

L'Europa al bivio dopo lo shock

**Le Monografie
di ResetDOC**

Amato, Amendola, Basso, Bosetti
Dassù, Fabbrini, Fubini, Garton Ash
Gentiloni, Guetta, Islam, Marchetti
Sapir, Saravalle, Schmidt

a cura di Simone Disegni

ResetDOC



Con **FONDAZIONE
CORRIERE DELLA SERA**



ResetDOC

Le Monografie di ResetDOC

Le Monografie di ResetDOC è una serie editoriale pubblicata da Reset Dialogues on Civilizations, associazione internazionale presieduta da Giancarlo Bosetti. Reset DOC promuove il dialogo, la comprensione interculturale, lo stato di diritto e i diritti umani in vari contesti, attraverso la creazione e la diffusione di ricerche di altissima qualità nelle scienze umane riunendo, in conferenze e seminari, reti di accademici di alto valore e giovani promettenti studiosi di una vasta gamma di contesti, discipline, istituzioni, nazionalità, culture e religioni.

Le Monografie di ResetDOC offrono un'ampia gamma di analisi su temi politici, sociali e culturali di attualità. La serie include articoli pubblicati sulla rivista online di Reset DOC e saggi originali, nonché atti di conferenze e seminari. Le monografie di Reset DOC promuovono nuove intuizioni sul pluralismo culturale e sugli affari internazionali.

L'Europa al bivio dopo lo shock

a cura di
Simone Disegni

Dai frutti dell'omonima conferenza
promossa da Reset DOC
e Fondazione Corriere della Sera
Milano, 26 ottobre; 2 novembre 2020

Le Monografie di ResetDOC

Editore Reset-Dialogues on Civilizations
Via Vincenzo Monti 15, 20123 Milano – Italy
ISBN 9788894186970

Le fotocopie per uso personale possono essere effettuate, nei limiti del 15% di ciascun volume, dietro pagamento alla S.I.A.E. del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Il presente volume è stato realizzato con il contributo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967. Le posizioni contenute nella monografia sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Traduzioni italiane Chiara Rizzo
Progetto grafico Studio Cerri & Associati
con Francesca Ceccoli
Milano, Dicembre 2020

Sommario

- 9 Prefazione
Giancarlo Bosetti, Piergaetano Marchetti
- 13 Introduzione
Simone Disegni
- Parte I
Road to Recovery: unione sempre più stretta
o coabitazione forzata?
- 21 Tre sfide per l'Unione dopo la pandemia
Alberto Saravalle
- 25 «Se funziona, Next Generation EU cambierà
il volto dell'Unione». Intervista al Commissario
europeo all'Economia Paolo Gentiloni
Federico Fubini
- 33 La doppia frattura europea messa
a nudo dalla pandemia
Sergio Fabbrini
- 39 Una rivoluzione pragmatica
André Sapir
- 45 Cogliere la crisi-opportunità
per ricostruire la legittimità dell'Ue
Vivien Schmidt

- Parte II
Come difendere la democrazia nel disordine globale?
- 53 Oltre le debolezze dell'Ue: un network
post-egemonico di democrazie
Timothy Garton Ash
- 63 Una visione globale per l'Ue nel dopo-Trump
Marta Dassù
- 71 Dieci ragioni per credere (ancora)
negli Stati Uniti d'Europa
Bernard Guetta
- 75 Perché l'autonomia strategica comincia a casa
Shada Islam
- 83 «Così alleanza transatlantica e autonomia
strategica possono convivere».
Intervista al ministro degli Affari europei Enzo Amendola
Francesca Basso
- 89 Appendice
Ricordando Giscard: «Quella Costituzione fu una fuga
in avanti. Ora l'Europa non sprechi la sua chance».
Intervista all'ex presidente del Consiglio Giuliano Amato
Simone Disegni
- 99 Autori

Prefazione

Giancarlo Bosetti, Piergaetano Marchetti

Questa agile pubblicazione, resa possibile dalla collaborazione tra Reset Dialogues on Civilizations e la Fondazione Corriere della Sera, intende raccogliere le riflessioni di alcuni tra i più brillanti analisti e operatori sul campo dell'Unione europea, riuniti in conferenza video in due diverse giornate il 26 ottobre e il 2 novembre, intorno a una fase cruciale e promettente della vita del nostro continente.

Comunque vadano le cose, l'Europa ricorderà la durissima stagione del Covid-19 non solo come una fase dolorosa, di malattia, morte e grandi sacrifici, ma come un momento di crisi che ha sfidato la sua identità e le ha imposto scelte che mostravano una possibile trasformazione delle sue istituzioni. La crisi è una benedizione, diceva Einstein, perché «non possiamo pretendere che le cose cambino se continuiamo a fare sempre le stesse». Il «lungo Covid» – la pandemia più le sue conseguenze –, di cui qui si tratta, ha posto un ostacolo di fronte al «continuare come prima», grigia conclusione nella quale le riunioni dei ventisette a Bruxelles si sono tante volte rifugiati davanti alla mancanza di un accordo che soddisfacesse tutti.

È stato l'*Economist* a introdurre l'idea di un possibile momento «hamiltoniano» per l'Europa. Lo ha fatto in verità per escludere sostanzialmente che l'Unione europea potesse imboccare quella via suggerita da uno dei fondatori dell'ordina-

mento federale americano. Non immaginava che l'idea sarebbe piaciuta non solo ai soliti sognatori del federalismo europeo, ma addirittura a Wolfgang Schäuble, l'implacabile ministro delle Finanze di Angela Merkel durante la crisi del debito greco (ora presidente del Bundestag). *Quam mutatus ab illo* dieci anni dopo. Ecco un segno di come l'emergenza Covid abbia trasformato l'orizzonte. Così come nell'orizzonte di Alexander Hamilton c'era un debito, quello della guerra d'Indipendenza, che né il debole Stato federale, né diversi degli Stati della federazione erano in grado di pagare (con la conseguenza che alcuni Stati avrebbero dovuto assumersi il debito di altri e che occorreva mettere mano a una fiscalità federale), altrettanto oggi l'Europa, in modo che ha evidenti analogie, deve far fronte, con risorse «federali», al sostegno sia di tutta l'Unione sia di alcuni Stati che sono stati più colpiti di altri.

Per questo, come sostiene qui Vivien Schmidt, il Next Generation EU, il fondo stanziato per il sostegno economico post-pandemia è davvero un punto di svolta per l'Europa sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista della legittimazione dell'Unione europea. Che l'uso di un debito comune per un intervento di profonda e gravissima emergenza diventi uno strumento permanente, con emissione di titoli di debito europeo, non è certo cosa assicurata, ma è possibile, se l'esperienza messa in pratica questa volta sarà utilizzata bene. Come altre volte è accaduto nell'avanzamento dell'integrazione europea, che pure ha subito tante volte colpi d'arresto e arretramenti (non dimentichiamo la Brexit, in corso, o la bocciatura, quindici anni, fa della Costituzione europea dopo i referendum olandese e francese). Il fatto che l'opposizione scenda ora sul terreno della contrarietà alla richiesta di allineamento ai parametri fondamentali dello stato di diritto paradossalmente rivela come la svolta (possibile) del Next Generation avvicini ad una prospettiva "federale", contrastata quindi sul piano politico.

Parlando di Europa, l'aggettivo «federale» certamente va ancora peraltro messo tra virgolette, per non ingannare nessuno con le parole. Troppa è ancora la distanza che ci separa da veri poteri federali, sul piano legislativo (il Parlamento ancora elettoralmente sezionato per nazioni e privo dei poteri dei parlamenti nazionali), esecutivo (con una divisione tra la Commissione e il Consiglio intergovernativo vincolato al principio di unanimità, spesso paralizzante) e giudiziario (la Corte di giustizia europea, uno degli ambiti avanzati con maggiore coerenza «federale»). Non dimentichiamo, per esempio, a proposito di quella distanza, che il debole Stato federale di Hamilton aveva già pur combattuto e vinto una guerra con un esercito, sia pure finanziato con difficoltà, mentre il tema di una comune difesa europea comincia appena ora ad uscire dalla condizione di tabù e che grandi sono ancora gli ostacoli che impediscono all'Europa di agire sulla scena internazionale come un attore della grandezza e coerenza necessarie alle sfide di oggi, a cominciare dalla scena mediterranea e del Medio Oriente, dove attiva e priva del bilanciamento di altri soggetti è la presenza militare russa e turca.

Vasta è l'agenda da affidare a un soggetto capace di operare unitariamente anche sul fronte dell'immigrazione e delle ondate di rifugiati. L'esperienza ha certo insegnato a non cadere in incaute eccessive speranze. I contrasti tra i vari Paesi europei sul da farsi sono vivi e forti sia sul terreno economico, sociale, fiscale, sia sul piano internazionale. La parabola appena conclusa della presidenza di Trump si è aggiunta alla pandemia nel determinare un altro grande blocco alla possibilità di «continuare come prima»: con il cambio alla Casa Bianca si potranno certo ristabilire relazioni transatlantiche meno conflittuali e agitate dall'arbitrio di un personaggio dominato dagli interessi personali e da una forsennata permanente campagna propagandistica; ma non si potrà certo far conto sulla garanzia amica e costante della potenza americana del dopoguerra sul Mediterraneo e su

tutto l'orizzonte internazionale. E la costruzione di una comune visione europea su terrorismo, difesa, Nord-Africa, sicurezza energetica sarà lunga e faticosa, ma non impossibile.

Next Generation, si diceva, recepisce una visione comune, un interesse collettivo nel quale confluiscono quelli dei singoli Stati. Può essere il germe di un progresso in più ampie direzioni.

Introduzione

Simone Disegni

Che effetto fa riemergere da un'apnea che pareva infinita, e scoprire che c'è ancora un mondo là fuori, e una strada tutta da costruire? Un misto di incredulità, euforia e stordimento. È questo, grosso modo, il sentimento con cui ci accingiamo a seppellire quanto prima una stagione disastrosa e ad accogliere il 2021. Noi singoli cittadini, certo, ma anche l'Europa nel suo insieme. Che finalmente, dopo lunghi mesi di buio, vede la luce in fondo al tunnel. Della pandemia, che i vaccini in arrivo danno infine la speranza di sconfiggere, o quanto meno di gestire. Ma anche di un altro incubo, tutto politico, durato quattro anni: quella presidenza Trump che ha tolto il sonno, e decenni di certezze, anche ai più fidi tessitori dell'alleanza transatlantica.

Mai come alla fine di quest'*annus horribilis*, insomma, la nuova stagione che si va aprendo pare, per differenza, come una prateria ricca di opportunità, l'occasione a lungo attesa di rinnovamento. Sarebbe insensato, tuttavia, nascondersi che su entrambi i piani – quello socio-economico da un lato, quello politico dall'altro – le scorie del recente passato condizioneranno significativamente il futuro prossimo. Ma in quali modi ciò accadrà dipenderà anche, e molto, da noi: dalla determinazione con cui le società europee sapranno risollevarsi da una sciagura psico-fisica, ancor prima che economica, collettiva; e dall'efficacia con cui i loro leader sapranno disegnare i nuovi

strumenti e strategie per accompagnare l'auspicato rilancio, interno quanto internazionale.

È sul filo di questo doppio binario che si muovono le molte e preziose riflessioni raccolte in questo volume di alcuni tra i più brillanti studiosi e osservatori delle questioni europee e internazionali: Marta Dassù, Sergio Fabbrini, Timothy Garton Ash, Bernard Guetta, Shada Islam, André Sapir, Alberto Saravalle, Vivien Schmidt. Le loro analisi e proposte operative sono arricchite dalle interviste a due protagonisti chiave, a Roma e a Bruxelles, di questa cruciale transizione – il Commissario Ue all'Economia Paolo Gentiloni e il ministro agli Affari europei Enzo Amendola – e da un dialogo con l'ex presidente del Consiglio italiano Giuliano Amato sulle lezioni della sfortunata “avventura costituente” vissuta al fianco del recentemente scomparso Valéry Giscard d'Estaing. Un confronto strategico di livello internazionale sull'avvenire dell'Unione che è il frutto, adeguatamente maturato, della doppia iniziativa organizzata gli scorsi 26 ottobre e 2 novembre da Reset DOC e Fondazione Corriere della Sera.

Al bivio, si potrebbe sostenere, l'Unione – prima Comunità – europea ci è in qualche modo sempre stata: quasi fosse il suo destino o la sua condanna, la tensione fra spinte post-nazionali e “ritorni di fiamma” sovrani (o sovranisti) è l'anima stessa e la molla del progetto d'integrazione europea. Eppure mai come oggi, dopo lo shock del 2020, quel bivio tra un salto in avanti in direzione federale o il rischio della definitiva marginalizzazione dalle rotte politico-economiche globali appare evidente, come illustra in dettaglio il prof. Alberto Saravalle nel contributo d'apertura.

Frutto della prima serata di confronto dal palco “virtuale” della Fondazione, la prima parte del volume si concentra in particolare sul rilievo *interno* della sfida trasformativa europea. Un cantiere aperto come noto nei mesi cruciali e dolorosi della prima ondata pandemica, sin da quando la portata del nemico invisibile ha reso chiaro – come ricorda nell'intervista a Federico Fubini il

commissario Gentiloni – che la ricostruzione non poteva attendere un illusorio “dopoguerra”, ma doveva cominciare subito.

A mali estremi, estremi rimedi: il riferimento è al programma Next Generation EU, naturalmente – una primizia nella storia europea non soltanto per l'ammontare delle risorse, 750 miliardi di euro, ma anche per la creazione di fatto di titoli di debito comune europeo. E alla contemporanea evaporazione, come dopo un evento “nucleare”, di tutti gli assunti e le regole che per anni avevano retto l'edificio economico europeo: il pareggio di bilancio, i limiti aurei del Patto di stabilità, il *laissez faire* degli Stati in materia di concorrenza e politica industriale.

Un «cambio di paradigma per quanto riguarda la capacità dell'Ue di affrontare le sfide del 21esimo secolo», lo definisce senza mezzi termini Vivien Schmidt, docente d'integrazione europea e relazioni internazionali alla Boston University. Maturato, come riconoscono nelle loro analisi tanto l'economista André Sapir (Ulbricht/Bruegel) quanto il politologo Sergio Fabbrini (Luiss), innanzitutto sulla scorta del sorprendente riposizionamento della Germania di fronte a una calamità senza precedenti. Adattamento d'emergenza o trasformazione strutturale, della postura tedesca e del progetto europeo stesso? È questo, naturalmente, il nodo che governi e istituzioni Ue dovranno presto sciogliere, e su cui si esercitano i tre studiosi, e lo stesso commissario Gentiloni.

Impossibile tuttavia scordare, al contempo, le difficoltà che quel cammino ha sin qui incontrato: prima, la furiosa battaglia per il varo del nuovo strumento di rilancio, in larga parte sull'asse Nord-Sud d'Europa; quindi, nei mesi più recenti, l'ostinato blocco alla sua definitiva approvazione da parte dei due “ribelli” dell'Est, Polonia e Ungheria, in opposizione al principio di condizionalità dei futuri fondi al rispetto dello stato di diritto. Se la soluzione di compromesso acciuffata in extremis dalla presidenza tedesca ha scongiurato la dispersione del previsto sforzo

titanico, è evidente che in particolare la seconda di queste due ferite, come illustra in dettaglio Fabbrini, resterà aperta.

Nel villaggio globale del 21esimo secolo, infatti, è impensabile pensare di promuovere interessi o valori nel “campo da gioco” mondiale se quegli stessi valori primari – democrazia, stato di diritto – non sono rispettati dentro gli stessi confini europei. È il paradosso su cui insistono quasi tutti gli studiosi chiamati ad interrogarsi, nella seconda parte, sul posizionamento internazionale della “nuova” Unione dopo lo shock della pandemia e il tramonto dell'era-Trump (alla cui immediata vigilia, come il lettore noterà, risalgono le considerazioni formulate).

La sfida centrale per l'Ue, da questo punto di vista, è quella di reimmaginare il proprio ruolo in un ordine (o dis-ordine) mondiale incentrato su un sempre più evidente nuovo bipolarismo, nel quale la “vecchia” superpotenza sembra sempre più intimorita – a prescindere dal cambio di guida alla Casa Bianca – dall'ascesa della nuova. La risposta emergente delle cancellerie europee, illustrata dal ministro Amendola nell'intervista a Francesca Basso, sta in un sapiente “abbinamento” tra una rinnovata alleanza transatlantica ed in quella più matura consapevolezza dei propri mezzi, anche in senso tecnologico e militare, detta *autonomia strategica*.

Sul significato esatto di questa nuova formula-chiave del dizionario europeo, come il dibattito franco-tedesco delle ultime settimane sul rapporto con la Nato ha reso evidente, le acque restano tuttavia piuttosto mosse. A tentare di indicare in termini pratici in che modo tale bussola potrebbe tradursi in realtà per la politica estera Ue, nella consapevolezza dei suoi limiti, sono due analiste di punta in materia come Marta Dassù (Aspenia) e Shada Islam (European Policy Centre).

Resta il problema, per chiunque abbia a cuore i valori di libertà e democrazia, di come difenderli e/o promuoverli in un mondo in cui, come evidente, miete successi un modello politico radical-

mente differente. Nel *keynote speech* che ha aperto la serata del 2 novembre e che apre qui la seconda parte, Timothy Garton Ash – tra i più noti intellettuali globali e storico alla Oxford University – lancia l'idea di una «rete post-egemonica delle democrazie», una rete transnazionale flessibile ma solida in grado di competere apertamente, ma anche di cooperare, con la potenza cinese.

Ancor più importante, a chiusura di una stagione tanto sciagurata, è l'appello che sembra giungere quasi all'unisono con quello di Bernard Guetta – giornalista e scrittore ben noto al pubblico italiano e oggi parlamentare europeo – a non lasciarsi prendere dallo sconforto, dal fascino delle profezie di sventura, ma a ricercare anzi nelle proprie stesse radici il motivo del proprio orgoglio. In fondo, scrive Garton Ash, «la fiducia nella libertà è essa stessa parte integrante del potere della libertà», e in fondo, gli fa eco Guetta, la domanda di democrazia continua a risuonare nelle piazze di mezzo mondo, oltre che d'Europa.

È una doppia, potente chiamata a guardare il mondo con le sole lenti che aiutino davvero a vedere lontano: quelle della consapevolezza dei propri punti di forza. Buona lettura.

Parte I

Road to Recovery: unione sempre più stretta
o coabitazione forzata?

Tre sfide per l'unione dopo la pandemia

Alberto Saravalle

Le molteplici risposte alla crisi pandemica (non solo il Next Generation EU, ma anche gli interventi della Bce, l'attivazione della clausola di salvaguardia in relazione al Patto di stabilità e crescita, il Sure, la nuova linea di credito di sostegno alla pandemia prevista dal Mes, i finanziamenti della Bei, il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato) hanno generato – specie dopo il Consiglio europeo del 17-21 luglio – grandi speranze. Hanno inoltre contribuito a far passare una narrazione diversa dell'Ue che sembra avere contrastato efficacemente il *sentiment* antieuropeo così diffuso negli ultimi anni.

La partita però non si è ancora conclusa. Il dibattito tra Parlamento e Consiglio, relativo alle misure di attuazione, è ancora animato. Tra i temi caldi che più ci interessano in questa sede c'è, in particolare, il rispetto della c.d. *rule of law* da parte degli Stati beneficiari dei fondi. Nelle scorse settimane, infatti, la presidenza tedesca ha riportato in discussione la proposta di Regolamento per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione dal rischio di perdite finanziarie causate da carenze generalizzate riguardanti lo stato di diritto in uno Stato membro. Resta da vedere come verrà risolto l'impasse con gli Stati dell'est che vi si oppongono. Certamente è una decisione suscettibile di lasciare il segno perché, come ha giustamente recentemente scritto uno dei nostri ospiti, il prof. Fabbrini, questa è per l'Europa una questione identitaria.

In questa sede tuttavia, cercheremo di guardare più in là dell'immediato per interrogarci su quali sfide attendano l'Ue nei prossimi anni. Più precisamente, da dove riparte il processo di integrazione che ha trovato nuova vitalità alla luce delle decisioni assunte negli ultimi mesi. Abbiamo numerosi illustri ospiti, a partire dal commissario Gentiloni, che ci daranno la loro autorevole opinione. In via preliminare, a me pare che le partite in gioco siano essenzialmente tre: (i) il completamento o (per usare una terminologia della Commissione) l'approfondimento dell'Uem, (ii) la ridefinizione della missione e delle priorità dell'Ue cui si accompagna la possibile revisione dei Trattati e (iii) il riposizionamento geopolitico dell'Ue.

Sul completamento dell'Uem, data la presenza del Commissario Gentiloni, non vorrei dilungarmi. Mi limito a ricordare la pubblica consultazione sulle regole fiscali in Europa (Patto di stabilità, squilibri macroeconomici e sorveglianza multilaterale) che auspicabilmente dovrebbe condurre a sostituire le regole attuali senza soluzione di continuità al momento in cui cesserà l'applicazione della clausola di salvaguardia. Resta poi da completare l'Unione bancaria risolvendo l'annosa questione dell'Edis, lo schema di garanzia europeo sui depositi. E infine la creazione di una adeguata funzione di bilancio per l'eurozona (non solo per stabilizzare eventuali squilibri macroeconomici).

La seconda partita – non meno importante – comporta in qualche modo una ridefinizione identitaria dell'Unione. In altri termini, cosa vuole essere l'Ue e di quali strumenti avvalersi per perseguire quel fine. Ricordiamo che nel Libro bianco del 2017, la Commissione aveva disegnato cinque possibili scenari (avanti così, solo il mercato unico, chi vuole fa di più, fare meno in modo più efficiente, fare molto di più insieme).

Già nel marzo 2019 il presidente Macron, nel suo appello per un rinascimento europeo, aveva lanciato l'idea di una Conferenza per proporre i cambiamenti necessari ai trattati. In vista

dell'instaurazione della nuova Commissione, l'allora candidata presidente Von Der Leyen riprese l'idea di una Conferenza sul futuro dell'Europa che fu poi anche inserita tra gli orientamenti politici 2019-24. A ciò infine fece seguito un *non paper* franco-tedesco. La Conferenza (secondo gli auspici iniziali) avrebbe dovuto aprirsi entro il 2020 (durante la presidenza tedesca) e concludersi nell'arco di un biennio (con la presidenza francese). L'idea sottostante è di aprire un ampio dibattito sull'Unione che coinvolga tutti gli *stakeholders* (cittadini di ogni estrazione, rappresentanti della società civile e parti interessate a livello europeo, nazionale, regionale e locale) con l'effetto di giungere a conclusioni largamente condivise e dunque di riavvicinare le istituzioni alle persone (contribuendo così a modificare la narrazione di un'Europa dei governi distante dalle esigenze reali dei cittadini). Dovrebbe anche – aggiungo io – contribuire a chiarire quale sia il modello di Unione tra quelli disegnati dalla Commissione nel 2017.

Accanto alle questioni più generali (individuate nelle priorità politiche della Commissione e nell'agenda strategica del Consiglio europeo), un filone dei lavori dovrebbe riguardare i processi di democrazia interna e istituzionali. Finora si è parlato di modifiche, tutto sommato, poco significative per i cittadini europei (le modalità di nomina del presidente della Commissione, le liste transnazionali per le elezioni al Parlamento europeo). Potrebbe, però, anche essere l'occasione per rimettere veramente mano ai Trattati (anche se non tutti gli Stati sembrano essere d'accordo), per esempio, riducendo le materie per le quali è ancora richiesto il voto all'unanimità (in modo da consentire importanti progressi per l'armonizzazione fiscale), ampliando le competenze dell'Unione in materia sanitaria e sociale (alla luce delle esperienze di questi ultimi mesi), incorporando Mes e Fiscal Compact nel diritto Ue, rafforzando la partecipazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali ai processi decisionali, dando più voce ai cittadini

europei, ecc..

Finora, per la verità, non si sono fatti molti progressi, in parte perché le priorità erano altre (la risposta alla crisi pandemica) e in parte per questioni procedurali e di *governance* del processo (oltre che per la designazione del presidente). Sembrerebbe che però ora si sia pronti a partire e questo sarebbe certamente un ottimo segno.

Infine, la terza importante partita riguarda il ruolo dell'Europa nel mondo. Fin dal suo discorso programmatico, la presidente Von Der Leyen ha accennato alla necessità di riaffermare la sovranità tecnologica dell'Unione. In questi ultimi tempi diverse misure volte ad assumere un ruolo più determinato nel nuovo ordine economico internazionale sono state adottate o hanno iniziato a formare oggetto di dibattito. Per esempio da poche settimane è entrato in vigore il nuovo quadro per il controllo degli investimenti, mentre è in atto una consultazione per contrastare le distorsioni nel mercato unico causate dalle sovvenzioni dei Paesi terzi. Il problema è trovare un punto di equilibrio tra le legittime esigenze di protezione degli interessi europei e le pulsioni verso un neo nazionalismo europeista suscettibile solo di aumentare la conflittualità internazionale soprattutto con Usa e Cina.

Il momento è propizio e, come indicato in una ormai abusata frase attribuita a Rahm Emanuel (già capo di gabinetto di Obama e quindi sindaco di Chicago), non possiamo permetterci di sprecare la crisi (da Covid) per far ripartire il processo di integrazione su nuove basi. L'Europa ha dimostrato di esserci quando veramente serve, ma per continuare a esserci (non solo nell'emergenza) deve essere più adeguata al mondo di oggi e cambiare definitivamente la propria narrazione. Serve un'Europa più efficace, più democratica e più influente.

«Se funziona, Next Generation EU
cambierà il volto dell'Unione»
Intervista al Commissario europeo
all'Economia Paolo Gentiloni

Federico Fubini

Commissario Gentiloni, la nostra conversazione non può che partire dalla stretta attuale, rappresentata nelle preoccupazioni dei cittadini in primis dalla seconda ondata dell'epidemia, che ha riflessi sanitari e per la vita civile, ma anche riflessi economici potenzialmente molto seri. Quanto la preoccupa tutto ciò per le prospettive di ripresa? Avevate, come Commissione, in qualche modo integrato nelle aspettative questo tipo di seconda ondata o siete sorpresi anche voi?

Certamente la seconda ondata era nelle previsioni: della comunità scientifica innanzitutto; ma anche degli enti incaricati di disegnare le prospettive economiche – dal Fondo Monetario all'Ocse fino alla Commissione europea – tra i cosiddetti *downside risks*. Già dalla fine di agosto avevamo iniziato ad osservare tramite una serie di indicatori di alta frequenza che la ripresa del terzo trimestre, dopo il terribile secondo, stava perdendo velocità.

Nel corso delle settimane seguenti, questa perdita di velocità della ripresa è diventata una situazione ancora più difficile con le misure restrittive prese via via dai diversi governi europei, dunque credo che avremo, dopo un terzo trimestre di rimbalzo molto forte, un quarto trimestre e probabilmente un primo trimestre del 2021 molto meno incoraggianti.

Il punto che ciò ci deve suggerire, nella sua drammaticità, è semplicissimo ed è che non c'è una cesura: non siamo di fronte

a una guerra che a un certo punto finisce, si firma un trattato di pace e comincia la ricostruzione. Qui siamo di fronte a una pandemia che ci costringe a mettere in campo *contemporaneamente* politiche e decisioni mirate a gestire l'emergenza, a salvare vite umane, a contenere le perdite, e misure che cominciano a guardare alla ripresa. Non possiamo non tenere questi due piani insieme, perché non ci sarà un momento di una cesura in cui potremo dire: "la crisi è finita, comincia la ripresa". Non ci sarà neanche con il vaccino, perché anche il vaccino sarà graduale nella sua diffusione. Dobbiamo quindi cercare di tenere la speranza e la realtà della ripresa accese nonostante la seconda ondata: come conciliare emergenza e ripresa è la sfida non solo per la Commissione, ma in primo luogo per le autorità di governo.

Lo strumento principale per costruire la ripresa, per ricostruire, è naturalmente Next Generation EU, il cui iter di approvazione come sappiamo si è complicato: c'è un negoziato molto difficile sullo stato di diritto fra i Paesi fragili da una parte, Ungheria e Polonia dall'altro, poi dovranno esserci le ratifiche nazionali. Quanto la preoccupa questo sul piano politico in vista dell'approvazione legale di questo strumento e della sua messa a terra? E chi è che in questo negoziato sta forzando troppo la mano?

Io certamente vedo le difficoltà, le divisioni, le differenze, e quindi i rischi di ritardi. Resto tuttavia convinto che riusciremo a mettere a terra questo programma. Ricordo che a tutte queste decisioni siamo arrivati in un modo controverso e complicato. Io personalmente ho partecipato soltanto a una nottata [di negoziati] nella quale i ministri dell'Economia dell'Eurogruppo hanno deciso sul Sure, sul Mes e sulla ricapitalizzazione della Banca europea degli investimenti. I capi di Stato e di governo hanno partecipato a ben quattro nottate. Ma attenzione: in questa svolta obiettivamente storica dell'Unione europea – l'emis-

sione di debito comune per realizzare programmi comuni, che ha un significato straordinario per il futuro dell'Ue oltre che per la risposta alla crisi – non sono scomparse le differenze e le divisioni. Anzi, per paradosso mentre siamo riusciti ad arrivare a queste decisioni unitarie noi abbiamo convissuto con un livello di tensione e di differenze tra i Paesi anche molto esplicito, molto "vocale" come si dice, forse superiore a quello degli anni scorsi. Non cadiamo nell'errore di pensare che improvvisamente la pandemia abbia steso una sorta di velo irenico tra i Paesi dell'Unione europea – di *volemosse bene*. I toni nel Consiglio europeo sono stati molto duri, il negoziato è stato difficilissimo e si continua a discutere su posizioni piuttosto diverse, ma alla fine direi che le decisioni fondamentali sono ampiamente alle nostre spalle, cioè quelle che sono state prese tra aprile e la fine di luglio. I rischi di ritardo certamente vanno affrontati lavorando intensamente, spingendo la presidenza tedesca a fare fino in fondo la sua parte e dialogando con il Parlamento europeo, così come dobbiamo fare sulla questione dello stato di diritto o sul finanziamento dei programmi comuni del bilancio pluriennale. Ma le difficoltà che incontriamo verranno credo senz'altro superate e tutte queste piste di discussione arriveranno a dei compromessi.

È evidente che l'Ungheria in particolare e la Polonia hanno spinto ai limiti e anche oltre i limiti la questione del rispetto dello stato di diritto. Ma in termini di opportunità, ritiene questa la sede più consona per affrontarla proprio quando c'è un'emergenza, o forse in fondo questi temi potrebbero essere trattati in parallelo, individuando un'altra sede per lavorare meglio?

Credo che sarebbe un errore l'elisione, la cancellazione *sic et simpliciter* di questo tema dai grandi programmi di Next Generation EU. Ma credo al tempo stesso che lo strumento fondamentale per affrontare questa questione non è Next Genera-

tion EU. Noi abbiamo nei Trattati gli strumenti per far fronte a questa situazione. Abbiamo la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia europea, che ricordo recentemente ha preso una decisione sulle università indipendenti ungheresi sulla base di una denuncia che veniva dalla Commissione europea. Abbiamo introdotto quest'autunno per la prima volta nella storia delle istituzioni europee un monitoraggio che produce ogni anno una sorta di Libro bianco che però è anche una guida per l'azione sullo stato di attuazione della *rule of law* nei diversi Paesi europei. Credo quindi che abbiamo un ventaglio di strumenti, e possiamo trovare il modo perché questo tema non sia cancellato dai grandi piani di *recovery* ma non sia neanche il motivo o il pretesto per ostacolarli in un modo che sarebbe inaccettabile.

La presidente della Bce Christine Lagarde ormai già diverse volte e sempre meno da sola ha posto il tema che Next Generation EU possa essere non solo la risposta a una crisi unica, ma di fatto uno strumento permanente per gestire le oggettive divergenze economiche nell'Unione emerse purtroppo anche nelle fasi di recessione – stando alle aspettative dei rispettivi governi, la Germania potrebbe contrarsi quest'anno del 5,5 per cento, circa la metà di Italia, Spagna o Francia. Lei cosa ne pensa?

Io per definizione devo rifarmi alle decisioni giuridiche formali che abbiamo preso, e queste decisioni giuridiche formali dicono che Next Generation EU è uno strumento temporaneo. Al tempo stesso conoscendo un po' la storia dell'evoluzione del progetto europeo, so perfettamente che un'innovazione di questo genere, se funzionerà – e ripeto: se funzionerà – la storia della costruzione europea ci dice che verrà ripetuto. Io non mi avventuro quindi in una pre-definizione di questa questione perché non è il mio compito, ma ovviamente sono ben felice se qualcuno lo fa – ho sentito il ministro delle Finanze tedesco

parlare non solo di momento hamiltoniano ma anche dell'importanza che questa decisione non sia un unicum, e lo stesso mi sono sentito dire in un colloquio recente dal presidente del Parlamento tedesco. Il tema dunque è sul tavolo; la possibilità che a quest'obiettivo si arrivi, e cioè a una politica economica dell'Ue non soltanto affidata a regole e soglie, quindi un po' senza denti, ma a una politica di bilancio comune con un suo volume di fuoco, dipende dalla misura in cui questi quattrini di debito comune verranno spesi – primo: capacità di assorbimento, quindi – e verranno spesi bene.

A queste condizioni, al di là della discussione su Hamilton o Copernico – Charles Michel ha parlato di momento copernicano piuttosto che hamiltoniano – io penso in sostanza che se una cosa così importante funziona, nell'edificio europeo è difficile che rimanga un episodio.

Per quell'edificio è un momento molto particolare, perché se da un lato ci sono le decisioni in corso di cui lei ha parlato finora, dall'altro c'è una sospensione di tante delle regole economiche e finanziarie che hanno gestito il governo dell'Unione economica e monetaria – aiuti di Stato, Patto di stabilità e di crescita – e in alcuni Paesi, non ultima l'Italia, sembra essere arrivato il messaggio che non ci sono più regole europee, almeno non per il momento, e chissà quando torneranno, e quando torneranno saranno diverse. Ora Next Generation EU ha nella sua struttura qualcosa di leggermente diverso dall'obbligo di seguire delle regole, le raccomandazioni del semestre europeo. La sensazione è che progressivamente, almeno per il prossimo anno o due, il focus si sposterà sulla formulazione di queste raccomandazioni – un tempo lo si chiamava “vincolo esterno” – piuttosto che su rigide regole. È sbagliata?

Io penso che questa cornice di priorità che la Commissione europea offre ma anche chiede di rispettare ai Paesi europei abbia certamente diversi aspetti difficili e che saranno oggetto di discussione. Noi spesso vediamo questa dialettica, giustamente, per le questioni che essa pone all'Italia, ma di questioni ne pone ai diversi Paesi – penso alle politiche di tassazione che fanno dumping nei confronti del resto dell'Ue in alcuni, alle politiche sulle pensioni in altri: i guai non riguardano solo questo o quello. Ma prima ancora di queste raccomandazioni indirizzate ai singoli Paesi, io credo che vada colta di questa cornice europea l'impostazione di fondo. In sintesi: noi – Commissione, Bce – abbiamo preso alcune decisioni, e le abbiamo prese veramente nelle prime settimane della crisi, che hanno consentito stabilità ai mercati finanziari e flessibilità delle regole, come lei ricordava, e che hanno quindi in un certo senso liberato i diversi Paesi consentendo loro di spendere. Era giusto ed era necessario, ed è tuttora giusto e necessario spendere per far fronte alla situazione difficilissima che la pandemia ha provocato. Questo è stato possiamo dire il primo tempo dell'azione delle istituzioni europee – qui in gergo le chiamiamo le misure *enabling*, senza le quali sarebbe stato impossibile per i Paesi attuare questa politica espansiva sul piano del bilancio. E se ci guardiamo intorno – guardiamo ai tassi di interesse del nostro Paese, per esempio – ci rendiamo conto che questo allargamento/sospensione delle regole e questo “ombrello” della Bce hanno funzionato eccome, perché la situazione finanziaria è relativamente stabile.

Ora quando facciamo debito comune per quasi mille miliardi, contando anche Sure e altri programmi, vogliamo almeno altri due risultati. Il principale è che vogliamo qualità in questa ripresa. Qualità significa innanzitutto la transizione ecologica e l'innovazione digitale, e non a caso, oltre alle raccomandazioni che facciamo verso ciascun Paese già da due anni, abbiamo messo delle soglie di investimenti che devono andare

in questa direzione. Non semplicemente tornare all'economia di fine 2019, quindi, ma usare quest'opportunità per trasformare le nostre economie, per renderle più sostenibili, competitive e resilienti. In secondo luogo – meno importante, ma dal punto di vista del mio lavoro lo è molto – attraverso quest'operazione facciamo della Commissione europea uno degli attori principali sui mercati finanziari internazionali: il che, venendo a uno dei temi cui faceva cenno il prof. Saravalle, quello del posizionamento globale dell'Ue, rafforzerà il ruolo dell'euro. Se guardiamo a come è andata la prima emissione consistente di titoli che era il primo pacchetto di Sure – erano due tranches, una da dieci e una da quindici anni – ha avuto una domanda enorme. Con queste emissioni l'euro diventerà insomma una specie di *safe asset*: i fondi denominati in euro, non dei singoli Stati ma della Commissione europea, saranno una grande novità nei mercati finanziari. Noi lavoriamo per il rafforzamento internazionale dell'euro. Prima di quest'intervista ero a una riunione in cui la Commissaria all'energia riportava che negli ultimi due anni i contratti di gas denominati in euro sono passati dal 38 al 64 per cento. Mi lasci dire: tanta roba.

Torniamo per concludere al Patto di stabilità, che dovrà essere cambiato. Si sente parlare a questo proposito soprattutto di due principi: salvaguardare gli investimenti e dare un'attenzione molto maggiore al debito piuttosto che a grandezze che si sono dimostrate più difficili da maneggiare, come per esempio il deficit cosiddetto strutturale. La sua impressione o il suo auspicio è che si vada in questa direzione?

Come forse sapete, la Commissione aveva cominciato a gennaio – cioè un mese prima dello scoppio di questa pandemia – una revisione delle regole del Patto di stabilità. Lo avevamo fatto con una Comunicazione che apriva una consultazione

pubblica. Questa si è ovviamente fermata, e credo che riprenderemo questa discussione l'anno prossimo perché non credo sia utile farla in un momento di perdurante incertezza come quello attuale. Quali sono le questioni all'ordine del giorno? Premessa: noi abbiamo bisogno di regole comuni. Chi pensasse che una politica di bilancio europea può fondarsi sul fatto che non abbiamo più dei vincoli, delle regole comuni, a mio parere sbaglierebbe di grosso. Quindi le regole vanno modificate, ma non per eliminarle, non per dire "ognuno fa per sé", perché questo sarebbe un passo indietro mentre ne facciamo uno avanti con Next Generation EU.

Come rivedere dunque queste regole? Io utilizzerei il rapporto recente dello European Fiscal Board che il professor Thygesen che lo presiede ha presentato alla Commissione ad ottobre: non dico che dobbiamo sposarne *in toto* le proposte, ma pone tre questioni che mi sembrano rilevanti. Primo, pone il problema di rendere più semplice e più realistica rispetto alla situazione attuale la regola del debito, magari anche senza cambiare le soglie formali dei Trattati, ma differenziando i percorsi. Secondo, propone il tema di come rafforzare la capacità di investimenti pubblici per evitare che in un momento di difficoltà economica si abbia un crollo degli investimenti, soprattutto degli investimenti netti e soprattutto di quelli che sono necessari per le transizioni ecologica e digitale. Terzo, ripropone – e torniamo alla questione di cui parlavo prima – la necessità di istituire una *central fiscal capacity*, cioè uno strumento comune per ridurre o gestire il rischio di divergenza tra i Paesi. Ovviamente tutte queste questioni sono molto controverse. Io da Commissario so benissimo che tra i Paesi membri ci sono opinioni distanti su questi temi. Il mio lavoro l'anno prossimo sarà cercare di ridurre queste distanze e arrivare a dei compromessi accettabili.

La doppia frattura europea messa a nudo dalla pandemia

Sergio Fabbrini

La crisi pandemica ha creato un contesto inedito per aprire una discussione sul futuro dell'Unione europea. La Conferenza sul futuro dell'Europa era stata pensata come un normale processo di deliberazione, di dialogo, che avrebbe dovuto coinvolgere cittadini, organizzazioni di interesse, partiti. Quella conferenza (intesa come un processo) non è ancora partita sul piano formale; ma è partita sul piano sostanziale. Questo perché durante la pandemia sono emerse delle divisioni che erano presenti (alcune di esse anche abbastanza radicate) all'interno dell'Unione europea (Ue), ma che non erano emerse con questa evidenza. Naturalmente un'unione di Stati così complessa ed eterogenea come l'Ue non può che vivere di divisioni tra i suoi Stati membri e le istituzioni che la organizzano. Tuttavia, la pandemia ci ha mostrato che ciò che dovrebbe preoccuparci è il fatto che l'Ue non disponga di un sistema capace di ricomporre quelle divisioni, trasformandole in una forza motrice del suo funzionamento. Infatti, quelle divisioni ne hanno paralizzato il processo decisionale, anche se questa volta con tempi più ridotti rispetto ad altre crisi esistenziali. La pandemia è stata un'occasione per capire meglio le divisioni che attraversano l'Unione europea: io ho individuato almeno due linee di divisione che sono radicate e che richiederanno probabilmente due strategie di soluzione diversa.

C'è una prima linea di divisione che attraversa principalmente i Paesi dell'Europa occidentale. Si tratta della divisione tra i Paesi del Nord e i Paesi del Sud – questa volta però con la Francia saldamente collocata in questo secondo fronte. Anche la Germania inaspettatamente, dopo una fase iniziale di incertezza, si è collocata con i Paesi del Sud. Questa divisione è una divisione (se posso dire così) classica all'interno dell'Unione europea, se la si compara con le altre federazioni di Stati (come gli Stati Uniti e la Svizzera).

Da un lato vi era un gruppo formato dai Paesi più piccoli del Nord – guidati dai Paesi Bassi, con la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, l'Austria, probabilmente i Paesi dell'area del Baltico – che ha difeso la governance intergovernativa per affrontare la pandemia. Si tratta di Paesi piccoli che temono per ragioni sistemiche i processi di eccessiva sovra-nazionalizzazione dell'Unione europea, che temono la sua federalizzazione interpretandola come centralizzazione. Così, sebbene la pandemia rappresentasse una crisi simmetrica di cui nessuno Stato poteva essere considerato responsabile, questi Paesi hanno avanzato subito un'interpretazione tradizionale della crisi basata sul paradigma dell'azzardo morale, utilizzato per interpretare e affrontare la crisi finanziaria del decennio scorso. Per questi Paesi, se la pandemia è risultata così drammatica in Italia e Spagna, allora ciò è dovuto al fatto che l'Italia e la Spagna non si erano preparate anticipatamente per affrontarla. Dunque, ogni governo è responsabile per la sicurezza dei propri cittadini. L'Unione europea, con le sue istituzioni sovranazionali, può intervenire per fornire aiuto, per promuovere *best practices*, in alcuni casi anche forme di solidarietà, ma l'obbligo di affrontare la pandemia è principalmente negli Stati membri e nei loro governi.

Tuttavia, questo gruppo di Paesi non rifiuta un grado istituzionalizzato di sovra-nazionalizzazione. Ad esempio essi riconoscono il ruolo della Corte europea di giustizia per risolvere le dispute tra Stati e soprattutto tra attori economici dei singoli

Stati e i loro governi nazionali o quelli di altri Paesi. Tuttavia sono diffidenti verso la Commissione. Quello che in Italia non è risultato subito chiaro è che la critica dei Paesi Bassi, in particolare di Mark Rutte, non era rivolta all'Italia o alla Spagna: era rivolta soprattutto alla Commissione europea. Questa è vista in qualche modo come il pericolo più importante, perché la Commissione potrebbe in sé rappresentare il nucleo di un governo federale. Siamo quindi di fronte ad una posizione intergovernativa (per così dire, “confederale”) che riconosce la necessità di istituzionalizzare il mercato, che accetta la logica sovranazionale del mercato, però teme il suo salto federale.

Dall'altra parte vi erano invece i Paesi che si riconoscevano (oppure sono stati costretti, come mi pare il caso della Germania, a riconoscere) la necessità di avviarsi verso una prospettiva sovranazionale. Questi Paesi hanno rifiutato ovviamente il paradigma dell'azzardo morale, sostituendolo con il paradigma della crisi simmetrica, hanno difeso il ruolo della Commissione per organizzare la risposta alla pandemia, hanno cercato di coinvolgere il Parlamento per rafforzare la legittimità di quella risposta. Quello che è interessante di questa coalizione è stata la presenza della Germania: la Germania ha cambiato posizione in modo sostanziale, soprattutto dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio. Tale sentenza, infatti, aveva mostrato i limiti della prospettiva intergovernativa, prospettiva che l'élite politica tedesca aveva finito per fare propria dopo la riunificazione del 1990. In particolare, durante la crisi dell'euro della prima metà del decennio scorso, il governo tedesco aveva affidato alla Banca centrale europea compiti di preservazione della moneta comune che sarebbero spettati ad un'autorità politica sovranazionale, e alla sua politica fiscale. In questo modo, la Germania aveva cercato di preservare la natura intergovernativa della politica economica e la natura sovranazionale della politica monetaria. La Corte costituzionale tedesca ha messo in radicale discussione questo equilibrio con la

sua sentenza, obbligando il governo tedesco a liberare la Banca centrale europea di un compito (seppure indiretto) di politica fiscale. Così, dopo il 5 maggio, la Germania ha abbandonato nettamente l'approccio intergovernativo alla pandemia, sostenendo la proposta francese di dotare l'Unione europea di una sua capacità fiscale con cui sostenere il Recovery Plan (quindi divenuto, con la proposta della Commissione, Next Generation EU). Come ha rilevato il commissario Gentiloni nella sua introduzione, è stato sorprendente sentire l'attuale presidente del Bundestag, Wolfgang Schäuble, protagonista della Germania intergovernativa del decennio scorso, riconoscere che l'Ue era entrata in un "momento hamiltoniano".

Questa linea di frattura tra visione confederale e visione federale (per usare il linguaggio della storia delle federazioni) è governabile all'interno del processo di integrazione europea, perché le due visioni riconoscono i fondamenti giuridici di quest'ultima. Soprattutto, che l'Europa è una comunità di valori e di norme. Il riconoscimento di comuni fondamenti giuridici e morali rende possibile trovare una soluzione istituzionale alla linea di frattura. Questo non è il caso, invece, della seconda linea di frattura emersa durante la pandemia, che ha contrapposto i Paesi dell'Europa centro-orientale e il resto dell'Unione europea. Questa linea di frattura riguarda la *rule of law* e tocca il cuore dell'Unione europea. Per i Paesi del centro-est dell'Europa, l'Unione europea è principalmente una forma di *regional economic organization*, non diversa da Apec o da Asean, dove è possibile condividere un'area di libero scambio da parte di diversi sistemi politici. In quelle organizzazioni regionali convivono regimi democratici e regimi autoritari che in comune hanno l'interesse a sviluppare scambi economico-commerciali in un'area regionale. I Paesi di Visegrad non riconoscono il progetto sovranazionale dell'Unione europea, così come è rappresentato dalla Commissione.

Tuttavia, dopo Brexit questo gruppo di Paesi, oltre alle componenti nazionaliste interne a quelli occidentali, ha dovuto prendere atto che la secessione dall'Unione europea non è una soluzione praticabile, visti i costi che i britannici continuano a pagare per quella scelta. I costi di Brexit sono stati così tremendi che nessun altro Stato potrebbe farsene carico. Quindi questi Paesi hanno deciso di rimanere all'interno dell'Unione europea – almeno stando alle dichiarazioni pubbliche rese dai loro leader nazionalisti. Per questo il concetto di sovranismo può aiutarci a capire meglio questa frattura. Non è tanto la frattura confederale, non è tanto la preferenza per le posizioni intergovernative: questa è una frattura "costituzionale", una frattura che obbligherà l'Unione europea a ripensare le sue forme istituzionali e giuridiche, perché è una frattura che se non viene risolta è destinata a corrodere l'Unione dall'interno. Vale la pena di ricordare che il progetto di svuotare dall'interno l'Unione europea va avanti da molto tempo, in particolare da parte del leader di questo raggruppamento che meglio articola la visione sovranista, Viktor Orbán. Quindi, se la prima linea di frattura può essere governata con una riforma dell'Unione europea, questo non è il caso della seconda linea di frattura. La pandemia ci ha lasciato una doppia divisione tra Stati membri e istituzioni, che sarà compito della Conferenza sul futuro dell'Europa affrontare e possibilmente risolvere.

Una rivoluzione pragmatica

André Sapir

In questa discussione estremamente affascinante, mi piacerebbe discostarmi un po' da quanto appena detto da Sergio Fabbrini, che ha sottolineato la lotta ideologica tra Nord e Sud, Est e Ovest. Non che io sia in disaccordo con la caratterizzazione di tali divisioni interne all'Europa – tutt'altro. Ma vorrei concentrarmi piuttosto su ciò che ho osservato negli ultimi mesi, per quanto riguarda il ruolo della Germania. E insisterò sul pragmatismo, più che sull'ideologia.

Molti di noi, guardando a ciò che sta accadendo, si chiedono: la decisione presa dal Consiglio europeo a luglio è stata un momento hamiltoniano? È stato davvero quello un nuovo atto fondativo per l'Europa? Si tratta ovviamente di domande soggettive, che possono avere solo risposte soggettive. E quando io tento di rispondere a una domanda soggettiva, ho bisogno di un punto di riferimento per valutare se un qualcosa corrisponda a un "momento straordinario". Il mio punto di riferimento, quando ho analizzato la decisione di luglio, è stato ricordare come fosse la situazione dieci anni fa, durante la crisi finanziaria, per rammentarmi cosa fosse, per me, un "momento straordinario".

Quel momento fu a Francoforte, nel settembre del 2010. Si trattava di un incontro circoscritto, con sette o otto persone, tra cui il "padre dell'euro" ed ex ministro delle Finanze italiano, l'economista Tommaso Padoa-Schioppa. Eravamo all'inizio della crisi del debito sovrano in Europa; la Grecia aveva

già intrapreso il suo primo programma di aggiustamento economico a maggio, e altre nazioni l'avrebbero seguita di lì a pochissimo (Portogallo, Irlanda e così via). E naturalmente c'era il timore che altri Paesi, compresa magari anche l'Italia, potessero trovarsi in difficoltà. Scopo dell'incontro era discutere di possibili iniziative europee per impedire che la crisi dilagasse ulteriormente. Tommaso suggerì arditamente che l'Unione europea facesse qualcosa che non aveva mai fatto prima: emettere bond i cui ricavi sarebbero stati usati dagli Stati membri per stabilizzare la propria economia. Già, esattamente quel che s'è deciso a luglio 2020 per gestire l'emergenza Covid-19.

Quando Padoa-Schioppa lanciò quell'idea, dieci anni fa, essa suonava ed era un concetto troppo temerario per l'epoca. C'erano ostacoli insormontabili, legali e soprattutto politici. Ricordatevi che eravamo nel 2010, due anni prima delle tre decisioni prese nel 2012 e che avrebbero letteralmente salvato l'euro: il famoso *whatever it takes* di Mario Draghi, la creazione del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) e la decisione di dar vita all'Unione bancaria. Il suggerimento di Tommaso era talmente radicale per quei tempi che rammento benissimo di aver detto a lui e agli altri partecipanti all'incontro di Francoforte: «Non c'è modo che questa proposta possa essere accettata dall'Ecofin o addirittura dalla Commissione; non ne discuteranno nemmeno».

Quindi, vista sullo sfondo della crisi del debito sovrano del 2010, non c'è dubbio che la decisione del luglio 2020 sia stata davvero audace, e sia andata ben oltre ciò che ritenevo sarebbe stato possibile persino nel corso della crisi Covid-19.

Perciò, la domanda che oggi mi pongo è: com'è possibile, malgrado le due linee di demarcazione ideologiche che Sergio ha appena indicato – tra i Paesi del Nord e del Sud dell'Ue e tra i membri dell'Est e dell'Ovest dell'Ue – che si riescano a prendere decisioni coraggiose come quella? E qui sono d'accordo con lui, che il Paese chiave sia stata la Germania. L'interrogativo che penso sia necessario risolvere è: perché la Germania

ha adottato nel 2020 una posizione completamente diversa rispetto al 2010, quando l'emissione di debito Ue era un totale anatema, anziché respingere le richieste dei Paesi meridionali dell'Ue e della Francia, come molti osservatori pensavano, nascondendosi dietro l'intransigenza dei quattro Paesi frugali?

Durante la crisi del debito sovrano, la Germania si era in effetti in qualche misura fatta schermo di due intransigenti, Paesi Bassi e Finlandia, per promuovere una posizione di compromesso tra Sud e Nord. Stavolta si è comportata assai diversamente. Si è schierata con la Francia e gli Stati del Sud contro i quattro Frugali, costringendoli ad accettare l'emissione di bond Ue per finanziare in parte le sovvenzioni ai fini della ripresa dall'emergenza Covid-19. Insomma, perché la Germania – con attitudine pragmatica, mi sembra, piuttosto che ideologica – ha cambiato campo e ha reso possibile la decisione di luglio?

La mia opinione è che siano entrati in gioco tre fattori.

Il primo è quasi banale. La crisi del Covid-19 è molto diversa dalla crisi del debito sovrano, che aveva colpito i Paesi del sud dell'Ue ma non i Paesi fulcro dell'Unione, tra cui la Germania. Stavolta sono coinvolti tutti i Paesi dell'Ue, compresa la Germania. Non quanto l'Italia o altre nazioni del sud Europa, ma anche la Germania sta vivendo una vera battuta d'arresto in termini economici. Quindi, da questo punto di vista è stato più facile dire «abbiamo bisogno di un meccanismo comunitario Ue per affrontare un problema a livello europeo».

Il secondo fattore è di natura economica. Durante la crisi finanziaria, il governo tedesco prese una posizione molto dura riguardo a politica fiscale e austerità, ma al contempo diede di fatto la sua benedizione alla Bce perché agisse in modo molto energico. Il governo era restio a presentarsi davanti al Bundestag per chiedere un'espansione fiscale o programmi monetari volti a sostenere Paesi in difficoltà, perché molti parlamentari erano contrari a quelle che ritenevano politiche fiscalmente irresponsabili. Ma allo stesso tempo, il governo tedesco s'era reso conto

che l'Europa doveva agire: solo che era politicamente più facile agire mediante la politica monetaria invece che attraverso quella fiscale, perché le decisioni di politica monetaria vengono prese dalle banche centrali e non dai parlamenti. Stavolta ci troviamo in una situazione completamente diversa. Oggi, la politica monetaria è molto meno potente rispetto a dieci anni fa. Ciò significa che l'unico strumento realmente potente è la politica fiscale, con il sostegno di quella monetaria. Ciò significa che oggi ci troviamo in una situazione completamente diversa rispetto non solo a dieci anni fa, ma anche rispetto a quanto previsto dal Trattato, che è stato scritto in un momento in cui i governi volevano difendersi dalla dominanza fiscale. Finché siamo nel bel mezzo della crisi del Covid-19, i governi devono fare (e faranno) *whatever it takes*, con gli strumenti fiscali per aiutare a gestire le ricadute economiche della crisi sanitaria. E non è una visione che arriva solo dalla Francia e dai Paesi del sud dell'Ue. La Germania è perfettamente allineata con questa strategia.

Il terzo fattore riguarda la geopolitica. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione, la presidente Von der Leyen ha dichiarato che l'Ue vive in un mondo fragile. Un'opinione condivisa, credo, da tutti i governi nazionali dell'Unione, non da ultimo in Germania, un Paese la cui strategia economica si basa sulle esportazioni verso l'Ue e i mercati globali. Alla luce di una sempre maggiore fragilità della politica mondiale, di certo sotto l'amministrazione Trump ma anche altrove nel mondo, la Germania è arrivata a rendersi conto che i mercati globali, ancorché essenziali per la sua strategia economica, sono potenzialmente più volatili del mercato Ue, e che sicuramente gode di una minore influenza sulla stabilità politica ed economica al di fuori che non all'interno dell'Ue. Il conflitto tra Stati Uniti e Cina e la minaccia da parte dell'amministrazione Trump di imporre dazi alle importazioni di auto sono stati un monito per la Germania circa il fatto che farebbe meglio a investire nella coesione dell'Unione europea se vuole garantire prosperità ai suoi cittadini. Tale atteggiamen-

to è in netto contrasto con quello che la Germania aveva avuto durante la crisi finanziaria e del debito sovrano di dieci anni fa, quando la sensazione dominante nel Paese era che il mercato dell'Ue fosse divenuto di secondaria importanza rispetto agli interessi economici nei mercati globali, ben più vasti e in ben più rapida crescita. In un mondo fragile, il mercato Ue, e quindi la coesione tra i Paesi dell'Unione – coesione di natura sia politica che economica – è assolutamente cruciale e val bene un programma di ripresa finanziato da debito Ue.

La mia sensazione, quindi, è che il piano di ripresa europeo e il forte appoggio della Germania a tale piano siano frutto non tanto di un cambiamento ideologico ma di pragmatismo. Di fronte a una nuova situazione – la natura dell'emergenza Covid-19, la diminuzione della forza della politica monetaria e i cambiamenti geopolitici – la Germania e altri Paesi dell'Ue si sono evoluti rispetto al modo in cui hanno gestito la crisi del debito sovrano e finanziario una decina d'anni fa, e hanno deciso di fare quello che allora era impossibile: emettere bond Ue per finanziare la ripresa. Credo che questa sia una lezione importante per l'Europa: il pragmatismo, e non l'ideologia, è ciò che può far andare avanti – e fa andare avanti – l'Europa, specialmente in tempi di crisi.

Insomma, per il momento, dovremmo rallegrarci che l'Europa sia in grado di fare progressi in modo pragmatico, risolvendo i problemi con cui deve fare i conti uno alla volta. Ciò non vuol dire, tuttavia, che l'Europa non abbia bisogno di una discussione profonda, anche ideologica, sul suo futuro. Nel gennaio 2020, la Commissione europea aveva proposto di lanciare ufficialmente la tanto attesa Conferenza sul Futuro dell'Europa il 9 maggio 2020, settant'anni dopo la firma della Dichiarazione Schuman e settantacinque anni dopo la fine della seconda guerra mondiale. La crisi del Covid-19 ha deciso altrimenti. Auguriamoci che la Conferenza possa aprirsi il 9 maggio 2021, nel pieno della vaccinazione di massa contro il Covid-19 e della ripresa economica dall'emergenza.

Cogliere la crisi-opportunità
per ricostruire la legittimità dell'Ue

Vivien Schmidt

La questione tedesca è stata un tema centrale degli interventi sia di Sergio che di André, e a ragione. Penso però che il cambio d'approccio della Germania non abbia a che fare solo con i suoi interessi politici, ma anche con un cambiamento nella sua percezione della legittimità in questa crisi. Quella che abbiamo vissuto è stata una crisi simmetrica. Non ha guardato il debito, che contrapponeva il Nord al Sud; ha guardato la salute, e si può dire che la risposta che abbiamo avuto dalla Germania è stata del medesimo tipo di quella che ha contraddistinto le sue azioni nel corso della crisi dei migranti. Il ripensamento tedesco nasce dal leggere la pandemia come una crisi umanitaria, e dall'esigenza di far qualcosa al riguardo.

Questa crisi rappresenta un'opportunità enorme. Il Next Generation EU è un punto di svolta per l'Europa. Non si tratta solo di economia migliore e politica migliore, ma anche di maggiore legittimità. Tale legittimità non deriva soltanto dalla percezione che il pubblico ha della maggiore autorità di governo dell'Ue, come evidenziato dalla maggior fiducia dei cittadini nei confronti dell'Unione; ma riguarda anche le attività di governo stesse dell'Ue. È lecito aspettarsi prestazioni migliori in termini di risultati macroeconomici e socioeconomici. È lecito sperare in una qualità procedurale maggiore dal punto di vista della responsabilità, trasparenza, inclusività e apertura. E s'è già vista una maggiore reattività politica ai desideri e alle preoccupazioni dei cittadini.

Per comprendere più a fondo, dobbiamo collocare quanto è accaduto nella prospettiva degli ultimi dieci anni. L'Ue, fino a pochissimo tempo fa, fino alla pandemia, soffriva ancora lo scoppio ritardato della crisi dell'eurozona. E ricordate, la crisi dell'eurozona – a partire dal 2010 – è stata tutta una questione di governare secondo le regole e regolare in base ai numeri. La conseguenza dell'insistenza sulle regole col Patto di stabilità e crescita è che la legittimità è stata messa a rischio, come dimostrato dal deteriorarsi dell'economia e da una politica sempre più tossica nei primi anni della crisi dell'eurozona. I leader degli Stati membri dell'Ue, compresa la Germania, se ne sono resi conto, così come se n'è resa conto la Commissione, e dal 2013 al 2015 hanno finito per reinterpretare le regole e ricalibrare i numeri. Ma l'hanno fatto di soppiatto, senza ammettere, o addirittura negando, che stavano allentando l'applicazione di quelle regole. Perciò, quello che abbiamo ottenuto è stato un miglioramento incrementale delle prestazioni, ma ancora regole non ottimali e continue percezioni di illegittimità. Gli abitanti dell'Europa meridionale hanno continuato a sentirsi oppressi, anche quando s'è agito a loro favore, e i tedeschi si sono sentiti ingannati, a prescindere. Solo dal 2015 in poi, con la nuova Commissione Juncker, la maggior parte degli attori dell'Ue ha ammesso le proprie reinterpretazioni nell'interesse di una maggiore legittimità, ma il danno era ormai fatto.

Il Covid ha portato a un completo ribaltamento delle politiche economiche, e a una maggiore reattività alle preoccupazioni della gente. Uno dei principali problemi in termini di performance economica nel corso della crisi dell'eurozona è stata la grave penuria di investimenti. I Paesi senza spazio fiscale, specie nel sud Europa, non hanno potuto investire, mentre quelli provvisti del cosiddetto spazio fiscale, in particolare nel nord Europa, non hanno investito a sufficienza. Alla base di tali politiche c'erano idee controverse – il neoliberalismo nel mercato unico, l'ordoliberalismo nella politica monetaria – per

cui si presumeva che il consolidamento fiscale avrebbe assicurato crescita e prosperità, cosa che ovviamente non ha fatto. C'è stata una sorta di feticismo per il taglio del debito e dei deficit tramite austerità e politiche di riforma strutturale. Il risultato è stato una crescita anemica, in particolare per il sud Europa, e tagli al welfare in termini sia di prestazioni sia di servizi sociali, che hanno demolito la capacità organizzativa della forza lavoro e acuito le disuguaglianze. Ciò è stato, ovviamente, particolarmente problematico per i cosiddetti *programme countries*: con la severa dittatura della troika, per la Grecia, o con quel tipo di "autoritarismo deliberativo" sperimentato dagli altri Paesi di questa categoria, i cui leader non hanno avuto altra scelta che accettare le richieste imposte. In conseguenza di tutto ciò, abbiamo assistito a una perdita di legittimità politica e a un contraccolpo populista alimentati dalla socioeconomia di popoli che si sentivano lasciati indietro, dalle paure socioculturali della perdita di status e dalla politica di chi voleva riprendersi il controllo (e di questo la Brexit è stata l'esempio più clamoroso).

Alla luce di questo background, appare chiaro come la pandemia di Covid sia stata un punto di svolta sotto ogni aspetto: la risposta ribalta le peggiori politiche economiche dell'eurozona, e al contempo ha mostrato una reattività politica alle preoccupazioni dei cittadini. È un momento in cui assistiamo non solo alla sospensione delle regole di stabilità su deficit e debito ma anche all'abolizione del tabù del debito a livello dell'Ue. L'istituzione del Recovery Fund è un punto di partenza importante – per quanto forse non un momento hamiltoniano – verso una linea di credito permanente a livello Ue. Dato importantissimo, la massiccia iniezione di denaro promessa dal fondo Next Generation garantirà investimenti per la crescita, mediante l'attribuzione di un'impronta ecologica e digitale all'economia e alla società europee. E non bisogna dimenticare, inoltre, il sostegno Sure all'occupazione e l'iniziativa EU4Health.

Tutto ciò è assai importante; anzi, è di fatto una sorta di cambio di paradigma per quanto riguarda la capacità dell'Ue di affrontare le sfide del Ventunesimo secolo. Ma un avvertimento: attenzione ai falchi dell'austerità, che potrebbero benissimo tornare tra due o tre anni a metterci in guardia sul debito. È cruciale rendersi conto che il tipo di spesa cui stiamo assistendo a livello nazionale, così come a livello dell'Ue, non è più debito, ma piuttosto un investimento per la crescita, l'unico modo per uscire da deficit elevati e debiti.

Tornando alle istituzioni, anch'esse argomento di discussione: abbiamo finalmente assistito a una cooperazione produttiva e positiva tra gli attori dell'Ue. Inutile dire che, come ricordato dal commissario Gentiloni nelle sue osservazioni, il processo decisionale del Consiglio ha registrato parecchie contestazioni. Il processo in sé ha però comportato un nuovo tipo di dinamiche di interazione politicizzate tra tutti gli attori dell'Ue nel miglior senso possibile, all'insegna in ultima analisi dell'azione per il bene comune. Sulle questioni scottanti, si è riusciti a superare i passati dissensi in seno al Consiglio. Nel corso della pandemia, gli attori politici – soprattutto nel Consiglio – hanno esercitato una leadership significativa, e in particolare la coppia franco-tedesca è tornata all'azione. Al contempo, gli attori politici – la Commissione, la Bce – hanno proposto idee innovative e anch'essi sono andati avanti, in azione sempre più coordinata col Consiglio.

Il grande interrogativo, in tutto questo, è: può durare? Perché ciò accada, è necessario che ripensiamo ulteriormente le politiche esistenti. Come osservato dal commissario Gentiloni, l'Ue deve istituire un fondo permanente, con un budget serio e maggiori risorse comuni. Inoltre, la Bce deve diventare un vero prestatore di ultima istanza – indietro non si torna. In tale contesto, la recente decisione della Corte costituzionale tedesca desta qualche preoccupazione. Per quanto riguarda l'Unione bancaria, oltretutto, c'è bisogno di un'assicurazione individua-

le sui depositi. E sì, gli eurobond, come precisato dal commissario Gentiloni, devono essere visti come asset sicuri. Si tratta di costruire un'Europa migliore.

Ma per fare ciò, bisogna anche parlare delle regole in materia di deficit e debito dell'eurozona. Forse è vero, abbiamo bisogno di regole, ma gli obiettivi numerici fissati in quelle regole non hanno mai funzionato, e adesso sono di certo totalmente obsoleti (l'obiettivo del 60% di debito, per esempio). Le regole attuali, che sono state sospese, devono o essere eliminate del tutto o riformate, per essere verosimilmente utilizzate come linee guida per le spese regolari al di fuori degli investimenti nelle aree che favoriscono la crescita. Pensate ai tagli all'istruzione e alla formazione del tipo cui abbiamo assistito nel sud Europa. Per invertirne il declino, c'è bisogno di massicci investimenti nell'istruzione e nella formazione. Ma tutta l'Europa deve dare un'impronta verde alla propria economia e alla propria società. Un'infrastruttura digitale, questo sì, ma anche un'infrastruttura fisica, nonché una revisione delle norme sugli aiuti statali che incoraggi la crescita e la sostenibilità dell'economia, e politiche correlate. Oltre a ciò, l'Ue deve anche affrontare le questioni dell'imposizione fiscale sulle società, per tassare in modo adeguato le grandi piattaforme digitali non europee assicurando al contempo che tutte le multinazionali europee paghino livelli analoghi di imposte, a prescindere da dove si collochino le sedi delle loro aziende in Europa.

Da ultimo, dobbiamo ripensare il Semestre europeo. Il Semestre europeo ha un'architettura di coordinamento formidabile, che è ancora molto utile, ma dobbiamo farlo passare da un processo gerarchico apparentemente *top-down* a qualcosa di molto più *bottom-up*. Resta utile ai fini delle sue valutazioni dell'economia reale e delle possibilità di riforma. È importante che la Commissione abbia già socializzato il Semestre europeo (con il Pilastro europeo dei diritti sociali). E per quanto riguarda il fondo Next Generation EU, il Semestre è lì proprio

per garantire investimenti di qualità a favore della transizione green e della trasformazione digitale. Ma alcuni aspetti del Semestre europeo vanno ripensati. Che dire per esempio delle commissioni fiscali, istituite per valutare la spesa degli Stati membri? È possibile che ci sia già stato un allontanamento dal loro essere falchi dell'austerità. Ma cosa sono diventate? Ora dovrebbero considerare il proprio ruolo più come consulenti in materia di politica industriale. E i consigli per la competitività a livello nazionale? Dovrebbero diventare consigli di politica industriale, a livello nazionale e regionale. Infine, i processi a livello nazionale per i Piani nazionali di resilienza e ripresa trarrebbero vantaggio dall'essere decentralizzati e democratizzati, coinvolgendo i partner sociali e gli attori della società civile su dove e come investire. Ciò non solo garantirebbe che i piani di investimento traggano vantaggio da un'ampia gamma di idee, ma assicurerebbe anche che tutti abbiano voce in capitolo: una forma di salvaguardia dalla corruzione e dal clientelismo, e una vera garanzia di democrazia e stato di diritto.

Parte II

Come difendere la democrazia nel disordine globale?

Oltre le debolezze dell'Ue:
un network post-egemonico di democrazie

Timothy Garton Ash

È un momento davvero interessante per parlare di questo argomento [come difendere la democrazia nel disordine mondiale] perché, ovviamente, moltissimo dipenderà da ciò che accadrà domani [martedì 3 novembre 2020]. Se vogliamo avere una possibilità di difendere la democrazia nel disordine mondiale, e di fatto ridurre questo disordine mondiale, domani devono accadere non una ma tre cose. Joe Biden deve vincere. Deve vincere in modo così evidente che tutti, a parte una minoranza di elettori di Trump, lo accetteranno come esito di un'elezione libera e giusta. E poi dovrà lanciare il Paese in un percorso di rinnovamento interno e di ritorno a un ordine internazionale liberale.

Questo mi porta al mio primo punto: la difesa della democrazia parte da casa nostra. Ho scritto per tanti anni di storia della Guerra Fredda, ed è assolutamente chiaro che la cosa di gran lunga più importante che l'Occidente ha fatto – che *noi* in Occidente abbiamo fatto – per vincere la Guerra Fredda è stato mantenere le nostre società dinamiche, democratiche, aperte e invitanti. Tutto ciò è stato ben più importante di qualsiasi cosa abbiamo mai fatto in politica estera. E lo stesso vale ancora oggi. Quindi, la difesa della democrazia inizia da casa nostra.

Ora, la cosa che penso si possa dire dell'esperienza Covid – la sola generalizzazione politica che finora si possa fare su come è stata gestita – è che, un po' dappertutto, i populisti sono andati malissimo. Non si può dire che le democrazie siano andate

bene e i regimi autoritari male, perché alcune democrazie si sono regolate bene e altre male; alcune dittature l'hanno gestita male e altre invece piuttosto bene. Ma si può dire che i populisti – che si tratti di Johnson, Trump, Bolsonaro, Kaczyński, Erdoğan o Modi – loro sì, sono andati tutti malissimo. E tuttavia, le conseguenze del Covid – quel che Martin Wolf ha definito il «lungo Covid» sotto il profilo economico – potrebbero con ogni probabilità creare condizioni assai favorevoli al populismo. Se avremo disoccupazione elevata, incertezza diffusa, livelli molto alti di debito pubblico – persino analoghi, in molti posti, ai livelli toccati alla fine della seconda Guerra mondiale – e verosimilmente elevata inflazione, queste saranno tutte condizioni assai propizie per i populisti. Perciò la prima sfida che abbiamo per le mani è quella di difendere la democrazia a casa nostra in tempi di populismo, un approccio che potrebbe riaffacciarsi con altrettanta forza di quanta ne ha avuta in passato.

Quando dico «a casa nostra», da inglese ed europeo, intendo ancora l'Unione europea.

Ora, m'è scappato da ridere quando nel programma della conferenza ho visto il punto all'ordine del giorno: «L'Ue sarà capace e disposta a farsi garante mondiale della democrazia e dello stato di diritto?», perché è chiaro che al momento l'Unione europea non è in grado di garantire la democrazia e lo stato di diritto nemmeno tra i suoi stessi Stati membri.

La Polonia, che è un Paese che ho nel cuore (così come so che ce l'ha Bernard Guetta), è una democrazia illiberale – una democrazia liberale in disfacimento – ma attualmente per le strade si registrano importanti movimenti di resistenza. L'Ungheria invece, a mio avviso, non è più una democrazia, e sono pronto a difendere questa mia affermazione.

All'inizio degli anni Settanta, Jean Monnet dichiarò in sostanza che «da qualche parte in Europa potrà anche esistere una dittatura, ma non può esistere dittatura all'interno della Comunità europea: è impossibile». Essa dev'essere una comunità di

democrazie. Quindi, il fatto di avere un Paese che non è più una democrazia come Stato membro dell'Unione europea è un grave, gravissimo problema. E per di più, quel che dobbiamo capire è che visto che quella democrazia è stata erosa da Viktor Orbán in un periodo in cui l'Ungheria era uno Stato membro dell'Unione europea, il processo è stato scrupolosamente concepito per mantenere una facciata di democrazia liberale pluralista. L'intero sistema si configura in modo da sembrare una democrazia, e in effetti lo sembra, e soddisfare i criteri di Copenhagen dell'Unione europea, ma in realtà non lo è.

Oltretutto, si tratta di un sistema che prospera grazie a massicci contributi finanziari da parte dell'Unione europea – i fondi strutturali, ma ora anche quelli per la ripresa – che passano principalmente per il governo della nazione, e quindi per le mani di Viktor Orbán e del Fidesz. Per di più, per raggiungere l'accordo sul Recovery Fund, in qualche misura quel che è successo è che per rispondere al problema Nord-Sud che voi in Italia conoscete benissimo (e che coincide, nello specifico, con i problemi cronici dell'eurozona), cosa che si è riusciti a fare molto bene, il prezzo è stato rispondere anche al problema Ovest-Est, perché si sono dovute coinvolgere anche Polonia e Ungheria.

Questo fatto di avere uno Stato membro che non è più una democrazia non solo sta minando i valori fondamentali e l'ordine giuridico dell'Unione europea; è anche un danno enorme per la nostra credibilità in ambito internazionale. Come possiamo essere credibili nel promuovere la causa della democrazia in Bielorussia o Ucraina o Maghreb se non abbiamo democrazia neanche nella nostra stessa Unione?

Ora, passando alle questioni più ampie a livello regionale e mondiale, vorrei dire un paio di cose circa gli assetti istituzionali. Un altro punto all'ordine del giorno di questo convegno era «Dopo Brexit: un'unione geopolitica?». Comprendo assolutamente il senso insito nel dire che dobbiamo passare al voto

a maggioranza qualificata (QMV) in politica estera. Ne vedo in pieno la logica e, ovviamente, in qualche misura potrebbe essere meno difficile arrivarci senza il Regno Unito tra gli Stati membri. Ma la mia domanda è – ed è una domanda che rivolgo anche a Marta Dassù, che in questo ha una grandissima esperienza – se i benefici in termini di efficacia politica che si otterrebbero tramite il QMV pesino di più rispetto alla difficoltà già solo di arrivarci, e al possibile scontento e alla rabbia di uno Stato membro che venisse sopraffatto su una questione di politica estera (l'Ungheria o la Polonia, per esempio).

Quel che possiamo affermare con certezza – e sia il lavoro nell'ambito di uno dei progetti di ricerca che sto seguendo a Oxford sia il lavoro di Vivien Schmidt, che è intervenuta la settimana scorsa, lo confermano – è che, per la stragrande maggioranza, quel che gli europei cercano dall'Unione europea è ciò che nel gergo delle scienze politiche viene definito *output legitimacy*, una legittimazione dai risultati, e non una *input legitimacy*, una legittimazione dal mandato. In altre parole, sono interessati a ciò che l'Ue fa – ai risultati che ottiene in materia sia di politica estera sia di politica interna – e non al *come* esattamente lo faccia. Il deficit democratico è enormemente sopravvalutato. In realtà costituisce una preoccupazione per una minoranza degli europei. La maggior parte delle persone pensa invece che l'Ue, in termini generali, abbia una sua legittimità democratica, per quanto non si configuri in sé come una democrazia. A importare, per loro, è ciò che essa ottiene.

L'altro punto che voglio aggiungere rispetto al tema «Dopo Brexit: un'unione geopolitica?» è che mi auguro non crediate che non si perderebbe nulla venendo in qualche modo meno il peso della Gran Bretagna: la sua esperienza in ambito diplomatico, militare, di intelligence, le sue competenze finanziarie, il suo know-how tecnologico in svariati ambiti – tecnofinanza, IT, biotech, intelligenza artificiale –, insomma tutto quello che la Gran Bretagna aveva messo sul piatto. E il modo per non

perdere tutto questo è il seguente. Una delle pochissime idee valide che il governo di Boris Johnson ha avuto è quella, quando l'anno prossimo presiederà il G7, di coinvolgere una serie di democrazie chiave, in particolare in Asia-Pacifico – l'Australia, il Giappone, l'India, per esempio – in una più ampia discussione a livello mondiale circa le sfide globali che ci si prospettano. Per me, questo è il ponte che ci consentirà sia di mantenere la Gran Bretagna tra le democrazie strettamente coinvolte sulle singole questioni, sia all'amministrazione Biden di riportare gli Stati Uniti tra i promotori dell'ordine liberale internazionale, nell'Accordo sul Clima di Parigi e così via.

Per riassumere, direi che quel che ci serve è un network post-egemonico di democrazie. Non un'alleanza fissa di democrazie – perché a quel punto si avrebbe sempre il problema di chi è dentro e chi è fuori – ma un *network*, una rete di democrazie. E a mio avviso è questo il modo di approcciarsi alla questione mentre ottimisticamente avanziamo, tra Stati Uniti e Ue, in difesa della democrazia contro il disordine mondiale.

Come spartirsi dunque il lavoro? Beh, una divisione di base del lavoro prevede chiaramente – è così ovvio che c'è a stento bisogno di dirlo – che l'Europa svolga un ruolo maggiore in seno alla propria regione. Fondamentalmente questo significa due cose: Sud e Est. In questo panel abbiamo una competenza talmente formidabile riguardo al Sud – sulle questioni del Medio Oriente e del Nord Africa – che sull'argomento mi limiterò a dire giusto un paio di cose. La prima è che dev'esserci un reciproco impegno tra Stati membri dell'Ue interessati all'Est e Stati membri interessati al Sud. In altre parole, l'Italia deve preoccuparsi del vicinato Est tanto quanto la Polonia deve preoccuparsi del vicinato Sud. E la seconda è che, ovviamente, le già prevedibili conseguenze del cambiamento climatico renderanno ben più consistenti i flussi di rifugiati dal Medio Oriente e dal Nord Africa in generale.

Per quanto riguarda l'Europa dell'Est, in Bielorussia negli ultimi due mesi abbiamo assistito a uno dei più straordinari esempi di resistenza civile nell'intera storia della resistenza civile. Un numero enorme di persone è sceso per strada, giorno dopo giorno, notte dopo notte, contro la repressione assolutamente brutale del regime Lukashenko. È stato davvero impressionante, per molti versi più impressionante di quanto accaduto in Ucraina. Il problema è che non c'è nessuno tra le istituzioni o gli attori intermediari – tra la gente che protesta pacificamente e Lukashenko e il suo esercito e le sue forze dell'ordine e i suoi criminali in borghese – per negoziare una transizione.

C'è quindi in effetti, al momento, un limite ben preciso a quel che noi, come Europa, possiamo fare al riguardo. Dobbiamo sicuramente mantenere le sanzioni alla squadra Lukashenko; dobbiamo sicuramente appoggiare la società civile, i media e l'opposizione. Ma qui il punto chiave – e a mio avviso lo stesso discorso vale anche per l'Ucraina – riguarda meno la tattica e più la strategia. L'allargamento è stato, probabilmente, la politica più riuscita nella storia dell'Unione europea, dal primo allargamento all'ultimo. È la forma pacifica di promozione di un cambio di regime. E dobbiamo assicurarci che la prospettiva di un allargamento – un genuino impegno in questo senso da parte nostra, da parte dell'Ue – resti credibile sul medio termine per la Bielorussia o l'Ucraina. Ciò significa quindi che dobbiamo essere seri circa l'allargamento ai Balcani occidentali, perché ciò costituirà un chiaro segnale che il processo non si è arenato.

L'altro punto che vorrei sottolineare – e che, di nuovo, è di carattere strategico – riguarda la Russia. Ed è che per quanto complessa e rischiosa possa essere al momento la sfida rappresentata dal regime di Putin – si pensi a Navalny, un tentato omicidio politico per mezzo di un agente nervino che solo qualcuno con accesso ai sistemi di massima sicurezza del regime poteva avere a disposizione – sul medio o lungo periodo

sono molto più ottimista sulla Russia. Credo che, in particolare con la transizione energetica e in virtù del cambio generazionale, il regime di Putin abbia gli anni contati (non i giorni, ma gli anni sì). Dobbiamo essere aperti all'opportunità di formare una partnership con la Russia, è cruciale, perché per quanto al momento Putin abbia stretto un'alleanza con Xi Jinping in Cina, sul lungo termine chiaramente ci saranno argomenti convincenti perché la Russia si accompagni all'Occidente piuttosto che alla Cina.

E ciò mi porta rapidamente all'ultimo tema, quello del disordine mondiale. Ho già accennato come penso che dovremo regolarci al riguardo: USA, Ue e una rete di democrazie, compreso il Regno Unito, ma anche attori chiavi in Asia; più, naturalmente, altre potenze che non sono democrazie, a seconda della questione da trattare. Per quanto riguarda le questioni di carattere globale, ho avuto modo di parlare con persone della campagna di Biden. Loro hanno delle priorità strategiche ben definite. Le chiamano “le tre C”: Covid (con le annesse conseguenze economiche), cambiamento climatico e Cina.

Per cominciare da quest'ultima, è chiaro che è in atto un'importante, pluridimensionale competizione strategica tra noi e la Cina, che alla lontana si potrebbe definire una Guerra Fredda (di certo ha alcune cose in comune con la Guerra Fredda, ancorché non sia molto saggio da parte nostra chiamarla così nella nostra diplomazia pubblica). E se guardiamo a quel che è successo a Hong Kong, se guardiamo al gulag che è stato eretto nello Xinjiang, se guardiamo al linguaggio e all'atteggiamento estremamente aggressivi nei confronti della democrazia cinese di Taiwan, ci accorgiamo di quanto sia seria questa minaccia. Al contempo, la Cina è – *ancor più* di quanto non fosse l'Unione Sovietica – una seria concorrente ideologica sul piano globale. È molto allettante, come modello di autoritarismo evolutivo, agli occhi delle popolazioni di Africa e America Latina. Quindi in questo caso ci serve più che mai quell'approc-

cio di rete di democrazie Ue-Usa con una divisione del lavoro tra noi. Ma, insieme alla fiera competizione e alla deterrenza, abbiamo anche bisogno – ben più che durante la prima Guerra Fredda – di cooperazione, poiché gli imperativi a collaborare per combattere una pandemia come il Covid, per combattere le conseguenze economiche del Covid e soprattutto per contrastare gli effetti del cambiamento climatico impongono una cooperazione con la Cina e il suo governo comunista di gran lunga maggiore di quella di cui abbiamo mai avuto bisogno con l'Unione Sovietica. Quindi a un livello più alto sono necessarie sia la competizione sia la cooperazione.

Si tratta, è chiaro, di un'agenda piuttosto sconfortante. Se oggi entriamo in una libreria, andiamo nella sezione "Politica" e diamo un'occhiata ai titoli, ne troveremo alcuni come *The Light That Failed* (in italiano *La rivolta antiliberalista. Come l'Occidente sta perdendo la battaglia per la democrazia*), *The End of the Liberal Mind* ("La fine della mente liberale"), *Twilight of Democracy* ("Il tramonto della democrazia"), *How Democracies Die* (in italiano *Come muoiono le democrazie*), *The End of Democracy* ("La fine della democrazia"). Qui c'è un tema che emerge, a mio avviso. Ora, certamente ciò dipende in parte dalla volontà di assicurarsi buone vendite su Amazon – per la serie "se c'è sangue, fa notizia" – e a scanso di fraintendimenti sono tutti libri formidabili, cui auguro tantissimi lettori su Amazon. C'è anche un po' di sindrome di Cassandra: sono tutti autori che credono fortemente nella democrazia liberale, che cercano di mettere in guardia dai pericoli che essa oggi corre. Ciò nonostante, penso si rischi di cadere da un eccesso di ottimismo liberale degli anni Novanta e primi anni Duemila – quando si credeva che la storia sarebbe andata tutta come volevamo noi – ad un eccesso di pessimismo, se non addirittura di fatalismo liberale, che si esprime in tutti questi titoli un po' alla Spengler.

Il filosofo polacco Leszek Kolakowski amava raccontare un aneddoto a proposito di due ragazzine che correvano per il Ja-

rdin du Luxembourg [a Parigi]. Una delle due era chiaramente in vantaggio, ma l'altra continuava a gridare: «Sto vincendo io! Sto vincendo io! Sto vincendo io!» Alla fine, la ragazzina che era davanti scoppiava in lacrime, e quella che era dietro la superava e vinceva per davvero. Questa storia racchiude una verità profonda, ed è che naturalmente dovremo correre veloci, ma dobbiamo anche credere nella democrazia liberale, dobbiamo *credere in noi stessi*. In effetti, direi che la fiducia nella libertà è di per sé parte integrante del potere di quella libertà. Perciò malgrado tutte queste sconfortanti minacce – malgrado tutte le cose che dovremo fare contemporaneamente – penso che dobbiamo anche mantenere intatta la nostra fiducia nel potere della libertà e nella grande capacità di attrattiva della democrazia liberale, e alla fine vinceremo.

Una visione globale per l'Ue nel dopo-Trump

Marta Dassù

Partirei da un punto generale: la democrazia vive una fase difficile nelle società occidentali stesse. Se dopo il 1989 la tesi dominante era che Stati Uniti ed Europa, con strumenti diversi, avrebbero “esportato” la democrazia all'esterno, oggi il problema è anche interno. Negli Stati Uniti, la polarizzazione estrema della società, insieme a un sistema costituzionale invecchiato e agli istinti populistici della presidenza Trump, rende fragile la governance federale: le elezioni americane lo confermano, con la battaglia che si è aperta sulla legittimità dei risultati del voto, uno degli assi della democrazia liberale. In Europa, i rischi per la democrazia nascono da derive illiberali interne all'Ue; non è un caso che si siano espressi dei veti sul criterio della *rule of law* come condizione per la distribuzione di fondi comuni (bilancio pluriennale e Next Generation EU).

In breve: più che esportare la democrazia, Usa ed Europa sono di fronte al problema di rafforzarla al loro interno. Una volta priva della leva dell'allargamento, che è stata di fatto la vera politica estera dell'Unione e insieme lo strumento per diffondere la democrazia ai suoi vecchi confini orientali, l'Europa ha anzitutto problemi in casa. E una volta fallite le speranze riposte nella “primavera araba”, l'Europa guarda piuttosto a come stabilizzare, più che democratizzare, l'arco di crisi che la circonda. La promozione della democrazia nel mondo, giusto o sbagliato che sia, non è più l'asse portante delle politiche

occidentali; la difesa delle democrazie che esistono, rispetto a rischi illiberali interni o esterni, è invece uno dei problemi centrali di questa fase internazionale.

Se questa premessa è corretta, l'Europa, come attore internazionale, non può più fondarsi semplicemente sull'assunto che il proprio modello di integrazione possa funzionare da "esempio" per il resto del mondo. Nella dinamica globale del 21esimo secolo, dominata dal ritorno alla competizione fra grandi potenze, fra Usa e Cina anzitutto, l'Unione europea deve anche pensarsi ed agire come attore geopolitico. Lo ha dichiarato in modo esplicito Ursula von der Leyen, insediando la Commissione che presiede. L'Europa sarà in grado di diventare un attore geopolitico? Sulla base di che visione e con quali capacità?

Risponderei, anzitutto, che l'Europa non può più pensare che la propria sicurezza venga integralmente garantita dagli Stati Uniti. Un riavvicinamento all'America sarà possibile, nel dopo Trump. Ma la rivalità con la Cina sposta comunque il centro di gravità della politica estera americana dall'Europa al Pacifico: l'Europa, per restare alleata degli Stati Uniti, dovrà in ogni caso essere in grado di assumersi maggiori responsabilità per la sicurezza del Vecchio Continente. I Paesi europei rischiano al tempo stesso di restare schiacciati da una nuova forma di bipolarismo. Per evitare di diventare un teatro della competizione fra Cina e Stati Uniti, l'Europa deve dotarsi degli strumenti economici, delle tecnologie, della strategia per promuovere i propri interessi. Deve insomma riuscire a diventare un "polo" di un sistema internazionale instabile, imprevedibile e difficile da governare.

A me pare che questa prospettiva, seppure necessaria, sia complicata da due fattori.

1. Il rischio di introversione: la politica estera e di difesa europea rischia di essere una vittima del Covid

L'Ue si trova in chiara difficoltà di fronte alla seconda ondata del Virus e resterà ancora a lungo *self-absorbed*, assorbita da stessa: impegnata sia politicamente che finanziariamente su questa crisi. Non sappiamo quanto durerà l'emergenza pandemica ma la previsione è che fino alla fine del 2021 non ne saremo del tutto fuori. Ora, mentre l'Ue ha reagito bene e abbastanza rapidamente alla prima ondata – in particolare con la decisione di predisporre per la prima volta un fondo di recovery basato su eurobond e risorse proprie, in sostanza su risorse europee e non su una sommatoria di risorse nazionali – lo stesso non si può dire di oggi. Oggi c'è di nuovo lentezza del processo decisionale, in parte collegate come già dicevo alle divisioni sul criterio della *rule of law* per l'erogazione di risorse europee. L'Europa resterà concentrata su tutto questo, sulla propria crisi interna. Difficile pensare, guardando al breve termine, che sia in grado di concentrarsi sull'obiettivo di costruire una visione geopolitica e di attuarla. Anche dal punto di vista finanziario: va notato ad esempio che lo European Defense Fund è stata decurtato (ridotto di metà per la precisione: 6 miliardi di euro) per destinare risorse aggiuntive alla sanità. A breve termine, quindi, non mi pare che ci sia lo spazio per una accelerazione sulla proiezione esterna. La politica estera e di difesa rischia di essere una vittima indiretta di Covid. Se l'idea dell'autonomia strategica europea è stata rafforzata dalla pandemia, dimostrando anzitutto la vulnerabilità delle catene globali del valore, la capacità di finanziarla è invece diminuita.

2. Le ambiguità e le differenze di visione sul concetto di "autonomia strategica"

Paradossalmente, mentre la chiara ostilità di Donald Trump all'Unione europea in quanto tale, e alla Germania in particolare, aveva spinto gli europei verso la ricerca di una "autonomia strategica", l'apertura che verrà da Joe Biden potrebbe frenare questa traiettoria, illudendo gli europei che saranno comunque garantiti dall'esterno. Non sarà più esattamente così, viste le tendenze di fondo della politica estera americana. Biden chiederà all'Europa di fare di più, non di meno. Il rapporto con gli Stati Uniti resterà comunque essenziale: il rischio, in caso contrario, sarebbe di perdere l'aggancio agli Stati Uniti, ancora decisivi per la sicurezza del Vecchio Continente attraverso la Nato. E se si affermasse una concezione dell'autonomia strategica come collocazione "neutrale" dell'Europa di fronte al confronto Usa-Cina, i Paesi europei si dividerebbero radicalmente. In sostanza: un'Europa capace di assumersi maggiori responsabilità, ma con un legame forte con gli Stati Uniti, è una delle condizioni di una visione internazionale unitaria.

Ma quali sono le basi per costruire un rapporto atlantico adatto al futuro e non semplicemente ereditato dal passato? È certo che la presidenza Biden punterà a rilanciare l'alleanza con l'Europa: sia la centralità della Nato – Biden darà garanzie sull'articolo 5, la clausola di difesa collettiva – che le relazioni commerciali. E l'America tornerà a vari tavoli multilaterali che aveva abbandonato (Accordi di Parigi sul clima, Organizzazione Mondiale della Sanità, riforma del Wto).

Ma gli europei devono avere chiaro che gli Stati Uniti, anche con Biden, cercheranno comunque rassicurazioni su due punti: la capacità dell'Europa di assumersi impegni di difesa più rilevanti (il 2% di aumento delle spese militari entro il 2024 resterà sul tavolo) e un atteggiamento comune verso la Cina, vista ormai da Washington, da entrambi gli schieramenti politici, come il rivale del secolo.

Non è chiaro quanto l'America vorrà spingere per un confronto "sistemico" fra democrazie e potenze autoritarie, portando l'Europa a schierarsi. Biden ha parlato ad esempio della possibilità di convocare un summit delle democrazie contro le potenze illiberali. E sarà certamente più fermo di quanto non sia stato Trump verso la Russia; il che porrà agli europei il problema di ridurre la propria dipendenza energetica da Mosca.

Un test decisivo del rapporto atlantico sarà la riforma del Wto. Gli europei concordano sulla necessità di proteggersi dalle pratiche sleali della Cina ma tendono a vedere il problema soprattutto in termini economici. Mentre l'America tende a vedere il commercio con la Cina come parte della competizione geopolitica. Un punto di incontro dovrà essere trovato se Europa e Stati Uniti vorranno promuovere una riforma del commercio internazionale.

L'Europa atlantica del futuro, quindi, dovrà comunque investire di più nella difesa e costruire una politica verso la Cina che non la metta in rotta di collisione con Washington: il controllo delle tecnologie, 5G in particolare, resterà un tema decisivo anche per la presidenza Biden. Un'Europa geopolitica credibile dovrà negoziare con Washington il futuro degli accordi multilaterali, puntando a definire nuovi standard globali. Non sarà così facile. In alcune aree le convergenze saranno più semplici: con Biden, l'America tornerà un alleato sul contrasto al *climate change*. Ma ci saranno anche differenze importanti, per esempio sulla tassazione dei servizi digitali.

Infine: l'Unione geopolitica sarà credibile se l'Europa riuscirà a gestire, molto meglio di quanto non abbia fatto negli ultimi dieci anni, l'enorme problema dell'instabilità ai propri confini, in quel vasto arco di crisi (per usare la vecchia espressione di Brzezinski) che va dal Mediterraneo (crisi libica, problema Turchia, crisi siriana) fino al fianco Est (annessione russa della Crimea, nel 2014 e crisi Ucraina). In altri termini: un vero test saranno le crisi ai confini.

Qui, a me pare, i problemi essenziali sono i seguenti. Anzitutto, il parziale disimpegno degli Stati Uniti dal Medio Oriente e dai Balcani ha creato un vuoto di potere, lasciando spazio alla Turchia e alla Russia. Negli anni '90, gli europei pensavano che queste due potenze potessero essere "accomodate" nell'ordine regionale di sicurezza europeo, con la Nato e la Ue come pilastri. Ma non è più così ed entrambe le relazioni tendono a dividere gli europei. Si può aggiungere che non esiste ancora una visione comune di politica estera. Francia ed Italia, ad esempio, si sono divise sulla Libia, lasciando così un ruolo primario a Turchia, Russia e agli attori regionali (Egitto, Emirati Arabi Uniti). Lo stesso accade sul fronte Est: la percezione della sicurezza di Paesi come la Polonia o dei Paesi baltici non è identica a quella della Germania, che ha un forte grado di dipendenza energetica da Mosca (che verrà rafforzato da Nord Stream II, il nuovo gasdotto con la Russia). È vero che gli europei sono riusciti a mantenere, lo dimostrano le sanzioni alla Russia, una sorta di minimo comune denominatore. Ma il minimo comune denominatore non è sufficiente per un'Europa che voglia avere una vera proiezione geopolitica nelle aree di instabilità ai confini. Questo problema non verrebbe risolto da meccanismi decisionali: la decisione a maggioranza in politica estera potrebbe aiutare (il caso del veto di Cipro sulle sanzioni alla Bielorussia è stato da questo punto di vista emblematico), ma l'ostacolo vero è la competizione fra interessi nazionali. È indispensabile aprire una discussione strategica su questo, definendo quali sono gli interessi comuni a lungo termine: controllo delle migrazioni, difesa, sicurezza energetica, controllo del terrorismo.

La realtà è che siamo solo all'inizio di una discussione del genere, che dovrebbe portare a uno *strategic compass* dell'Ue. Anche perché l'unica vera politica estera dell'Ue è stata a lungo l'allargamento. La politica di vicinato, priva della carta dell'ingresso nell'Ue, non ha mai funzionato in modo efficace.

Lasciatemi aggiungere che l'Unione europea avrà comunque, come asset geopolitico, il proprio peso economico. Il suo ruolo internazionale sarà comunque *economy-first*. Ma è ormai indispensabile che le leve economiche della propria influenza siano viste in modo strategico. Ho già detto che il rischio vero per l'Europa è di restare schiacciata fra un'America impegnata nello scontro con la Cina, e una Cina che, pur avendo valori illiberali, è disposta a cooperare su *climate change* e salute globale. L'unico antidoto, probabilmente, è di aumentare la capacità d'azione europea rafforzando la propria solidità – gli europei usano a volte il termine sovranità – in campo tecnologico, finanziario, riuscendo a controllare gli investimenti strategici esteri. Sono gli ingredienti della potenza contemporanea. E si giocherà soprattutto su questi il peso relativo dell'Europa nel mondo.

Josef Borrell, Alto Rappresentante della politica estera europea, ha definito l'"autonomia strategica" come uno *state of mind*. È così. Ma per tradursi in risultati credibili, questo *state of mind* deve essere fondato su strumenti solidi e su una visione condivisa. Di cui l'Europa, almeno parzialmente, è ancora priva.

Dieci ragioni per credere (ancora)
negli Stati Uniti d'Europa

Bernard Guetta

Il pessimismo è intellettualmente chic. L'ottimismo non è mai giudicato realistico. L'ottimismo è sempre considerato ingenuo ma oggi, mi spiace, sarò ottimista. Ottimista, sì, ma né cieco né ingenuo.

So, come lo sapete voi, che gli Stati Uniti d'America, la democrazia più ricca e più potente al mondo, il Paese che ha rappresentato la forza maggiore che sta dietro alle vittorie contro il nazismo e il comunismo, rischia di tagliare i ponti con la democrazia, con le libertà e i diritti umani. L'America potrebbe diventare una specie di Ungheria, un facsimile dell'Ungheria di Orbán, se domani [martedì 3 novembre 2020] Donald Trump venisse rieletto. L'India è già diventata una democrazia, metà democrazia e metà dittatura. La Cina non si vergogna minimamente, anzi tutt'altro, quando spiega che la democrazia è un sistema più debole del suo regime monopartitico e che sussiste, nelle maggiori democrazie, uno sfinimento intellettuale di sinistra e destra e una stanchezza democratica dell'opinione pubblica.

Con una crisi economica che diventa sempre più spaventosa in virtù della pandemia, abbiamo ogni motivo per temere che questo secolo possa vedere la fine non solo dell'unità europea ma anche della democrazia in tutto il mondo, ad eccezione – magari – della Norvegia; ma no! Non condivido quest'opinione piuttosto diffusa e voglio dirvi perché.

Primo punto: c'è sì una stanchezza democratica, ma solo nelle nazioni democratiche. Hong Kong sogna le libertà, e lo stesso dicasi per l'Iran e i Paesi arabi. Viktor Orbán alle ultime elezioni locali ha perso le dieci maggiori città ungheresi e ha chiaramente paura – e a ragione – di perdere la maggioranza alle prossime elezioni nazionali. Le manifestazioni in Polonia sono davvero impressionanti e lì la maggioranza conservatrice, dalle elezioni presidenziali, s'è spaccata sempre più.

Secondo punto: c'è stanchezza nei confronti di Putin in Russia. Il signor Putin sta vivendo una situazione pessima in Medio Oriente, perché il suo unico alleato, il regime iraniano, è fiaccato dalle crisi in Iraq e in Libano, dalle sanzioni economiche e dalla pandemia. Bashar al-Assad e Putin hanno vinto la guerra ma la loro è stata una vittoria di Pirro, e Putin è a un punto morto in Ucraina e ora anche in Bielorussia, gode di sempre meno popolarità ed è incapace di aggiustare la situazione economica, perché il prezzo del petrolio negli anni a venire non aumenterà. Con o senza Putin, l'élite russa dovrà tentare di raggiungere un accordo con l'Unione europea in materia di sicurezza e cooperazione, perché l'opzione cinese equivarrebbe a un suicidio nazionale.

Terzo punto: l'idea di una Difesa comune europea non è più un tabù negli Stati membri, neanche in Polonia, perché tutti hanno compreso come l'Europa non sia più una priorità nazionale per gli Stati Uniti. Quel che era già chiaro durante la crisi in Georgia e nel corso della guerra in Siria è divenuto ufficiale con Trump, e non cambierà con Biden. Ci sarà una Difesa europea, approssimativamente in una ventina d'anni, e questo cambierà un sacco di cose perché...

Quarto punto: perché un'Unione europea con una valuta europea, con delle regole comuni, con politiche industriali comuni, investimenti comuni, istituzioni condivise e una Difesa comune sarà più di una semplice Unione. Confederazione o Federazione che sia, sarà già un attore sul palcoscenico in-

ternazionale, un attore ricchissimo, in grado di negoziare una nuova alleanza con gli Usa, la coesistenza con la Russia e una nuova complementarità economica con i margini meridionali del *Mare nostrum*.

Quinto punto: non esisteranno certezze. Sarà tutto difficile ma ce la faremo perché è necessario e perché, per quanto sia strano a dirsi, la Russia e l'America avranno bisogno di un'Unione europea forte, entrambe per via della Cina.

Sesto punto: perciò, il prima possibile, bisognerebbe mettere sul piatto le due priorità dell'Europa, con proposte a Washington e Mosca, e idee per una nuova alleanza atlantica e un nuovo accordo di Helsinki.

Settimo punto: se questa settimana il signor Trump venisse riletto, sarebbe più facile raggiungere l'unanimità sugli affari esteri in seno all'Unione. Col signor Biden come prossimo presidente degli Stati Uniti, l'unanimità europea sarebbe più difficile da ottenere, ma la nuova squadra di Washington potrebbe capire piuttosto in fretta che è assolutamente negli interessi dell'America avere nell'Europa una forte alleata disposta a finanziare la sua stessa Difesa.

Ottavo punto: dalle urne emerge una profonda confusione politica in Europa, tranne che sui temi dell'unità europea e dei movimenti populistici. Gli europei – e ora persino gli abitanti del Regno Unito – non vogliono lasciare l'Ue e i neonazionalisti, d'altro canto, stanno perdendo terreno in quasi tutti i Paesi.

Nono punto: ci sono tutti i motivi per sperare che questa settimana sarà eletto Joe Biden.

Decimo e ultimo punto: Tutto ciò considerato, non è troppo ottimistico rifiutare il pessimismo e aspettarsi, in questo secolo, la sopravvivenza della democrazia e la nascita di un'unione forte e politica di un nuovo tipo: gli Stati Uniti d'Europa, uniti politicamente nella loro diversità culturale, storica e istituzionale.

Perché l'autonomia strategica comincia a casa

Shada Islam

Mi piacerebbe molto inserirmi nella discussione sull'importanza dell'autonomia strategica, sui suoi punti di forza e sulla necessità per l'Europa di reggersi sulle proprie gambe e uscire dall'ombra degli Stati Uniti. Prima, però, voglio tornare su alcune delle questioni sollevate dai precedenti relatori, per portarci un po' fuori dalla nostra zona di comfort, e vorrei adottare un approccio un po' meno eurocentrico.

Sono una grande sostenitrice dell'Unione europea, ma credo che se siamo troppo concentrati su noi stessi e non riusciamo a vedere il mondo per quello che è, partoriremo politiche imperfette, deleterie per il ruolo dell'Europa in questo mondo così difficile e complicato.

Ora, approfondiamo il concetto in generale di disordine mondiale. So che sembra tutto un caos e che il mondo ha un'aria oltremodo scombinata. E da dove ce ne stiamo qui seduti, nell'Unione europea, vediamo che Donald Trump ha letteralmente fatto scempio delle relazioni transatlantiche. Ha tifato per la Brexit e ha spesso definito l'Unione europea praticamente il nemico numero uno dell'America. È per questo che il motto *America First* ci ha davvero scossi e agitati. E non stupisce che abbia colorato la nostra visione del mondo, e che vediamo pericoli e rischi in questo sviluppo.

Eppure, questo è un periodo di transizione piuttosto che di disordine.

Siamo passati da un mondo che conoscevamo e col quale avevamo acquisito dimestichezza negli ultimi settant'anni o giù di lì a un mondo di cambiamenti, in cui esistono piccole e grandi democrazie e non democrazie, dittature, piccole e grandi, ricche e povere, tutte sullo stesso piano, che cercano di stabilire coalizioni e aree di interesse. Su molti temi siamo in disaccordo, ma ritengo che il cambiamento climatico sia una questione importante sulla quale possiamo (e dobbiamo) venirci incontro.

Questo periodo di cambiamento è rimasto a lungo in embrione ma era destinato ad arrivare, con o senza le politiche *America First*. È ormai da parecchi anni, quasi un decennio, che vediamo come le varie Cina, India, Brasile di questo mondo effettivamente chiedessero di avere voce in capitolo su come si gestisce il pianeta. E siccome quella voce non la stavano ottenendo nella Banca Mondiale, nell'Fmi e così via, hanno iniziato a sviluppare delle proprie iniziative parallele: la Belt and Road Initiative, la Banca Asiatica d'Investimento, la nuova Banca di Sviluppo BRICS, e via discorrendo. Stavano chiedendo, in un certo senso, di avere una voce in capitolo su come funzionava il sistema multilaterale basato su regole, di avere una voce in questo.

Ora, anche noi in questo momento siamo molto colpiti, credo, da due sviluppi che ci hanno particolarmente scossi. La nostra retorica della superiorità occidentale, in un certo senso, è stata travolta dal fatto che in Occidente siamo stati terribili nell'affrontare la pandemia. I nostri indici di mortalità, i nostri tassi di infezione sono più alti. I nostri leader sono stati davvero negligenti – direi – nell'affrontare il problema, mentre in alcune parti dell'Asia e dell'Africa ci si è mossi con maggior competenza, e il Covid-19 è stato approssiato correttamente e in una qualche misura è sotto controllo. Niente, ovviamente, è stato ancora un successo, ma le cose stanno cambiando.

Quindi, come europei e americani, possiamo imparare dagli altri Paesi. Non abbiamo il monopolio sul pensiero valido e intelligente. E qui stiamo veramente mostrando i nostri piedi d'argilla.

Inoltre, nel corso di questa pandemia, c'è stato un cambiamento totale nel modo in cui vediamo la nostra società. Ci siamo accorti di avere all'improvviso bisogno di persone che in realtà non avevamo mai considerato *così* importanti nelle nostre vite: i lavoratori del settore dei trasporti, i medici e gli infermieri, gli insegnanti, i lavoratori essenziali. E in molte parti d'Europa, questi lavoratori essenziali sono migranti, rifugiati e richiedenti asilo.

Quindi gran parte della percezione che abbiamo di un mondo alla rovescia deriva, credo, dal fatto che siamo messi in discussione e alla prova in alcune delle nostre più comode convinzioni.

Ora, più si va avanti più il mondo in futuro sarà competitivo, e non solo per via della Cina. Di certo, la Cina giocherà un ruolo molto importante in questa competizione. Ma noi in Europa non siamo impotenti di fronte alla Cina. Abbiamo facoltà d'azione. E penso che possiamo scegliere se avere un sistema cooperativo e competitivo e una sana competizione – una corsa alla vetta, ma nel senso buono del termine – o se invece cadere nella tentazione binaria, quella della gara tra grandi potenze, della competizione malevola, che in nessun modo potrà essere un bene per l'umanità. Possiamo scegliere, e penso che l'Unione europea abbia un ruolo fondamentale da svolgere nello stabilire quale strada intraprendere.

È un mondo davvero complicato, come ho già detto. E di certo negli ultimi quattro anni, sotto Donald Trump, non è rimasto fermo. È andato avanti. Abbiamo visto, come s'è detto, aumentare la concorrenza geopolitica e dovremo fare i conti con una Cina più sicura, più assertiva, in alcuni casi più aggressiva, e anche con la Turchia, la Russia e non solo. Siamo pronti a questo?

Il che mi porta al secondo punto, che davvero riguarda il ruolo dell'Europa in questo mondo tanto complicato. Come ho detto prima, sono una grande sostenitrice dell'Unione europea, e una grande sostenitrice dell'autonomia strategica dell'Unione europea. Ma guardando all'Unione europea che vediamo oggi, penso che tre cose saranno molto importanti.

Prima di tutto, il mondo ci sta osservando per vedere se riusciremo a essere attori diplomatici davvero indipendenti su questo palcoscenico mondiale ed estremamente affollato. Ci distingueremo perché siamo diversi o ci limiteremo a imitare quelli che vogliono giocare al gioco della grande potenza?

In secondo luogo, che dire del nostro impegno ai fini della coesione interna? Questo tema è stato sollevato prima da Timothy [Garton Ash]. Siamo in grado di portare coesione interna? O le differenze tra noi sono destinate ad acuirsi via via che si va avanti?

E infine, che dire del nostro impegno per il multilateralismo globale? Il multilateralismo e l'ordine basato sulle regole stanno cambiando. I Paesi non sono più pronti ad accettare soltanto le regole. Vogliono anche stabilirle. E qui penso che si richieda un atto di giocoleria assai complicato per chiunque cerchi di essere un leader, un leader mondiale.

Quando guardo alla politica estera europea, vedo tre facce dell'Europa, un po' come i tre volti di Eva nel celebre film di Hitchcock. Come hanno detto in precedenza altri relatori, quando si tratta di fare i conti con i bulli, i grandi, i tosti del nostro vicinato, si vede un'Europa molto debole, direi pressoché impotente. Ed è un vero peccato perché abbiamo, direi, la *responsabilità primaria* di essere un attore forte nel nostro vicinato. Ma lì non siamo forti. Ed è davvero un paradosso. Non possediamo gli strumenti, le tecniche, le strategie – a parte le sanzioni – per trattare con chi fa parte del nostro vicinato. Di questo anello, se vogliamo, di fuoco. Questo è il primo elemento di un'Europa debole e pressoché impotente nei rapporti col suo vicinato.

Ma ciò è in netto contrasto con un'idea dell'Europa invece molto ammirata e quasi ispiratrice. L'efficace potere di regolamentazione di Bruxelles, i mercati, le potenzialità commerciali e d'investimento, la capacità di procedere su questioni come il Green Deal, l'etica digitale e così via, un ordine multilaterale basato su regole: è questo che suscita davvero ammirazione

e ispirazione nel contesto Asia-Pacifico più in generale. E aggiungerei anche in Cina.

E poi c'è l'Europa che, fino a questo momento, gioca ancora il ruolo di partner minore quando si tratta di relazioni transatlantiche. So bene di aver sentito da tutti coloro che sono intervenuti qui prima di me quanto sia importante disporre di una forte alleanza transatlantica. E penso che ciò sarà molto, molto importante. Ma lasciate che smonti qualcuna delle nostre illusioni.

Donald Trump, malgrado tutte le difficoltà e i problemi che ha creato all'Europa, ci ha dato una nuova consapevolezza, una nuova coscienza di dover star in piedi sulle nostre gambe. Ed è qui che le discussioni circa l'autonomia strategica hanno acquisito importanza, a partire da un focus sulla sicurezza e la difesa. Ora si sono ampliate a interessare il commercio, gli investimenti, l'etica, il Green Deal e via discorrendo.

L'Europa – anche se il prossimo anno avremo Biden alla Casa Bianca – dovrà esser certa di proseguire sulla via dell'autonomia, dell'indipendenza e della fiducia in se stessi. E ammesso che ci sia una grande riconciliazione transatlantica, dovremo assicurarci che sia alle nostre condizioni, che non ricadiamo nel ruolo pigro e comodo di partner minore continuando, ogni volta che dovremo affrontare una sfida nel nostro vicinato, a rivolgerci agli americani per chiedere il loro aiuto e sostegno.

Quindi sì, l'Europa è davvero a un bivio, e qualunque cosa accada a Washington, penso che dobbiamo concentrarci molto sullo sviluppo della nostra identità, dei nostri strumenti e delle nostre politiche per diventare degli attori globali realmente indipendenti. E qui aggiungerei qualcosa a cui prima non è stato fatto riferimento. Abbiamo parlato di stato di diritto, ma usiamo pure la parola "valori". E con questo, intendo i diritti umani. Non solo quando si tratta di fare i conti con i populisti in Ungheria e altrove, ma anche per quanto riguarda i nostri stessi Paesi: come trattiamo le nostre minoranze? Come trattiamo i migranti? Come gestiamo il movimento Black Lives Matter?

Sono i temi di diversità e inclusione che sono i più importanti, se l'Europa vuole essere all'altezza dei propri valori e della sua effettiva forza in questo mondo enorme e piuttosto difficile.

Da ultimo, a proposito della Cina. Ho iniziato la mia carriera lavorando per una rivista pubblicata a Hong Kong, *The Far Eastern Economic Review*: ero la loro corrispondente europea; ho viaggiato in tutta la Cina; mi sono occupata molto a lungo delle relazioni Ue-Cina. Ebbene, è diventato molto di moda parlare di *ingenuità* dell'Europa quando si tratta di gestire il rapporto con la Cina. Non sono d'accordo con questa definizione. Penso che nel trattare con la Cina siamo stati invece estremamente realisti. Penso non ci facessimo assolutamente alcuna illusione che la Cina sarebbe diventata una democrazia, ma volevamo che fosse parte del sistema economico mondiale, e lo è diventata.

E via via che si va avanti, ritengo che avremo pienamente ragione a rifiutarci di fare una scelta binaria – o gli Stati Uniti o la Cina. Via via che si va avanti, ci renderemo conto che, se vogliamo una ripresa post-pandemia, se vogliamo una ripresa sostenuta e sostenibile, il fatto che la Cina e il resto dell'Asia si riprendano è fondamentale. La ripresa dell'economia cinese sarà cruciale ai fini della ripresa dell'economia globale.

Ma non facciamoci illusioni. La Cina non se ne sta ferma mentre l'America cerca di arginarla. La Cina si sta anche assicurando di potersi reggere sulle sue gambe. E c'è il rischio che si chiuda in se stessa e intraprenda proprie iniziative per avviare una pericolosissima presa di distanza dall'intero ordine basato sulle regole. Il mio timore è che a un certo punto il sistema cinese diventi separato dal resto del mondo. E questo potrebbe accadere, nell'ambito della politica della “doppia circolazione” che al momento è in cima all'agenda cinese.

Quindi, per chiudere, vorrei proprio insistere sull'importanza di uscire dalla nostra *comfort zone*. E sebbene sia molto importante che lavoriamo con le democrazie – credo fortemente, appassionatamente, nelle democrazie – penso che la vera di-

plomazia significhi anche interagire con chi non la pensa come noi. E credo che al contempo sia anche importante che teniamo fede ai nostri valori, il che comprende costruire una società realmente inclusiva.

«Così alleanza transatlantica e autonomia
strategica possono convivere»

Intervista al ministro degli Affari europei Enzo Amendola

Francesca Basso

Ministro Amendola, nel suo discorso introduttivo Timothy Garton Ash ci ha ricordato con parole nette come il primo compito dell'Ue sia quello di far rispettare la democrazia al suo interno. Ma partita economica e partita politica sono in queste settimane strettamente correlate, e i due Paesi "nel mirino" dal punto di vista del rispetto dello stato di diritto, Polonia e Ungheria, non hanno esitato a porre il veto sull'accordo di bilancio cui è legato il Recovery Fund. D'altra parte anche in politica estera abbiamo visto nelle scorse settimane adoperare il potere di veto, quando è stato Cipro a opporsi alla formulazione delle sanzioni alla Bielorussia in mancanza di una condanna analoga delle azioni della Turchia nelle sue acque: alla fine ci sono voluti due mesi per sbloccare l'impasse. La presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha auspicato che si passi alla maggioranza qualificata almeno per la politica estera. Lei è d'accordo, o teme che un passaggio del genere metterebbe a rischio gli interessi dell'Italia in altri campi?

La politica del veto in Europa non ha mai prodotto niente. Se guardo alla crisi economica del 2008-2012, un veto britannico produsse dei meccanismi contorti di intervento fiscale che poi non servirono nemmeno, perché l'Europa fu travolta e pagò per lungo tempo un'idea di austerità che non funzionava. Noi a luglio abbiamo negoziato per quattro giorni per trovare

quell'accordo, perché in Europa si negozia. Chi pensa che si vada in Europa a chiacchierare, a fare tweet o a sbattere i pugni sul tavolo è sintonizzato su un canale sbagliato: in Europa si negozia perché ci sono ventisette interessi nazionali, ci sono famiglie politiche e orientamenti differenti, ma dopo il negoziato si deve arrivare a un accordo. I veti non producono niente: non lo produrranno sullo stato di diritto, non lo produrranno sul dumping fiscale – altro problema che dobbiamo superare – e neppure in politica estera. Nella postura geopolitica dell'Unione europea andare a maggioranza qualificata è necessario, proprio per fare le cose che dicevano i relatori che mi hanno preceduto. Quando si parla di autonomia strategica dell'Ue se ne parla per grandi scelte come quella dell'economia green, del digitale, ma se ne deve parlare anche per quello che dobbiamo fare all'interno e al di fuori dei confini europei. Su questo la politica dei veti non porta assolutamente a niente, è qualcosa da superare. Io credo che questa Commissione abbia il coraggio per farlo. Senza cambiare i trattati, con Sure e con il Next Generation EU abbiamo scelto di fare bond che sei mesi fa tutti pensavano fossero fuori dalla storia europea. Figurarsi se non dobbiamo andare in una direzione per cui la politica dei veti scompare da quelle che sono scelte di autonomia strategica.

A proposito di autonomia strategica, di recente è stata presentata a Bruxelles una strategia per rendere l'Unione europea più autonoma. La pandemia ha messo in evidenza la dipendenza dell'Europa dall'esterno – dalla Cina e non solo – su alcune filiere. È anche vero che ci sono ventisette Paesi con realtà economiche diverse e con esigenze diverse. Quanto può riuscire a essere autonoma l'Ue dagli Stati Uniti e dalla Cina in termini di rapporti economici visti gli stretti legami esistenti, e soprattutto come si colloca in questo quadro l'Italia, che rappresenta un elemento centrale del mercato interno, come gli Stati del Nord

banno implicitamente riconosciuto varando il grande "piano di salvataggio" del Recovery Fund?

Non c'è soltanto solidarietà tra i Ventisette: c'è un comune interesse. L'Ue è il più grande mercato comune al mondo, sostenuto da dei principi liberali, di democrazia e di difesa dello stato di diritto che costituiscono un patrimonio che non va disperso. Io non credo in un'Europa equidistante. I nostri principi sono dentro un'alleanza storica che è quella transatlantica. Il preambolo della Carta di Washington dell'alleanza Nato del 1949 parla di valori che sono tuttora iscritti nell'identità europea. Come diceva Benedetto Croce la storia d'Europa è una storia di libertà, quindi dentro questa storia che cambia ovviamente nel tempo noi confermiamo quelli che sono i principi. È ovvio che il Covid ci dice che l'ordine multilaterale in cui stiamo vivendo sarà necessariamente sottoposto a dei cambiamenti. E su molti elementi come i *global legal standard*, su come si fa un commercio che non sia solo libero ma anche giusto, su come si garantiscano anche a livello internazionale dei rapporti di reciprocità, noi dobbiamo ritrovare l'ispirazione profonda dell'Unione europea. Tommaso Padoa-Schioppa parlava di "Europa potenza gentile". È evidente che noi siamo un impero molto popolare, perché l'Europa non ha mai aspirato a dominare, ma solo a fare prescrizioni e a dare elementi normativi, a imporre sanzioni o incentivi che spesso sono molto attrattivi. Ma le nostre alleanze sono chiare, chiunque vinca le elezioni a Washington. Nel quadro del concetto di autonomia strategica, è necessario fare leva su investimenti per il nostro futuro, ma soprattutto ricostruire un legame nell'ordine multilaterale che sia di reciprocità, di rispetto e soprattutto di garanzia tra i vari continenti. Spiace dirlo, ma nell'ordine post Covid anche il sistema delle Nazioni Unite, così come l'Organizzazione Mondiale della Sanità, andrà ridiscusso: andranno ridiscussi cioè gli elementi che uniscono i differenti popoli, i differenti continenti e i differenti ordini politici, sapendo che noi difendiamo il nostro,

basato sull'ordine liberale, su un sistema politico democratico e soprattutto su un'idea di cooperazione che non è figlia solo del libero commercio o dell'interesse commerciale.

Nelle settimane precedenti al voto americano un sondaggio Ipsos ha fotografato come praticamente in tutti i Paesi europei la maggioranza dei cittadini auspicasse una vittoria di Joe Biden. Come legge il fatto che i cittadini europei pensino che Biden possa cambiare in maniera così sostanziale il corso delle reazioni transatlantiche?

Ci sono delle tendenze che vanno oltre le presidenze. Basti guardare al Medio Oriente: la presidenza Obama e la presidenza Trump hanno avuto degli elementi strettamente comuni, il dispiegarsi dell'interesse geopolitico statunitense in quella regione è stato di continuità. Dunque ci sono certamente elementi ideologici e di complessità nella contrapposizione politica negli Usa, ma attenzione a fare dei giochi troppo eurocentrici di lettura dei risultati: ci sono tendenze strutturali cui ovviamente la società e l'economia americana deve guardare. Io non credo, lo ripeto, a un'equidistanza europea: la nostra identità di alleanza transatlantica rimane e rimane forte, e non è legata a chi governa a Washington ma a dei rapporti di principi, di valori e di interesse reciproco. Quello che parallelamente bisogna fare, su cui bisogna spingere molto, è avere una propria autonomia strategica. La Nato è e sarà la nostra alleanza militare, ma questo non significa che sulla capacità di produzione tecnologica in termini di difesa, in termini civili, in termini di strutturazione delle nuove autostrade digitali e della tecnologia moderna l'Europa debba essere poco autonoma. Sono due processi che vanno avanti in parallelo; anzi, mai come adesso, in questo mondo competitivo, l'autonomia strategica europea è essenziale.

Parte di questo disegno è in un certo senso lo stesso programma Next Generation EU, come l'ha voluto chiamare la Commissione europea per accentuarne l'ambizione di lasciare un'Europa migliore alle nuove generazioni. Visto anche l'impatto generalizzato della seconda ondata della pandemia, la presidente della Bce Christine Lagarde in più occasioni ha invitato gli Stati membri a riflettere sull'opportunità di rendere quel programma uno strumento permanente. La Commissione per il momento rimane prudente sul tema. Lei cosa ne pensa?

Io partirei da un punto di forza. È stato realizzato un fronte comune: la Commissione Ue ha sospeso il Patto di stabilità e i divieti sugli aiuti di Stato; la Bce ha lanciato un programma molto forte che noi sosteniamo che è il Pepp; il Consiglio europeo ha approvato Next Generation EU ancorato al nuovo bilancio. Questo fronte deve continuare a produrre effetti, perché siamo di fronte all'imprevisto. Come ha detto già la Commissione anche per il prossimo anno si dovrà valutare in base a quelli che saranno gli andamenti se mantenere la sospensione del Patto di stabilità e l'alleggerimento delle regole sugli aiuti di Stato. La nostra priorità è vincere il Covid e proteggere i cittadini dagli effetti della crisi economica e sociale. E io credo che gli strumenti innovativi come il Next Generation EU e Sure, che questo fronte ha creato, siano sicuramente il primo passo di una storia nuova, di una strada nuova. Se qualcuno pensa che tra un po' di mesi torneremo al *business as usual*, in Italia o a Bruxelles, io credo che sbagli di grosso, perché ormai abbiamo scelto tecniche e strategie nuove nell'ambito dell'autonomia strategica, come discusso in questa conferenza. Ma soprattutto l'esigenza del nostro continente, dei Ventisette e della Commissione, è quella di non fermarsi e continuare a cambiare le regole, perché le regole che abbiamo conosciuto sin qui, come avete visto, non reggono all'impatto della crisi, e quindi elementi come il dumping fiscale, o sociale, non pos-

sono più sussistere, perché sono distorsivi anche dell'equità e della solidarietà interna. Next Generation EU non so se sarà il primo passo di una nuova "edizione", ma sicuramente è il primo passo di una storia europea che non tornerà eguale a quella che abbiamo conosciuto prima del Covid.

Appendice

Ricordando Giscard:

«Quella Costituzione fu una fuga in avanti.

Ora l'Europa non sprechi la sua chance».

Intervista all'ex presidente del Consiglio Giuliano Amato

Simone Disegni

Diciannove anni dopo, la storia si ripete. A tinte diverse. Era il dicembre 2001: l'Occidente era stato tragicamente riunito dagli attacchi dell'11 settembre, ma a spingere l'Europa verso il grande salto – quello di una vera, solida unità politica – era da mesi anche altro; la percezione di un'opportunità storica, con l'inglobamento alle porte di dodici Paesi del blocco ex-sovietico. L'Unione nata a Maastricht poteva osare, perfino al di là degli intenti espressi nella Dichiarazione di Laeken firmata dai capi di Stato e di governo e preparata certosamente nei mesi precedenti dal premier belga Guy Verhofstad.

A guidare la "Convenzione sul Futuro dell'Europa" indetta da Laeken fu chiamato l'ex presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, scomparso lo scorso 2 dicembre, affiancato da due ex capi di governo di spicco: il belga Jean-Luc Dehaene e l'italiano Giuliano Amato. Finì male, come si sa: il progetto di Costituzione europea partorito da quell'organo – e accuratamente "filtrato" dal setaccio politico dei governi – s'infranse contro il muro di No alzato in un micidiale uno-due dagli elettori francesi e olandesi (maggio/giugno 2005) e quella finestra d'opportunità si chiuse fragorosamente, per interminabili anni.

Un oceano di problemi e crisi dopo, ultima la "tempesta perfetta" socio-economica del Covid, l'Ue si prepara – timida-

mente, per ora – a lanciare una nuova Conferenza sul Futuro dell'Europa. E a guidarla, così almeno vorrebbe il Parlamento europeo, potrebbe essere proprio Verhofstad. A quindici anni da quell'amara bocciatura, Amato, oggi vicepresidente della Corte Costituzionale italiana, ricorda l'impronta lasciata da Giscard, raccoglie le idee sulle lezioni di quella “stagione costituente”, e sugli errori da non ripetere in quella nuova che potrebbe aprirsi per l'Europa.

Prof. Amato, Valery Giscard d'Estaing, nato a Coblenza nel 1926 e spentosi lo scorso 2 dicembre, aveva bruciato le tappe del cursus honorum in Francia, fino a diventare presidente della Repubblica dal 1974 al 1981. Poi molti altri incarichi, politici e non, fino alla guida, tra il 2002 e il 2003, della Convenzione europea, con lei al suo fianco. Che ricordo ha di lui, come uomo e come politico?

Era formidabile. Bastava guardare i suoi occhi per capire che c'era dietro intelligenza non comune. Non solo nell'interazione intellettuale, perché quei suoi occhi avevano un'altra specialità: sapevano guardare le donne in modo assolutamente accattivante, e ancora in prossimità dei 90 anni i suoi scambi di occhiate con le signore erano uno spettacolo per chi vi assisteva. Era stato un *enfant prodige* della politica francese. In tempi ben più antichi dell'arrivo di Macron che ha sfondato ogni muro generazionale, lui divenne ministro delle Finanze di De Gaulle a 34 anni – chiaramente con il favore del Generale, ma anche con una competenza che divenne leggendaria quando presentandosi all'Assemblea Nazionale sciorinava numeri, risultati e aspettative senza usare una sola nota scritta. Prima di Macron arrivò ad essere anche il capo di Stato più giovane della République, con la disinvoltura politica che gli aveva consentito di ridarsi un ruolo dopo essere entrato in frizione col gollismo per le sue posizioni di austerità in materia finanziaria.

Fu eletto all'Eliseo prima ancora che la formazione che aveva creato per rilanciarsi diventasse un partito – precursore anche in questo di Macron.

E se nella stagione precedente era stato essenzialmente artefice di politiche finanziarie interne, fu proprio da capo dello Stato che Giscard emerse come figura europea. Con due risultati essenziali che tutti ricordano. Da un lato l'invenzione, condivisa con altri colleghi ma di cui fu protagonista, del Consiglio europeo, inizialmente concepito come luogo informale nel quale i capi di Stato e di governo potessero scambiarsi opinioni in vista della definizione degli orientamenti per l'azione della Comunità europea, e diventato grazie alla sua efficace funzionalità sempre più l'organo centrale, anche formalmente, di definizione degli interessi strategici dell'Unione. Dall'altra, sulla spinta dell'amicizia e sintonia col cancelliere tedesco Helmut Schmidt, la risposta allo scombussolamento finanziario internazionale provocato dalla rottura degli accordi di Bretton Woods da parte di Nixon all'insegna di un “America first” *ante litteram* oltre che dalla crisi petrolifera, con la creazione della culla dell'euro: quel Sistema Monetario Europeo che consentì di agganciare le valute europee l'una all'altra tramite una banda di oscillazione e interventi coordinate delle banche centrali dei Paesi membri per garantirla. Fu una grande invenzione che avrebbe portato “naturalmente” alla creazione dell'euro. Chi come me si confrontò negli anni seguenti da ministro del Tesoro e poi da presidente del Consiglio con la speculazione sui mercati pronta ad attaccare ora l'una ora l'altra delle valute agganciate vide infatti la trasformazione di quel Sistema in una valuta unica un po' come oggi il vaccino anti-Covid: l'unica soluzione per evitare l'immissione di questo pluralismo scomposto del mercato in una costruzione che tendeva ai valori unitari. Giscard, dunque, diede molto all'Europa.

Tanto che alla fine del 2001 fu chiamato a guidare quella Convenzione sul Futuro d'Europa che i governi avevano esplicitamente incaricato di dare corpo e anima al progetto d'integrazione, con lei e Jean-Luc Dehaene al suo fianco. Che atmosfera si respirava in quei mesi di lavoro?

Tutti ricordano la Dichiarazione di Laeken, pochi un discorso emblematico che l'allora leader dei Verdi e ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer tenne alla Humboldt di Berlino mesi prima, nel maggio del 2000. «Il tempo è arrivato», disse. L'Europa è venuta maturando attraverso progetti d'integrazione, ma davanti abbiamo delle sfide secolari – era la sostanza del suo discorso, all'alba del nuovo millennio – che ci spingono ad abbandonare la logica del “passo dopo passo”: occorre fare il passo verso la federazione europea, occorre una Costituzione europea. Quell'appello non destò l'entusiasmo dei governi, ma entrò ciononostante nel grande dibattito dell'intelligenza europea, perché era tempo, e creò l'aspettativa del “se non ora quando?”. Fu da qui che la richiesta di progettare un vero e proprio testo costituzionale entrò nella Convenzione europea, non dal mandato formale che le attribuì il Consiglio di Laeken del 2001, la cui richiesta essenziale era quella di consolidare i diversi Trattati vigenti in uno unico, semplificando, e che solo nelle ultime righe chiedeva di *valutare se per il futuro potesse essere utile dotare l'Unione di una Costituzione*. Quando la Convenzione si aprì dunque aleggiava il discorso di Fischer, e al contempo la figura politica di Giscard, il quale avvertì che la sua presidenza sarebbe rimasta nella Storia non se avesse semplificato i Trattati ma se avesse dato una Costituzione all'Europa. Quando Giscard annunciò quell'intenzione davanti all'intera plenaria della Convenzione – formata si ricordi da rappresentanti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, dei governi e da due rappresentanti della Commissione – tutti si alzarono ad applaudire: sembrava di vivere davvero un momento fondativo.

Poi il vento cambiò direzione.

Ci mettemmo al lavoro per scrivere *ex novo* un vero e proprio testo costituzionale, con tanto di disciplina delle fonti giuridiche, della divisione dei poteri, dei diritti dei cittadini, secondo i canoni di una Costituzione. Il lavoro prevalente della Convenzione fu dedicato a questa parte. Quell'organo però non era investito di un potere costituente, ma solo di proposta destinata alla Conferenza Intergovernativa e quindi ai parlamenti nazionali. Ebbene nella fase finale dei lavori, alla vigilia del trasferimento del frutto del lavoro ai governi, accadde qualcosa: il ruolo dei rappresentanti dei governi crebbe di peso e d'influenza politica. Capii che qualcosa stava cambiando quando sempre più spesso, alla richiesta di spiegazioni su un “no” che veniva espresso dal rappresentante di questo o quel governo su qualche punto, mi sentii rispondere: «il motivo è che il mio governo ha detto no». Lo ribattezzai il *sovereign niet*, il no sovrano.

Il conflitto divenne evidente in una riunione che non dimenticherò e che, a posteriori, segnò il destino di quel progetto. Terminato il lavoro, si constatò con i governi che il frutto erano i nemmeno 130 articoli della Costituzione europea – la lunghezza tipica di una costituzione in Europa – più oltre 300 articoli che erano i trattati consolidati. Consapevoli che quel frutto sarebbe stato sottoposto alle ratifiche nazionali, che in alcuni Paesi doveva avvenire per referendum popolare, io e Giscard dicemmo: teniamo i due testi separati, mandiamoli alla ratifica separatamente, o la Costituzione affogherà dentro al consolidamento; presentare un malloppone di oltre 400 articoli dicendo che lì c'è la Costituzione europea provocherà una reazione di rigetto di per sé. I rappresentanti dei governi risposero con una disarmante e semplice rigidità: è già così difficile per noi ottenere nei Parlamenti la ratifica di un solo documento, voi volete che diventino due? Cedemmo, e ne uscì fuori un testo unico. Mesi dopo, nella campagna referendaria francese, i fautori del No tenevano in

mano le due Costituzioni, quella nazionale – un volumetto snello – e quella europea: «Non riuscite neanche a leggerlo tutto, e vogliono che lo approviate! Dite di no». Dal mio punto di vista, quella mina collocata da noi stessi nella costruzione finale è stato uno dei principali, benché meno noti, fattori del rigetto e dunque del tramonto di quella Costituzione.

Chi ha osservato più o meno malinconicamente quel tramonto, prof. Amato, vi ha mosso però due critiche fondamentali: primo, che da parte della Convenzione vi fu una sostanziale “fuga in avanti” rispetto al mandato attribuito; secondo, che quella Costituzione fu partorita con un approccio top-down: le élite producono, il popolo riceve.

La fuga in avanti ci fu, su questo non ho il minimo dubbio, rispetto alla sensibilità dei governi. Se osassi negare questo, negherei che 2+2 fa 4. So anche, avendo letto la Storia, che vi sono momenti in cui le fughe in avanti trovano la forza di legittimare sé stesse. Non credo che l'assenza di questa forza nelle vele della Costituzione europea sia dovuta all'approccio *top-down*. La considero una delle critiche più ovvie ma infondate mosse a quel processo. Basta esaminare i documenti dei lavori di quella Convenzione per rendersi conto della partecipazione più ampia che la caratterizzò dei rappresentanti di tutte le istanze democratiche, economiche e sociali – decine e decine di incontri e confronti. Se c'è una cosa che non può essere lamentata è che ci chiudemmo in una torre d'avorio dalla quale pretendemmo poi di far discendere la Costituzione. La fuga in avanti ci fu perché su alcuni temi chiave dovvemmo constatare noi stessi che non eravamo in grado di rompere le resistenze dei governi, mentre gli stessi rappresentanti dei parlamenti nazionali si schieravano nei lavori della Convenzione sempre più

spesso con i parlamentari europei piuttosto che coi rispettivi governi sulle varie questioni, a dimostrazione di un avanzamento inaspettato della sensibilità europea.

In questo incredibile 2020, abbiamo visto l'ex inflessibile ministro delle Finanze e oggi presidente del Bundestag tedesco Wolfgang Schäuble parlare egli stesso, pensando alla nascita della federazione americana, di momento hamiltoniano, e la Germania aprire le porte a un debito comune europeo, dunque a una fiscalità comune. Al tempo della Convenzione, l'Ue non fu pronta per un tale salto federale. E oggi?

Nonostante lo spirito europeista che prevaleva dovvemmo constatare che sulle politiche economiche e sociali non c'era disponibilità a cedere prerogative nazionali. Il gruppo di lavoro su questo terreno fu uno degli ultimi a essere formati. E i risultati furono di appiattimento sull'esistente. Con i colleghi della famiglia socialista – ci vedevamo la sera per coordinare gli sforzi – ricordammo di come gli Usa cessarono di essere confederazione e divennero federazione non a Philadelphia, ma quando un secolo dopo fu introdotta la *federal income tax*: fu allora che nacquero le risorse della federazione, e che il Congresso diventò più importante delle assemblee degli Stati. Ma nel gruppo di lavoro nessuno se la sentì di intestarsi l'istituzione di una tassa europea – né di un debito comune europeo. E fu proprio questa una delle ragioni che mi convinsero che stavamo andando verso la creazione non di una costituzione ma di un ermafrodita – mezzo trattato e mezza costituzione. Tant'è vero che sulle risorse finanziarie dell'Unione restava la norma che dovevano esprimersi tutti i parlamenti nazionali. E che fu rifiutata la clausola madisoniana – non c'è Hamilton senza Madison – e cioè la possibilità che la Costituzione entrasse in vigore quando una maggioranza degli Stati membri l'avesse ratificata.

Non c'è dubbio che gli anni passati e le botte che abbiamo preso – da ultimo il Covid – stanno portando ora a quest'idea che ci può essere un debito comune europeo col quale finanziare spese comuni europee. Ha ragione Schaeuble: questo è un momento di federalizzazione. Non mi faccio però illusioni, perché esso arriva in un tempo che ci ha anche dimostrato quanto siano forti le identità nazionali, molto più di quelle delle tredici ex colonie degli Usa del tempo, e come in Europa l'imposto tra avanzate verso la federalizzazione e protezione delle identità nazionali sia destinato a rimanere inestricabile. Il che porta a condividere ciò che scrisse il tribunale costituzionale tedesco quando giudicò del Trattato di Lisbona che raccolse – non dimentichiamolo – il nostro lavoro costituzionale. Disse chiaramente il *Bundesverfassungsgericht*: questa è ed è rimasta una unione di Stati, che ha momenti di integrazione e altri ne potrà avere; ma il giorno in cui essi dovessero portare alla trasformazione dell'Unione in Stato federale, ciò potrà avvenire non solo cambiando le norme europee, ma anche le nostre Costituzioni nazionali. Io sono convinto che le cose stiano così, e che difficilmente l'Europa di oggi nella quale le identità nazionali sono così forti potrebbe accettare una soluzione diversa.

Sottolinea Sergio Fabbrini in questo volume nato dall'omonima conferenza come l'apprensione per il salto federale che ha mosso negli ultimi negoziati i Paesi nordici capeggiati dall'Olanda abbia a che fare con il terrore degli Stati piccoli di essere sopraffatti da quelli grandi – problema emerso, e poi risolto, anche al momento della federalizzazione americana – più che con la tanto sbandierata contrapposizione Nord-Sud. Come si può spianare questo conflitto nel cammino europeo?

Gli espedienti giuridici non mancano mai: uno è quello della rappresentanza cosiddetta proporzional-regressiva.

Seguita già ora per l'elezione del Parlamento europeo, prevede che il principio di base proporzionale regredisca via via che diminuisce il numero di abitanti di ciascun Paese – così che il peso di un elettore lussemburghese è circa dieci volte quello di un elettore tedesco. Resta il problema, di cui non si rendono conto gli euro-entusiasti, di come inquadrare in quest'ottica quel referendum europeo che nello schema classico dovrebbe investire unitariamente la cittadinanza europea di una capacità costituente della futura federazione europea. Lavoro sul tema da circa trent'anni, e non c'è una sola delle possibili formule che venga accettata, per il semplice fatto che il principio stesso del referendum “una testa un voto” crea un fenomeno di *outnumbering*: gli elettori dei Paesi piccoli sono soverchiati da quelli dei Paesi grandi. E questo è un punto cruciale di democrazia: vive la democraticità del sistema se e in quanto esso rappresenti ciascun cittadino *sia* in quanto europeo *sia* in quanto irlandese, polacco o italiano. Questo è il nodo che c'è sempre stato, ma che in anni di cosiddetto sovranismo ha acquistato un rilievo ancora superiore.

Rinviata a causa dello tsunami sanitario, nel 2021 si aprirà una nuova Conferenza sul Futuro dell'Europa con il coinvolgimento, ancora una volta, di governi e parlamenti nazionali, oltre che delle istituzioni Ue. Sulla base dell'esperienza acquisita con la Convenzione, cosa dovrà essere, o non essere, questa Conferenza per riuscire davvero nei suoi intenti?

Il contributo maggiore oggi lo si può dare se si riesce a costruire attorno all'acquisizione della facoltà del debito comune una gestione economico-finanziaria a livello sovranazionale capace di sostenere la stabilità e lo sviluppo dell'insieme, colmando così quella lacuna che abbiamo dal tempo di Maastricht, quando affiancammo alla moneta unica un mero coor-

dinamento di politiche economiche e fiscali nazionali. L'altra asimmetria da correggere è l'inesistenza di una rete minima di protezione sociale a livello europeo: certo la politica sociale è competenza nazionale, ma così come noi in Italia abbiamo inventato i "livelli essenziali" ci potrebbero anche essere quelli europei. Terzo ed ultimo, raccomanderei di fare tutto ciò ma di non farsi prendere dall'entusiasmo e non tentare passi più lunghi della gamba. Perché a quel punto l'effetto boomerang rischierebbe di coinvolgere anche le cose su cui si era raggiunto un accordo.

Autori

Francesca Basso segue le istituzioni Ue per il Corriere della Sera. In occasione delle elezioni europee del 2019 ha scritto l'istant book *L'Europa in 80 domande. Istituzioni, maccanismi, falsi miti e opportunità*. Dal 2000 al Corriere della Sera, è alla Redazione Economia dal 2010 dove si occupa di affari europei, energia e sostenibilità. Nella primavera-estate del 2015 ha seguito da Bruxelles la crisi greca e dei migranti.

Giancarlo Bosetti è presidente e fondatore di Reset DOC e direttore di Reset, rivista culturale che ha fondato nel 1993. È stato vicedirettore de *L'Unità*. Collabora con il quotidiano *La Repubblica* ed ha insegnato sociologia della comunicazione alle Università La Sapienza e Roma Tre. Ha pubblicato *La lezione di questo secolo*, libro-intervista con Karl Popper, e curato *Cattiva maestra televisione*, con scritti di Karl Popper ed altri. Tra i suoi altri libri: *Spin. Trucchi e Tele-imbrogli della Politica* (Marsilio, 2007); *Il fallimento dei laici furiosi* (Rizzoli, 2009); *La verità degli altri; La scoperta del pluralismo in dieci storie* (Bollati Boringhieri, 2020).

Marta Dassù è direttrice di Aspenia e Senior Advisor European Affairs di The Aspen Institute. Rappresenta l'Italia nel Gruppo di riflessione strategica della NATO. Membro del Comitato Direttivo dello IAI e del Board dello European Council for Foreign Relations, è anche Vice-Presidente del Centro Studi Americani e membro del Comitato Scientifico della LUISS School of Government di Roma. Editorialista del quotidiano *la Repubblica*, il suo ultimo libro (con Edoardo Campanella) è *L'età della nostalgia. L'emozione che divide l'Occidente* (Università Bocconi Editore, 2020).

Simone Disegni è coordinatore editoriale di Reset DOC. Giornalista e analista di affari europei, ha lavorato per diverse testate italiane e internazionali, tra cui *La Stampa*, *Corriere della Sera*, Reuters e Cnbc. Vincitore del premio Landucci (2018) come miglior giornalista politico under 35, collabora con diverse testate italiane. Dopo gli studi all'Università di Torino, Sciences Po Paris e all'Istituto di Studi Europei dell'ULB, ha contribuito al lancio di progetti della società civile come ThinkYoung a Bruxelles e Biennale Democrazia a Torino, e lavorato come consulente per EU CORE.

Federico Fubini è giornalista economico e vicedirettore del *Corriere della Sera*. Ha lavorato come cronista a Bruxelles negli anni '90 e nei primi 2000. Negli anni seguenti ha coperto tutti i maggiori eventi economici, dalla Grande recessione sino alla crisi del Covid e la reazione europea. È l'autore pluripremiato di sei libri (l'ultimo: *Sul vulcano. Come riprenderci il futuro in questa globalizzazione fragile*, Longanesi, 2020) e dieci podcast per Amazon Audible sulle questioni economiche più scottanti della nostra epoca.

Timothy Garton Ash è Professore di Studi Europei all'Università di Oxford, Isaiah Berlin Professorial Fellow al St Antony's College di Oxford e Senior Fellow alla Hoover Institution della Stanford University. È autore di dieci libri di storia contemporanea e politica: il più recente è la nuova edizione di *The Magic Lantern: The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, & Prague*, con un nuovo capitolo dedicato agli ultimi 30 anni. Scrive editoriali sugli affari internazionali per il *Guardian* tradotti in tutto il mondo. Nel 2017 ha vinto il premio internazionale Charlemagne per il contributo all'unità europea.

Bernard Guetta, oggi parlamentare europeo, è giornalista e analista di geopolitica. È stato corrispondente di *Le Monde* da Vienna, Varsavia, Washington e Mosca. Ha tenuto per quasi trent'anni una rubrica radio a *France Inter* ed è stato caporedattore di *L'Expansion* e *Le Nouvel Observateur*. Collabora con *La Repubblica*, *L'Espresso* e *Gazeta Wyborcza*. Tra i suoi ultimi libri pubblicati in Italia: *I sovranisti* (add, 2019) e *Intima convizione. Come sono diventato europeo* (add, 2017).

Shada Islam è una specialista di affari europei che lavora oggi come analista indipendente con la sua società di consulenza strategica, New Horizons Project (NHP). Membro dello Strategic Council e Senior Advisor dello European Policy Centre, ha diretto il programma Europa e Geopolitica di Friends of Europe. È Visiting Professor al Collegio d'Europa (Natolin), Solvay Fellow alla Vrije University Brussel (VUB) e Non-Resident Fellow al Center for Global Development. Nel 2017 è stata indicata da *Politico* come una delle 20 donne più influenti a Bruxelles.

Pièrgaetano Marchetti, notaio, è presidente della Fondazione Corriere della Sera. Già professore ordinario di diritto industriale e commerciale presso l'Università degli Studi di Parma e l'Università Commerciale "Bocconi" di Milano, è ora Senior Professor e Professore emerito di diritto commerciale presso l'Università "Bocconi". Ha fatto parte di molti Consigli di Amministrazione (Generali, Banca Popolare di Milano, Rcs, Saipem) e svolge una intensa attività come arbitro. Autore di numerosi studi di diritto societario, di diritto dei mercati mobiliari ed industriale è stato membro di varie commissioni istituzionali di riforma in materia di diritto industriale e di diritto societario. È Cavaliere di Gran Croce al merito della Repubblica italiana.

André Sapir è Professore all'Université Libre de Bruxelles e Senior Fellow di Bruegel. Ha insegnato in passato alla University of Wisconsin di Madison, al Graduate Institute di Ginevra e al Collegio d'Europa di Bruges. Dal 1990 al 2004 ha lavorato per la Commissione europea, prima come Economic Advisor

per il direttore generale degli affari economici e finanziari, quindi come Principal Economic Advisor del presidente Prodi. È stato in seguito membro del General Board dello European Systemic Risk Board presso la Bce. Ha scritto estensivamente sull'integrazione europea, il commercio internazionale e la globalizzazione. È membro dell'Accademia Europaea e dell'Accademia Reale belga per la Scienza e le Arti.

Alberto Saravalle è senior member del Comitato Esecutivo di BonelliErede, di cui è stato Managing Partner dal 2007 al 2013. Ha lavorato a New York e Parigi ed è stato consulente del governo italiano in materie legali e finanziarie internazionali. Oggi consulente del ministro per gli Affari europei, insegna diritto dell'Unione europea all'Università di Padova. Il suo ultimo libro, con Carlo Stagnaro, è *Contro il sovranismo economico* (Rizzoli, 2020). Di prossima uscita *An introduction to the law of Economic and Monetary Union* (Edward Elgar, 2021). È autore di numerosi articoli accademici sulle materie di competenza, e di commenti per il *Wall Street Journal*, *Le Monde*, *Corriere della Sera*, *Repubblica - Affari&Finanza*, *Huffington Post* e *Il Sole 24 Ore*.

Vivien A. Schmidt è Jean Monnet Professor di Integrazione Europea, Professore di Relazioni Internazionali alla Pardee School of Global Studies e Professore di Scienza Politica alla Boston University, dove ha anche fondato e dirige il Center for the Study of Europe. È Professore Onorario all'Università LUISS Guido Carli di Roma ed è stata visiting professor o scholar a Sciences Po Parigi, alla Freie Universität di Berlino, allo European University Institute e alla Oxford University. Tra i suoi libri, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone* (2020), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy* (co-curatela, 2013), e *Democracy in Europe* (2006), indicato nel 2015 dal Parlamento europeo come uno dei 100 libri sull'Europa da ricordare. È stata recentemente nominata Cavaliere della Legion d'Onore francese e ha vinto lo European Union Studies Lifetime Achievement Award.

Reset Dialogues on Civilizations

Comitato Scientifico e dei Fondatori

Presidente: José Casanova

Ex presidenti: Giuliano Amato (fino al 2013); Seyla Benhabib (fino al 2019)
Nasr Hamid Abu Zayd (1943-2010), Katajun Amirpur,
Abdullahi An-Na'im, Abdou Filali-Ansary, Giancarlo Bosetti,
Massimo Campanini, Fred Dallmayr, Silvio Fagiolo (1938-2011),
Maria Teresa Fumagalli Beonio Brocchieri, Nina zu Fürstenberg,
Timothy Garton Ash, Anthony Giddens, Vartan Gregorian, Renzo Guolo,
Hassan Hanafi, Nader Hashemi, Roman Herzog (1934-2017),
Ramin Jahanbegloo, Jörg Lau, Amos Luzzatto (1928-2020), Avishai Margalit,
Krzysztof Michalski (1948-2013), Andrea Riccardi, Olivier Roy,
Otto Schily, Karl von Schwarzenberg, Bassam Tibi, Roberto Toscano,
Nadia Urbinati, Umberto Veronesi (1925-2016), Michael Walzer

Consiglio d'Amministrazione

Giancarlo Bosetti (Presidente), Marina Calloni, Pasquale Ferrara,
Piergaetano Marchetti, Francesco Micheli, Markus Reinhard, Alberto Saravalle

Comitato Consultivo (2018-2020)

José Casanova, Anthony Appiah, Albena Azmanova, Karen Barkey,
Rajeev Bhargava, Akeel Bilgrami, Murat Borovali, Giovanna Borradori,
Marina Calloni, Francesca Corrao, Alessandro Ferrara, Pasquale Ferrara,
Silvio Ferrari, Maurizio Ferrera, Nilüfer Göle, Mohamed Haddad,
Fuat Keyman, Jonathan Laurence, Tiziana Lippiello, Gadi Luzzatto,
Stephen Macedo, Alberto Melloni, Fabio Petito, David Rasmussen, Marco Ventura

Reset Dialogues US – Consiglio di Amministrazione

Lisa Anderson (Presidente), Giancarlo Bosetti, Craig Calhoun,
José Casanova (Presidente Comitato Consultivo), Caroline Gerry, Joseph
LaPalombara (Presidente Onorario), Jonathan Laurence (Direttore Esecutivo)

Che effetto fa riemergere da un'apnea che pareva infinita, e scoprire che c'è ancora un mondo là fuori, e una strada tutta da costruire? È questo il sentimento con cui non solo i singoli cittadini, ma l'Europa tutta si accinge ad accogliere il 2021 sotterrando una stagione disastrosa. Quella dello shock sanitario e socio-economico della pandemia, naturalmente. Ma anche, sul piano politico, quella della presidenza americana meno "atlantica" di sempre. Quale Unione europea riemergerà dall'apnea? Il varo del Next Generation EU segnerà uno snodo cruciale verso il rafforzamento dei suoi caratteri federali o resterà un esperimento d'emergenza? E come reimmaginare i rapporti con gli Usa di Biden e la Cina di Xi?

Sono gli interrogativi attorno a cui si cimentano in questo volume, frutto dei lavori di una doppia conferenza organizzata da Reset DOC e Fondazione Corriere della Sera nell'autunno 2020, alcuni tra i più brillanti studiosi e osservatori delle questioni europee e internazionali: Marta Dassù, Sergio Fabbrini, Timothy Garton Ash, Bernard Guetta, Shada Islam, André Sapir, Alberto Saravalle, Vivien Schmidt. Le loro riflessioni e proposte sono arricchite dalle interviste a due protagonisti chiave, a Roma e a Bruxelles, di questa cruciale transizione – il Commissario Ue all'Economia Paolo Gentiloni e il ministro agli Affari europei Enzo Amendola – e da un dialogo con l'ex presidente del Consiglio Giuliano Amato nel ricordo del recentemente scomparso Valéry Giscard d'Estaing. Un'immersione di idee utile, a tutti, per inquadrare l'Unione, e il mondo, che vorremmo domani.

ISBN 978-88-941869-7-0



9 788894 186970