la Repubblica Popolare cinese entrò a far parte dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), soprattutto su spinta dell'Amministrazione americana (2). Al tempo gli Stati Uniti erano un po' troppo sicuri di sé: pensavano che la propria leadership economica e commerciale non fosse in alcun modo scalfibile, che la Cina avrebbe seguito le orme dell'America, giocando secondo le regole del WTO e della stessa Washington. La classe dirigente a stelle e strisce allora sovrastimò l'entità del vantaggio del first mover in economia, fu troppo ottimista sull'evoluzione del sistema politico cinese in senso pluralistico e democratico. Vent'anni dopo, è stato stimato che gli Stati Uniti abbiano visto svanire 3,4 milioni di posti di lavoro tra il 2001 e il 2017 in ragione dell'ingresso cinese nel WTO e del crescente deficit commerciale con Pechino (3); senza contare l'instabilità domestica che ne è conseguita. A causa dell'eccessiva fiducia mostrata, venti anni fa i temi ambientali e climatici non furono pienamente considerati negli accordi



commerciali. Tutto ciò, alla luce delle conseguenze e della presa di coscienza che ne è seguita, dovrebbe auspicabilmente cambiare a partire dai prossimi anni. Per Washington ormai è una priorità sia rendere gli obiettivi ambientali parte integrante della politica commerciale, sia dare seguito a un consenso bipartisan per un approccio meno accomodante nei confronti della Cina. La nomina di un ex Segretario di Stato, John Kerry, per il ruolo di Inviato presidenziale per il clima potrebbe essere una dimostrazione del nuovo approccio.

In secondo luogo, va tenuto a mente che la scelta del “Pivot to Asia”, avviata ufficialmente dall’Amministrazione Obama, è ancora valida. L’Amministrazione Trump, sul punto, non ha affatto invertito la rotta. Allo stesso modo Biden concentrerà le sue attenzioni su quella parte del pianeta – legata economicamente e militarmente agli Stati Uniti – che cresce con maggiore rapidità. Tutto ciò ovviamente costituisce di per sé una sfida alle relazioni transatlantiche. Durante i quattro anni dell’Amministrazione Trump, infatti, l’Unione europea ha tentato di giocare il ruolo di leader globale nelle politiche sul cambiamento climatico, ma un legame sempre più saldo tra Stati Uniti e Asia rende difficoltoso il tentativo di forgiare regole internazionali davvero legittimate, pure sui temi ambientali.

Infine va detto che se anche le politiche ambientali non sono state una priorità per l’Amministrazione Trump, qualcosa nell’economia americana si è mosso su questo fronte e non deve essere sottostimato. Le aziende private americane – alcune di esse veri e propri colossi a livello mondiale – hanno reso sempre più verdi le proprie attività, hanno sviluppato tecnologie e innovazioni sostenibili, pure nel settore digitale (4). Le conseguenze globali e di lungo termine di queste iniziative private nell’ambito della prima economia mondiale non possono essere minimizzate.

L’Accordo di Parigi e i suoi limiti

Qualche ora dopo aver giurato come 46esimo Presidente degli Stati Uniti, Biden ha annunciato che il Paese sarebbe rientrato nell’Accordo di Parigi sul clima. Un passo sufficiente per affrontare la sfida del cambiamento climatico? Ovviamente no. Ciò è dovuto anche alla natura “ibrida” di questa intesa internazionale che contiene obblighi vincolanti per quel che riguarda il monitoraggio e la comunicazione del proprio operato, ma obiettivi ultimi solo “indicativi”.

L’obiettivo centrale dell’Accordo di Parigi, come si legge nell’Articolo 2, è rafforzare la risposta globale al pericolo costituito dal cambiamento climatico, mantenendo l’aumento di temperatura “ben al disotto dei 2° C” rispetto all’era pre-industriale, compiendo “sforzi per limitare l’aumento a 1,5° C” (5). L’Accordo, essendo il risultato di un complicato compromesso, giunto peraltro dopo il fallimento del Protocollo di Kyoto, non contiene obiettivi vincolanti per ogni singolo Paese, né sanzioni, come si evince dall’Articolo 4, comma 19: “Tutte le Parti si adoperano per formulare e comunicare la messa a punto di strategie di sviluppo a lungo termine a basse emissioni di gas a effetto serra, tenendo presente l’articolo 2 e tenendo conto



delle loro responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali”.

Al centro dell’Accordo di Parigi c’è un cosiddetto “meccanismo al rialzo”, o “ratchet mechanism”: i Paesi firmatari sono obbligati a presentare ogni cinque anni i Contributi Nazionali Volontari (“Intended Nationally Determined Contributions”), noti come INDCs, che in seguito all’entrata in vigore dell’Accordo hanno assunto carattere prescrittivo e sono diventati Contributi Determinati su Base Nazionale (NDCs), in cui i governi delineano la loro strategia di riduzione delle emissioni. Ogni Contributo dovrebbe rappresentare una progressione virtuosa rispetto al precedente (da qui il “meccanismo al rialzo”). L’idea di fondo è che il solo fatto di chiamare per nome e biasimare gli Stati meno virtuosi (la strategia del “naming and shaming”) possa esercitare una pressione su di essi per migliorare le proprie performance ambientali in futuro. Ciò implica comunque che i piani nazionali varino molto tra di loro in termini di portata, e così continuerà a essere pure con la nuova Amministrazione americana, meglio non illudersi.

Sempre secondo l’Accordo di Parigi, i Paesi più ricchi dovrebbero donare 100 miliardi di dollari l’anno per aiutare i Paesi in via di sviluppo ad affrontare la sfida del cambiamento climatico. Peccato che questa cifra di 100 miliardi di dollari sia contenuta solo nel Preambolo dell’Accordo, dunque non nella parte legalmente vincolante dell’intesa. Non dovrebbe pertanto sorprenderci il fatto che siamo ancora lontani dall’aver raggiunto quest’ammontare di aiuti.

Un’Amministrazione USA più verde, cosa vuol dire dunque per l’Europa?

- 1.** Il rinnovato impegno americano a favore del multilateralismo come principale modus operandi nelle relazioni internazionali può essere ovviamente salutato in modo positivo dall’Unione europea. La cooperazione Unione europea-Stati Uniti nei fori internazionali potrebbe beneficiarne, forgiando un’alleanza più solida quando si tratterà di decidere su temi di natura ambientale.
- 2.** Allo stesso tempo il nuovo corso dell’Amministrazione americana non consentirà più ad alcuni Paesi – come Brasile, Arabia Saudita, Polonia, che negli ultimi tempi hanno annacquato i propri impegni ambientali – di nascondersi dietro il disimpegno americano dagli accordi multilaterali sul clima. L’effetto domino nei prossimi quattro anni funzionerà in una direzione opposta a quella vista con Trump: i Paesi che non rispetteranno le regole condivise sulla tutela dell’ambiente potrebbero vedere offuscata la loro immagine e perdere così una quota di investimenti in arrivo da Unione europea e Stati Uniti (vedi per esempio i limiti della politica ambientale brasiliana e il loro impatto sull’accordo Ue-Mercosur).
- 3.** L’Unione europea dovrebbe poi fare attenzione a tutto quello che capita sul crinale tra la politica commerciale e quella ambientale. Innanzitutto il Regno Unito ospiterà la Ventiseiesima Conferenza delle Parti sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (COP26) a Glasgow, tra il 1° e il 12 novembre 2021. Il governo inglese non fa mistero di voler migliorare la propria immagine all’estero dopo la tempesta



Brexit, per esempio ergendosi a Paese leader nella lotta al cambiamento climatico. Fin dall'inizio del processo di separazione dall'Ue, in particolare, Londra ha sperato di siglare un'intesa commerciale con gli Stati Uniti. Adesso promuovere un'agenda green condivisa tra Londra e Washington, a ridosso della conferenza di Glasgow, potrebbe fornire a entrambe le capitali un'occasione per accelerare anche sul fronte degli scambi di merci e servizi. L'Unione europea non rischia forse di finire marginalizzata da questo sprint negoziale, dopo che una bozza di accordo di libero scambio con gli Stati Uniti (il TTIP) è già finita nel nulla nel 2016? In secondo luogo, il Presidente Biden nei suoi primi giorni alla Casa Bianca ha firmato un ordine esecutivo che obbliga il governo federale a comprare maggiori quantità di beni prodotti negli Stati Uniti. È solo il primo tassello di un piano chiamato "Made in All of America", che sembra la versione democratica del trumpiano "Make America Great Again" applicato a industria manifatturiera e commercio. Di nuovo, l'Ue non dovrebbe farsi illusioni: sul fronte commerciale la superpotenza americana non comincerà ora a distribuire "pasti gratis"; dunque meglio smetterla di parlare di "autonomia strategica" europea se allo stesso tempo Bruxelles lega sempre di più le sorti dei propri apparati industriali all'economia cinese. Come dimostrato durante la pandemia da Covid-19 con la carenza di beni strategici (dai dispositivi di protezione individuale ai vaccini), "made in Europe" dovrebbe essere qualcosa in più di uno slogan accattivante.

4. Il "Green Deal" dell'Unione europea (6) e il suo Piano di investimento ("Sustainable Europe Investment Plan") possono aiutare a dispiegare fondi privati attraverso strumenti finanziari dell'Ue, in particolare InvestEU, generando almeno un trilione di euro di investimenti. L'Ue punta così a diventare il primo blocco di Paesi "climaticamente neutrale" nel mondo entro il 2050; questo è considerato uno dei principali accordi strategici su cambiamento climatico, politica ambientale ed energetica raggiunto nel nostro continente negli ultimi mesi. In maniera simile, il programma più recente Next Generation EU – da 750 miliardi di euro (7) – è stato concepito per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. La parola chiave "verde" è ricorrente, dunque, ma non senza alcune contraddizioni.

a) Si parla molto di "transizione ecologica", eppure è stato calcolato che il 67% delle spese previste da Next Generation EU nel 2021-2023 non sia relativo al clima. Né l'UE, attraverso questo programma, ferma o proibisce i sussidi pubblici alle industrie inquinanti all'interno del mercato unico, o nelle garanzie per l'export offerte dagli Stati membri.

b) Inoltre Green Deal e Next Generation EU non affrontano sufficientemente il tema dei "segnali di mercato" sul fronte dei fattori essenziali dell'economia: capitale, lavoro e risorse naturali. Provo a spiegare perché. Attualmente, grazie a una politica monetaria estremamente espansiva, le Banche centrali hanno quasi del tutto azzerato i rischi per gli investitori nel mercato dei capitali, lasciandogli però la possibilità di avere dei ritorni sugli investimenti. Per quel che riguarda il mercato del lavoro, una parte dei rischi è trasferita agli Stati sovrani (con garanzie, sussidi, cassintegrazione per i lavoratori), mentre i salari reali tendono a stagnare o a scendere. Per quanto riguarda le risorse naturali, gli utili sono privatizzati a vantaggio degli



stessi che causano l'esaurimento delle risorse stesse, mentre rischi e conseguenze negative sono socializzate tra tutti noi abitanti del pianeta. Per correggere gli squilibri eccessivi di una situazione simile, incentivi e segnali di mercato dovrebbero essere corretti, con significativi aumenti dei prezzi delle emissioni inquinanti, la proibizione dei sussidi per l'energia che nasce dagli idrocarburi, un reddito di base universale che funzioni o altri interventi innovativi sul welfare.

c) Infine Green Deal e Next Generation EU dovrebbero essere coerenti con le politiche commerciali e d'investimento dell'Unione europea. Il recente accordo Ue-Cina sugli investimenti (CAI, Comprehensive Agreement on Investments (8)), fa sì un riferimento formale a tutti i documenti più importanti sullo sviluppo sostenibile, eppure le promesse non sembrano all'altezza delle sfide che abbiamo davanti. Su questo tema, una tassa sulla CO2 alle frontiere dell'Ue, così come una politica digitale sovrana che tenga conto pure dell'impatto negativo del settore digitale sull'ambiente, potrebbero essere più credibili ed efficaci, seppure destinate probabilmente a incontrare forti resistenze da parte di Stati Uniti e Cina. In un simile contesto, la relazione dell'Ue con la Cina e l'impatto del CAI meriterebbero uno scrutinio pubblico maggiormente approfondito.

Per approfondire:

(1) Protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono, 15 settembre 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4413653>

(2) Lardy Nicholas R., "Issues in China's WTO Accession, Brookings", 9 maggio 2001

(3) Mokhiber Zane e Scott Robert E., "The China toll deepens", Economic Policy Institute, 23 ottobre 2018

(4) Future Earth, "The Digital Disruptions for Sustainability Report", 2 marzo 2020

(5) Accordo di Parigi, 12 dicembre 2015, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01))

(6) Green Deal per l'Unione europea, 11 dicembre 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

(7) Next Generation EU, Commissione europea, 27 maggio 2020

(8) EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI), Commissione europea, 30 dicembre 2020.