SERGIO FABBRINI

CIGNI SENZA COLLO

Lo sguardo breve delle democrazie tra Putin e Hamas

Il Sole 24 ORE

SERGIO FABBRINI

CIGNI SENZA COLLO

Il Sole 24 ORE

Il Sole 24 ORE

Progetto grafico copertina: Francesco Narracci

ISSN 977-1826380-300-40001

Le Guide del Sole 24 Ore
Registrazione in Tribunale n. 542 - 08.07.05
Direttore responsabile: Fabio Tamburini
Proprietario ed Editore: Il Sole 24 ORE S.p.A.
Sede legale, redazione e direzione: Viale Sarca, 223 – 20126 Milano
Mensile n. 1/2024

ISBN 979-12-5484-3147

GRUPPO24ORE

© 2024 Il Sole 24 ORE S.p.A.
Sede legale, redazione e amministrazione: Viale Sarca, 223 – 20126 Milano
Per informazioni: Servizio Clienti 02.30300600

Fotocomposizione: Emmegi Group, via F. Confalonieri, 36 – 20124 Milano

Prima edizione: Marzo 2024

Tutti i diritti sono riservati.

I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità dell'Editore per involontari errori e/o inesattezze; pertanto il lettore è tenuto a controllare l'esattezza e la completezza del materiale utilizzato. Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, Società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana, n. 108 – 20122 Milano.
Informazioni: www.clearedi.org.

Indice

Introduzione
Le democrazie e il breve periodo V

Parte Prima
La guerra di Putin 1

Parte Seconda
Le debolezze dell'Unione europea 45

Parte Terza
Le incertezze della politica italiana 123

Parte Quarta
Le difficoltà delle democrazie nazionali 203

Parte Quinta
La guerra di Hamas 271

Appendici 289

Introduzione

Le democrazie e il breve periodo

Il volume raccoglie gli editoriali che ho scritto per *Il Sole 24 Ore* nel biennio 2022-2023. Un biennio di drammatici conflitti che si estende dall'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 all'attacco terroristico di Hamas ad Israele del 7 ottobre 2023. Conflitti che continuano a generare devastazioni umane e materiali senza precedenti. Gli editoriali hanno cercato di capire quali siano state le reazioni delle democrazie occidentali (dell'Europa e dell'America) a quei conflitti. La mia conclusione è che tali reazioni siano state prigioniere della logica di breve periodo che vincola i sistemi democratici consolidati. Le democrazie di entrambe le sponde dell'Atlantico, sia pure per ragioni diverse, si sono dimostrate capaci di *reagire* alle due guerre, ma non di *agire* per anticipare queste ultime e per promuovere la loro soluzione. Non avevano previsto le guerre, si sono trovate impreparate quando queste ultime sono esplose e, una volta esplose, hanno continuato ad affrontarle con lo sguardo rivolto verso il basso. Il loro *collo* ha faticato ad alzarsi per guardare negli occhi le sfide di Putin e di Hamas (e le loro conseguenze). Il volume è diviso in cinque parti. La Parte Prima raccoglie gli editoriali relativi alla guerra di Putin. La Parte Seconda è formata dagli editoriali che discutono le debolezze dell'Unione europea (Ue). La Parte Terza raccoglie gli editoriali che commentano le incertezze della politica italiana. La Parte Quarta è costituita dagli edito-

riali che ricostruiscono le difficoltà di una famiglia di governi europei (i sovranisti di Polonia e Ungheria e gli europeisti di Germania e Francia) e degli Stati Uniti. Infine, la Parte Quinta raccoglie gli editoriali relativi all'attacco terroristico di Hamas nei confronti Israele e alla risposta di quest'ultimo. In questa Introduzione sintetizzo la logica che caratterizza ogni Parte. Prima, però, devo spiegare perché parlo di "cigni senza collo".

I cigni (democratici) senza collo

Le democrazie mi ricordano i cigni. Come i cigni sono uccelli di poco comune bellezza, così le democrazie costituiscono un regime politico di poco comune apertura. Come i cigni sono capaci di volare quando un pericolo si avvicina, così le democrazie riescono a prendere decisioni importanti di fronte a minacce esistenziali. Tuttavia, nell'ordinarietà, le democrazie, contrariamente ai cigni, hanno il collo corto. Se il collo dei cigni si allunga con l'età, succede l'opposto al collo delle democrazie, in quanto esso si riduce con il loro consolidamento. Ciò è dovuto alla logica di funzionamento delle democrazie. Il ciclo elettorale spinge le democrazie mature a privilegiare gli interessi di breve periodo su quelli di lungo periodo. I leader si preoccupano di vincere le prossime elezioni, spesso sulla base di adattamenti programmatici che difficilmente verranno implementati dopo averle vinte, trascurando le conseguenze di medio-lungo periodo delle loro scelte. Per conquistare il governo, occorre rispondere (subito) ad interessi concreti, lasciando le prospettive alla vaghezza di (future) conquiste.

La capacità di rispondere alle richieste ed aspettative dei cittadini, qui ed ora, costituisce la forza delle democrazie. Queste ultime sono le uniche forme di organizzazione della vita politica basate su una legittimazione che viene dal basso

e non già dall'alto (come è il caso di tutti i regimi autoritari). La democrazia è un regime empirico, la cui base è costituita dal riconoscimento dei diritti degli individui (diritti che talora sono disattesi e che, comunque, non vanno mai dati per scontato). Certamente, tale riconoscimento deve avvenire all'interno dei principii e degli obblighi previsti dalle loro costituzioni, e dalle regole e procedure da esse derivate. Tuttavia, tale concretezza quotidiana delle democrazie costituisce anche la loro debolezza. Specialmente quando sono costrette ad affrontare sfide storiche o minacce esistenziali (come le guerre o le pandemie) che richiedono una prospettiva di lungo periodo per essere vinte. Una prospettiva di lungo periodo che contrasta con la logica del ciclo elettorale e della competizione partitica che le caratterizza, oltre che con le aspettative dei loro elettori. Come possono uscire, le democrazie, dalla trappola del breve periodo? Una domanda cruciale, perché sappiamo (sulla base di evidenze storiche) che nessun sistema è riuscito a consolidarsi "vivendo al giorno per giorno". Dopo tutto, lo stesso vale per ognuno di noi. Difficilmente potremo crescere, come individui, se pensiamo solamente "a tirare avanti".

Non sono molti i fattori che possono aiutare le democrazie a liberarsi dalla trappola del breve periodo. Tra questi, ci sono i leader. I leader della politica (se premuti dalle leadership sociali in senso lato) possono allungare il collo delle democrazie, alzarne lo sguardo oltre gli interessi e le preoccupazioni immediate, considerare le conseguenze di medio-lungo periodo delle scelte che vengono fatte. Ha scritto Antonio Funiciello, «le persone che chiamiamo "leader" hanno un campo visivo più sviluppato di noi "follower"». Ma come emergono i leader con lo sguardo lungo? L'esistenza di minacce esterne di natura esistenziale costituisce una condizione necessaria, an-

che se non sufficiente, per selezionare i leader e distinguerli dai non-leader. Poi contano le qualità personali, il coraggio di rischiare, la capacità di trasformare un pericolo in un'opportunità. Se l'economista austriaco Joseph Schumpeter (1883-1950) ha spiegato come la logica razionale degli incentivi favorisca leader specializzati ad operare nel regime del breve periodo, il sociologo tedesco Max Weber (1864-1920) ha invece mostrato come il breve periodo e la sua routine diventino una gabbia che richiede leader carismatici per essere aperta. Se è un lusso poter disporre sempre di leader carismatici, non è invece un'aspettativa irrealistica che, nelle nostre democrazie consolidate, emergano leadership collettive capaci di unirsi per affrontare insieme le sfide straordinarie, pur rimarcando le differenze tra di loro sul piano delle scelte ordinarie. È questa leadership collettiva che è mancata nel biennio qui esaminato. Ed è stata la sua assenza che ha accorciato il collo dei nostri cigni democratici.

La guerra di Putin

È indubbio che l'aggressione russa all'Ucraina abbia rappresentato una sfida straordinaria per L'Europa. Per la prima volta dal 1945, la guerra tra Stati è ritornata nel nostro continente, generando morte e distruzione come non si erano viste da allora. Si è trattato di uno shock tremendo per le opinioni pubbliche e le leadership europee, specialmente perché, con la fine della Guerra Fredda (tra il 1989 e il 1991), esse avevano ritenuto che il mondo si avviasse verso "la fine della storia", così come venne concettualizzata da Francis Fukuyama. Era diventata un'opinione diffusa che il dopo Guerra Fredda fosse destinato a sostituire la guerra con i commerci, il conflitto con la negoziazione, la forza con il diritto. L'Unione europea (Ue)

poteva così diventare una potenza civile, un gigante regolatorio, un'organizzazione finalizzata a diffondere diritti e a regolare i mercati. L'utopia del filosofo tedesco Immanuel Kant (1724-1804) di una pace perpetua tra i popoli sembrava, finalmente, a portata di mano. In questo modo, i principali Paesi europei (a cominciare dalla Germania) avevano progressivamente costruito un modello di crescita altamente profittevole, basato su energia a basso costo proveniente dalla Russia e su mercati in continua espansione come quelli asiatici (cinese in particolare). Il benessere degli europei era finito così per dipendere da due potenze autoritarie, ora interpretate come partner commerciali. Nel frattempo, il lavoro sporco di garantire la sicurezza degli europei continuava ad essere lasciato agli americani, anche perché la sicurezza era ritenuta essere una preoccupazione ridondante nel mondo del dopo Guerra Fredda. Tant'è che uno dei principali leader europei (il presidente francese Emmanuel Macron) arrivò a dichiarare (in un'intervista all'*Economist* del novembre 2019) che l'organizzazione militare (la Nato), guidata dagli americani e costruita nel 1949 per garantire la sicurezza europea, viveva ormai in «uno stato di morte cerebrale».

Se il 22 febbraio 2022 conclude il dopo Guerra Fredda, con l'aggressione ingiustificata all'Ucraina si sgretola anche un'idea ingenua di globalizzazione. L'aggressività di Putin ha messo in discussione il principio di reciproco riconoscimento delle sovranità statali (che la Russia sarebbe stata tenuta a proteggere in quanto membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite). Per lui, la sicurezza del proprio Paese vale molto di più di quella dell'Ucraina. Dopo tutto, ha ricordato Timothy Garton Ash, ci eravamo dimenticato di un antico proverbio russo, secondo il quale «la pace

perpetua dura fino alla prossima guerra». In una campagna propagandistica da guerra ideologica, il presidente russo ha disinvoltamente modificato, da un giorno all'altro, le giustificazioni dell'invasione, per quindi concludere che essa è stata dovuta alla necessità di difendersi dalle mire imperialistiche della Nato. Quindi, l'aggressione all'Ucraina non è stata motivata dalla necessità di "de-nazificare" il regime di Kiev oppure dalla volontà di ricomporre l'unità del mondo russo (*Russkiy Mir*), piuttosto dalla necessità di fermare l'espansione dell'impero americano. Motivazioni che hanno trovato ascolto anche in settori (minoritari) dell'opinione pubblica italiana, tradizionalmente antiamericani e pro-russi. In realtà, come ha scritto Andrei Kolesnikov, quello di Putin è stato (e continua ad essere) un esercizio di puro potere imperiale, giustificato da una potente cultura nazionalista, finalizzato a ricostruire la sfera di influenza della Russia, come impero-nazione. Nella visione imperiale di Putin, non esistono popoli che possono esprimere liberamente le proprie volontà. Ancora meno esistono regimi democratici in cui gli elettori, e i loro rappresentanti parlamentari, possono decidere di mettere in sicurezza la loro riacquisita libertà aderendo ad un sistema di sicurezza collettiva come la Nato. Ancora di meno esiste l'Ucraina come Stato sovrano, come hanno argomentato Maria Popova e Oxana Shevel.

Per Putin esistono solamente i "capi" delle grandi potenze, impegnati in una battaglia per il potere internazionale a cui i cittadini partecipano solamente come carne da cannone. Per lui, è inconcepibile che i cittadini dei Paesi dell'Europa orientale, appena liberatasi dal gioco sovietico, potessero decidere liberamente dove collocarsi sul piano geopolitico. Per lui, l'adesione alla Nato di quei Paesi è stato il risultato

della "decisione imperiale" americana di circondare la Russia, decisione che si è imposta contro la volontà dei loro cittadini. L'argomento di Putin ha trovato addirittura l'ascolto, inizialmente anche l'approvazione, di personalità internazionali come Papa Francesco. Ma, soprattutto, l'aggressività russa è stata giustificata da studiosi di scuola "realista" (come John Mearsheimer e inizialmente anche Henry Kissinger), perché interpretata come il tentativo di ribilanciare i rapporti di potere in Europa che avevano favorito l'America con la fine della Guerra Fredda. Dopo tutto, per i realisti, la politica internazionale è un confronto tra grandi potenze, preoccupate esclusivamente della loro sicurezza, indipendentemente dalla natura del loro regime interno. Mai come in questa situazione, si è vista la debolezza scientifica del realismo, per il quale l'esigenza della sicurezza va riconosciuta ai grandi ma non ai piccoli Paesi. Fatto sta che l'Ucraina ha resistito valorosamente all'aggressione, aiutata dalla forza militare dell'America e da quella economica dell'Europa. In quella guerra, in gioco non c'è solamente la sovranità nazionale dell'Ucraina, ma anche il destino della democrazia in Europa. Una soluzione negoziale alla guerra andrà trovata, ma "occorre essere in due per ballare il tango". La Parte Prima del libro raccoglie gli editoriali che analizzano i problemi e discutono le interpretazioni sollevati dalla guerra di Putin.

Le difficoltà dell'Unione europea

Certamente, l'Ue si è dimostrata consapevole che l'aggressione russa all'Ucraina aveva aperto il vaso di Pandora dello scontro tra democrazia e autocrazia in Europa. Un vaso che l'Ue non voleva certamente aprire, visto che essa è nata da un progetto di integrazione il cui obiettivo era quello di pacifica-

re i rapporti tra gli Stati (a cominciare dagli Stati dell'Europa occidentale). Dopo due guerre mondiali e l'Olocausto, i leader dell'Europa occidentale decisero di avviare un processo di integrazione sovranazionale, protetto dagli americani, finalizzato a dare vita ad "un'unione sempre più stretta tra i popoli europei". Nonostante quei drammi, non fu un progetto indolore. Anche se indeboliti dalla guerra, gli Stati nazionali europei cercarono di preservare non poche delle loro tradizionali competenze, come quella della difesa e della sicurezza. Tant'è che il progetto di dare vita ad una Comunità europea della difesa (la CED, progetto sostenuto da Alcide De Gasperi e disegnato da Altiero Spinelli) fu bocciato dall'Assemblea nazionale francese nell'agosto del 1954, obbligando i leader europei ad affidare al progetto della Comunità economica europea (CEE) il compito di avviare il processo di integrazione sovranazionale. Tale compito fu precisato dai Trattati di Roma del 1957 in continuità con l'esperienza precedente della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), sottoscritta nel 1951 da sei Paesi (Germania Ovest, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo). La CEE aveva affidato all'integrazione economica il compito di superare (o almeno addomesticare) le rivalità tra gli Stati nazionali europei, rivalità alimentate da nazionalismi che erano divenuti culturalmente illiberali e antidemocratici. L'integrazione europea nacque, dunque, come la risposta "esterna" ai nazionalismi, a loro volta circoscritti dalla risposta "interna" rappresentata dalle nuove costituzioni postbelliche. La costituzione italiana entrata in vigore nel 1948, ad esempio, «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni» (Art. 11). Per questa ragione, l'integrazione europea acquisì subi-

to un carattere sovranazionale, con la Commissione europea incaricata di avanzare proposte di legge (direttive e regolamenti) svincolate da specifici interessi nazionali, quindi sottoposte per l'approvazione al Consiglio dei ministri degli Stati membri e poi al Parlamento europeo (eletto direttamente dai cittadini a partire dal 1979).

Tuttavia, con la fine della Guerra Fredda, per gestire le politiche tradizionalmente al cuore delle sovranità nazionali (ad esempio, politica estera e di difesa, politica interna e dell'asilo politico, politica fiscale dell'Eurozona), entrate nell'agenda europea, fu deciso di adottare un diverso modello di governance, quindi definito come intergovernativo. La governance intergovernativa si basa sul monopolio decisionale dei governi nazionali, monopolio celebrato dalla crescita del ruolo del Consiglio europeo dei capi di governi nazionali, funzionante sulla base della logica dell'unanimità. Fu dunque il Trattato di Maastricht del 1992 a formalizzare l'esistenza, all'interno dell'Ue, di due differenti modi di governare le politiche europee, quello sovranazionale per le politiche regolative del mercato unico e quello intergovernativo per le politiche tradizionalmente vicine alle sovranità nazionali degli Stati membri. Gli allargamenti del 1995 (ad Austria, Finlandia e Svezia), del 2004 (a Cechia, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Polonia, Slovacchia e Slovenia), del 2007 (a Bulgaria e Romania) e quindi del 2013 (alla Croazia) hanno rafforzato la governance intergovernativa, percepita come l'unica che poteva garantire, ai governi dei nuovi Stati, il controllo della rispettiva sovranità nazionale (per alcuni conquistata da poco, per altri fonte tradizionale di identità nazionale).

A loro volta, le crisi multiple del post-2009 (crisi finanziaria, dei debiti sovrani, migratoria, pandemica, energetica

e della sicurezza), esplodendo in campi d'azione che i Trattati avevano affidato alla competenza dei governi nazionali, hanno ulteriormente spinto per la centralità decisionale della governance intergovernativa. Quest'ultima non favorisce decisioni immediate e adeguate alla sfida che si presenta, avendo piuttosto una preoccupazione consensuale come è proprio delle organizzazioni internazionali. La logica consensuale, in quanto basata sul potere di veto di ognuno dei membri del Consiglio europeo, è destinata a produrre stallo, se non divisioni tra gli Stati, come si è visto durante le crisi sia dei debiti sovrani che migratoria della prima metà del decennio scorso. Per di più, quelle crisi furono interpretate come crisi endogene (dovute al malgoverno dei Paesi debitori o all'eccessiva apertura ai migranti da parte degli Stati più grandi), destinate quindi ad essere affrontate e risolte prima di tutto dai governi nazionali (secondo un paradigma di *policy* noto come "azzardo morale"). Probabilmente, per via delle conseguenze della risposta a quelle crisi (diffusione della protesta populista nell'Europa del Sud e dell'Est), i capi di governo nazionali hanno affrontato la successiva crisi pandemica e poi l'aggressione russa con un maggiore sentimento di solidarietà. Dopo tutto, nessuno Stato membro poteva essere considerato responsabile della pandemia e della guerra, essendo queste ultime delle crisi esogene (nate fuori dall'Ue) e simmetriche (destinate a colpire ogni Stato membro a prescindere delle sue scelte). Anche in queste crisi, i governi nazionali hanno cercato di imporre subito la loro preminenza, dovendo, però, prendere atto molto presto che l'azione della Commissione europea era necessaria per affrontare i problemi dell'azione collettiva (come procurarsi i vaccini ad un prezzo più basso di quello pagato dai singoli governi nazionali o procurarsi le

armi letali per aiutare l'Ucraina a difendersi ad un prezzo più basso di quello corrente nel mercato). Sono stati i governi nazionali a deliberare il programma di Next Generation Eu (NgEu), ma ciò è avvenuto su una proposta della Commissione europea, seppure concordata con i governi francese e tedesco, su pressione di un gruppo di Paesi, tra cui l'Italia. Lo stesso è avvenuto per quanto riguarda la politica dei (dodici) pacchetti di sanzioni economiche nei confronti della Russia e della sua oligarchia al potere. I governi nazionali sono riusciti a trovare una (quasi, per via del veto ungherese) unità, ma il ruolo della Commissione europea è stato cruciale per mediare tra le loro differenti (e talora) opposte richieste e preferenze.

Una governance, però, non può funzionare solamente nell'emergenza. L'Ue deve affrontare ogni giorno sfide, in politiche di competenza degli Stati membri, che non possono essere risolte attraverso la lunga ed estenuante procedura della deliberazione consensuale (deliberazione costantemente minacciata dal veto). Basta pensare che la crisi dei debiti sovrani o la crisi migratoria si sono aggravate più di quello che sarebbe stato necessario, con effetti sociali che si sarebbero potuti evitare. Ma anche nelle crisi successive, dove il Consiglio europeo ha reagito con più determinazione, la farraginosità della governance intergovernativa è emersa con evidenza. I governi nazionali non sono riusciti a perseguire una comune posizione nella difesa dell'Ucraina, anche per via della frammentazione nazionale delle risorse militari. Una proposta della Commissione europea di avviare la costruzione di un establishment militare europeo ha incontrato la ferma opposizione anche dei governi europeisti degli Stati membri più grandi (come la Germania, la Francia e l'Italia). Un *pattern* che si è ripetuto di fronte all'aggressione terroristica di Hamas nei

confronti di Israele. Pure l'avvio delle procedure per l'allargamento dell'Ue all'Ucraina, Moldavia e Georgia, oltre che verso i sei Paesi dei Balcani occidentali, ha messo in luce le divisioni tra gli Stati membri, per le conseguenze economiche dell'allargamento ma anche per la paralisi politica che quest'ultimo è destinato ad accentuare.

La Parte Seconda raccoglie gli editoriali relativi alle difficoltà che ha incontrato (e continua ad incontrare) il versante intergovernativo dell'Ue, mostrando i risultati ottenuti ma anche quelli che si sarebbero potuti ottenere con un diverso assetto decisionale. Come un cigno senza collo, l'Ue ha continuato a procedere a vista. Due anni di guerra non sono stati sufficienti per spingere i leader politici europei (a cominciare da quelli dei grandi Paesi fondatori dell'Ue) a rivedere il paradigma della sicurezza europea, basato sulla protezione militare americana e il nanismo politico europeo. Alcuni governi nazionali, come quello tedesco diretto da Olaf Scholz, si sono impegnati ad incrementare le spese militari domestiche, accentuando la frammentazione tra i vari apparati militari, ma anche le divisioni tra Paesi che dispongono delle risorse fiscali per sostenere un riarmo nazionale e Paesi che non dispongono di un simile spazio fiscale. Riarmo nazionale che, nel caso tedesco, è per di più destinato ad alimentare antiche percezioni di insicurezza da parte delle opinioni pubbliche dei Paesi limitrofi alla Germania. La minaccia esterna, che secondo William Riker costituisce la "molla" dell'aggregazione tra Stati, è stata affrontata in Europa attraverso il coordinamento intergovernativo, non già attraverso la costruzione di una capacità militare comune. Con il risultato che gli europei, frammentati al loro interno, continuano a dipendere dalla presenza americana per garantire la propria sicurezza. Cosa

succederebbe se quella presenza venisse messa in discussione da una futura maggioranza trumpiana isolazionista? Ecco perché il cigno dell'Ue continua ad essere senza collo.

Le incertezze della politica italiana

Con le elezioni parlamentari del settembre 2022, l'Italia è passata da un governo fortemente europeista (guidato da Mario Draghi, seppure sostenuto da una coalizione transpartitica che annoverava anche forze ostili all'Ue come la Lega) ad un governo (guidato da Giorgia Meloni), il cui partito di maggioranza (Fratelli d'Italia) era collocato nel fronte antieuropeista, avendo per di più fatto campagna elettorale proponendo di uscire dall'Eurozona e di bloccare con forze armate navali i migranti provenienti dal Nord Africa. L'oscillazione delle preferenze politiche dell'elettorato italiano non ha precedenti, in queste proporzioni, in altri Paesi europei. In nessuno di essi, un partito (come Fratelli d'Italia) è passato in poco tempo dal rappresentare poco meno del 3 per cento a poco meno del 30 per cento dell'elettorato. Tale volatilità (o liquidità) elettorale caratterizza la politica italiana sin dalle elezioni parlamentari del 2013, anche se le sue radici vanno ricercate nei problemi non risolti della crisi della cosiddetta Prima Repubblica (1991-1992). Una crisi, quest'ultima, che è stata generalmente interpretata come una crisi domestica, dovuta alle indagini sulla corruzione partitica di Mani Pulite e al conseguente crollo del sistema postbellico dei partiti, trascurando di considerare che essa è stata dovuta anche ai radicali cambiamenti intervenuti nella costituzione materiale dell'integrazione europea. Nel 1992, infatti, entrò in vigore il Trattato di Maastricht, con l'avvio del processo di integrazione monetaria, che darà vita ad un'Eurozona regolata dalle vincolanti norme del Patto di

stabilità e crescita approvate quindi tra il 1997 e il 1998. Un sistema regolativo che ha ridotto i tradizionali spazi di manovra dei partiti politici, in specifico nel controllo della spesa pubblica. Maastricht ha svuotato l'acqua in cui avevano a lungo nuotato i pesci della Prima Repubblica.

Dopo la fallimentare esperienza del governo Conte I (1° giugno 2018-5 settembre 2019) e la insoddisfacente azione del governo Conte II (5 settembre 2019-13 febbraio 2021), Mario Draghi fu chiamato dal presidente della Repubblica per dare vita al terzo governo della legislatura (13 febbraio 2021-22 ottobre 2022), così da affrontare una serie di emergenze che il governo Conte II faceva fatica a risolvere, dal contrasto alla pandemia alla messa in opera di un Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) adeguato alle sfide strutturali che continuavano ad ostacolare la crescita economica del Paese. La navigazione del governo Draghi non fu semplice, anche perché la sua stessa esistenza emblematizzava la sconfessione della politica dei partiti e della loro politica del breve periodo. Pur essendo un tecnico (un banchiere con vasta esperienza nelle istituzioni finanziarie internazionali e nazionali), Mario Draghi cercò di allungare il collo della politica italiana, identificando un'agenda di problemi da risolvere nel medio periodo, un'agenda, appunto, per la futura generazione di italiani-europei. È singolare che sia stato chiesto ad un governo tecnico (quindi non sottoposto ai vincoli elettorali e partitici) di allungare il collo della democrazia italiana. Di qui, il paradosso che l'Italia non è riuscita finora a risolvere. I governi tecnici hanno il collo lungo, ma sono privi di legittimazione elettorale, mentre i governi politici hanno il collo corto, ma sono l'espressione della legittimazione elettorale. È come se, in Italia, si fosse creata una separazione tra le *policies*, gestibi-

li dai governi tecnici (con le loro competenze a-partigiane), e la *politics*, terreno privilegiato dei governi politici (con le loro *constituencies* elettorali da soddisfare).

La volatilità dell'elettorato italiano è comunque fonte della inevitabile incertezza del nostro sistema politico. Un'incertezza di preferenze che non è conciliabile con la certezza delle regole che organizzano il nostro rapporto con l'Ue. La partecipazione all'Eurozona è strutturata intorno a possibilità e vincoli che sono spesso indipendenti dalle scelte domestiche. Qui, l'interdipendenza europea ha raggiunto un tale livello da ridurre significativamente i margini decisionali della politica domestica. Una volta scelto un modello "misto" di integrazione monetaria, è stato inevitabile svuotare nei fatti la sovranità fiscale nazionale. Quel modello "misto" è consistito nell'accentramento sovranazionale della politica monetaria, gestita da una Banca centrale europea con caratteristiche quasi-federali, e il decentramento nazionale delle politiche di bilancio, gestite dai singoli governi coordinati nel Consiglio dei ministri finanziari dell'Eurozona (o Eurogruppo). In questo modo, i governi nazionali hanno pensato che avrebbero potuto garantire la propria sovranità fiscale, attributo fondativo della statualità dei loro Paesi. Ma, nei fatti, per evitare che l'uno o l'altro governo nazionale potesse perseguire una politica di spesa facile perché "coperta" dagli altri governi nazionali, la sovranità fiscale nazionale è stata costretta entro i precisi parametri del Patto di stabilità e crescita. Formalmente intatta, la sovranità fiscale è stata nei fatti svuotata.

Contrariamente al governo Conte I, il governo di Giorgia Meloni (entrato in carico il 22 ottobre 2022) ha compreso che le regole che tengono insieme l'Eurozona non possono essere messe in discussione unilateralmente. Pur essendo

un governo formato da due partiti anti-Ue (Fratelli d'Italia e Lega), guidato da un esponente politico del sovranismo di destra della politica europea, la sua politica di bilancio si è sviluppata all'interno dei vincoli dell'Eurozona, confermando alcuni aspetti del Pnrr elaborato e avviato dal precedente governo Draghi. L'Eurozona rende difficile il perseguimento di politiche antieuropee, per la reazione dei mercati finanziari che solleciterebbero, oltre che per quella degli altri governi nazionali che ne fanno parte. I margini per politiche sovraniste sono più ampi al di fuori dell'Eurozona, come nel caso dei governi sovranisti della Polonia (fino al dicembre 2023) e dell'Ungheria. Vincolato sul piano della politica di bilancio, il governo Meloni ha quindi fatto ricorso alle politiche simboliche per riaffermare la propria identità antieuropea, oltre che per rassicurare i propri elettori tradizionali. Mentre collaborava con la Commissione europea per affrontare i flussi migratori, continuava a denunciare "l'Europa che non c'è" ad ogni sbarco di migranti a Lampedusa. Così, ricorrenti sono state le campagne contro il "cosmopolitismo europeo" che mira a distruggere la famiglia naturale, riconoscendo i matrimoni tra persone dello stesso sesso o normalizzando l'omosessualità, anche se poi il governo Meloni è stato costretto ad operare con gli altri governi nazionali per contrastare le degenerazioni democratiche (cioè la negazione dei diritti individuali, in particolare delle persone omosessuali) in Paesi (come l'Ungheria e la Polonia) guidati da governi amici della premier italiana. Di qui, la continua oscillazione tra posizioni europeiste e posizioni antieuropeiste del governo Meloni, oscillazione che ha accentuato le incertezze della politica italiana. La politica interna ha continuato a tirare per la giacca la politica europea e internazionale in modo che non si allontanasse troppo. Ad

esempio, il governo Meloni ha perseguito una politica coerentemente pro-Ucraina, ma al suo interno hanno continuato a farsi sentire partiti (come la Lega) ed esponenti politici (come il senatore salviniano Claudio Borghi) apertamente pro-Russia. La schizofrenia tra politica interna e politica estera del governo Meloni, oltre che le divisioni al suo interno, continuano a fare dell'Italia un cigno senza collo. La Parte Terza raccoglie gli editoriali che ricostruiscono questa complessa e contraddittoria vicenda italiana.

Le difficoltà delle democrazie nazionali

Gli editoriali della Parte Quarta mostrano che anche il collo delle altre democrazie è tutt'altro che lungo. Sicuramente, non lo è il collo delle democrazie governate dai leader sovranisti, come è il caso della Polonia (dal novembre 2015 al dicembre 2023) e dell'Ungheria (guidata ininterrottamente da Viktor Orbán dal 2010). Visti i costi (economici, sociali, politici) pagati dal Regno Unito per aver deciso di uscire dall'Ue (la cosiddetta Brexit decisa con il referendum del 2016), molti partiti e governi della destra nazionalista europea hanno deciso di rimanere nell'Ue, per indebolirla dall'interno, piuttosto che combatterla dall'esterno. Il nazionalismo, tradizionalmente incompatibile con l'integrazione sovranazionale, ha cercato di diventare endogeno a quest'ultima. L'indipendentismo si è trasformato in sovranismo.

I governi di Viktor Orbán e di Mateusz Morawiecki hanno costituito l'esempio più coerente della politica sovranista. Quei governi hanno accettato di partecipare al "gioco europeo", cercando però di svuotarlo dall'interno. Viktor Orbán ha regolarmente posto il veto ai vari pacchetti di sanzioni contro la Russia, posticipandone l'entrata in vigore oppure mitigan-

done la portata. Insieme, hanno contrastato l'entrata in vigore di Next Generation Eu (Ng-Eu) per la clausola, in esso contenuta, che blocca il trasferimento di fondi del bilancio europeo per la ripresa e la resilienza ai Paesi i cui governi non rispettano i principi dello Stato di diritto. Quella clausola, infatti, ha obbligato la Commissione europea a bloccare i fondi spettanti alla Polonia e all'Ungheria per il loro non-rispetto dello Stato di diritto, con conseguenze economiche dirompenti per quei Paesi (dipendenti dai trasferimenti finanziari europei). Secondo diversi osservatori, è stata la necessità di poter beneficiare di tali fondi che ha spinto molti elettori polacchi, nelle elezioni parlamentari dell'ottobre 2023, ad abbandonare il partito sovranista di governo (Diritto e Giustizia) e a sostenere i partiti dell'opposizione (a cominciare da Piattaforma civica di Donald Tusk).

Avendo come obiettivo la difesa prioritaria dei propri interessi nazionali, i governi e i partiti sovranisti hanno avuto difficoltà ad individuare un programma comune. Basta pensare che i governi di Polonia e Ungheria, che hanno collaborato insieme per contrastare diverse politiche europee, in particolare la redistribuzione degli immigrati proposta della Commissione europea, si sono poi divisi sulla cruciale questione dell'aggressione russa dell'Ucraina (giustificata dal governo ungherese, denunciata dal governo polacco). Al di là delle loro differenze, tuttavia, i governi e partiti sovranisti hanno condiviso il rifiuto del principio di supremazia della legge europea su quella nazionale, anche nelle materie di competenza dell'Ue, con relativa critica al ruolo esercitato dalla Corte europea di giustizia. Per i sovranisti, l'avversario da combattere è continuato ad essere l'Ue nel suo versante sovranazionale (rappresentato dalla Commissione europea e dal Parlamento

europeo), mentre hanno considerato uno strumento utile per raggiungere i loro fini l'Ue intergovernativa (rappresentata in particolare dal Consiglio europeo dei capi dei governi nazionali, proprio per l'unanimità che regola l'attività di quest'ultimo). Anche per quanto riguarda le politiche europee da rimpatriare, i sovranisti hanno mostrato di avere preferenze diverse. I sovranisti sono stati efficaci nella critica dell'Ue, ma non nella proposta con cui sostituire quest'ultima. Il collo del cigno sovranista è stato addirittura incassato nel corpo.

Anche il collo dei governi europeisti di Francia e Germania non è risultato particolarmente lungo. Di fronte alle conseguenze (energetiche e militari) della guerra di Putin, quei governi hanno privilegiato la ricerca di soluzioni nazionali, seppure coordinate sul piano intergovernativo. È stata principalmente la Germania ad essere scossa dalle conseguenze della guerra. Putin ha messo in radicale discussione il suo modello di crescita largamente dipendente dal gas russo a basso costo. L'uscita da quel modello di crescita è consistita nella rinazionalizzazione delle politiche energetiche e militari, secondo una logica unilaterale preoccupata esclusivamente dell'interesse nazionale. Anche nelle trattative sulla riforma del Patto di stabilità e crescita del periodo ottobre-dicembre 2023, il ministro del Tesoro tedesco, Christian Lindner, ha perseguito la tradizionale linea ordoliberale del controllo dei bilanci nazionali, come se non ci fossero due guerre in corso e una transizione ambientale e industriale da realizzare. Né Christian Lindner né il suo omologo francese Bruno Le Maire hanno mai considerato, durante la lunga discussione sulla riforma del Patto, la possibilità di dotare l'Ue di una capacità fiscale centrale con cui produrre beni comuni europei necessari per affrontare le sfide della guerra e della transizione.

Una capacità fiscale con cui integrare, e non già sostituire, la regolamentazione delle politiche fiscali nazionali.

Il governo francese, nonostante i suoi richiami a dare vita ad una "sovranità europea", non ha mai preso la leadership per promuovere un sistema di difesa europea, sia sul piano militare che industriale. Il presidente francese Emmanuel Macron ha posto con forza, nell'agenda europea, il tema della "autonomia strategica" dell'Ue, spingendo gli altri leader europei a considerare la natura geopolitica, e non solo geostrategica, del processo di integrazione. Tuttavia, per il governo francese, l'autonomia strategica dell'Ue ha continuato ad essere intesa come indipendenza dall'America, e non già come indipendenza anche di singoli Stati europei (Francia inclusa). La capacità militare e industriale dell'Ue non può coincidere con il coordinamento delle relative capacità militari nazionali, in quanto la logica del coordinamento favorisce un'inevitabile gerarchia tra gli Stati membri (con la Francia necessariamente destinata a dominare il processo di coordinamento). È comprensibile che gli altri Stati membri europei (particolarmente quelli medio-piccoli) preferiscano essere dominati da una potenza lontana (come l'America all'interno della Nato) piuttosto che da una potenza vicina (come la Francia, con una cultura politica più giacobina che liberale). Per di più, anche la Francia di Emmanuel Macron continua ad essere attraversata da sentimenti "terzisti" (basta pensare al viaggio del presidente francese in Cina dell'aprile 2023, con la relativa dichiarazione che la questione di Taiwan non riguarda l'Europa, e che comunque quest'ultima «non sta né con l'America né con la Cina»), sentimenti che allontanano molti Stati membri filoatlantici da un progetto di difesa comune. E, comunque, è difficile pensare ad una difesa europea (oltre che ad un'industria europea della

difesa) svincolata da un'alleanza organica con l'America all'interno della Nato. Una autonoma difesa europea dovrebbe rafforzare il legame atlantico, non già indebolirlo, rendendo possibile una divisione dei compiti tra i due principali partner di quel legame. Ciò renderebbe possibile, ad esempio, che l'Ue si focalizzi sulla Russia, l'Africa e il grande Medio Oriente e l'America sull'Asia, riconoscendo che la principale sfida alle democrazie liberali è costituita dall'autocrazia cinese. Seppure per ragioni diverse da quelli dei governi sovranisti, anche i governi europeisti della Francia e della Germania hanno mantenuto lo sguardo corto, come cigni senza collo.

Chi ha guardato lontano è stata sicuramente l'America del presidente Joe Biden. Quest'ultimo ha subito risposto alle richieste di aiuto del governo ucraino, ha rilanciato la coalizione transatlantica attraverso un rafforzamento della Nato (che si è allargata alla Finlandia e si allargherà alla Svezia, nonostante i veti turchi ed ungheresi), ha perseguito una strategia di intelligence che ha messo in difficoltà la prepotenza russa. Anche se non sono mancati, non solamente nel nostro Paese, i cantori antiamericani della *proxy war*, secondo i quali Zelensky era al servizio di Biden e non viceversa, la presidenza di Joe Biden è riuscita a sostenere gli ucraini, contrastando il tentativo di Putin di entrare a Kiev, senza farsi direttamente coinvolgere in un confronto militare. Nel caso dell'aggressione russa dell'Ucraina, l'America è riuscita ad elaborare ed implementare una politica di sicurezza coerente e competente, come non avveniva da tempo, come testimoniato dal documento elaborato da Jake Sullivan, il consigliere alla sicurezza nazionale. A distanza di quasi ottant'anni dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'America si è dimostrata essere (ancora) il baluardo della sicurezza dell'Europa, l'assicurazione

per le libertà di quest'ultima. Tuttavia, l'America di Biden è solamente una parte dell'America. Dopo la fine della Guerra Fredda, in particolare a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, un processo di polarizzazione politica si è avviato nel Paese, in particolare attraverso la radicalizzazione a destra del Partito repubblicano. Radicalizzazione esemplificata dalle scelte compiute dalla presidenza di George W. Bush (2001-2008) di invadere l'Iraq nel 2003, creando false evidenze empiriche sul coinvolgimento di quel Paese nell'attacco terroristico alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001. L'elezione di Barack H. Obama nel 2008, primo presidente afroamericano ma anche oppositore alla scelta del 2003, è stata una risposta alla polarizzazione avviata dai repubblicani che, a sua volta, ha accentuato quella polarizzazione (nonostante gli sforzi del presidente di contenerla). L'elezione di un presidente afroamericano è stata utilizzata dai gruppi della supremazia bianca per radicalizzare ulteriormente il Partito repubblicano. L'America è così scivolata verso un'incipiente guerra civile, con l'elezione di Donald Trump alla presidenza nel 2016.

Il tradizionale consenso bi-partigiano nella politica estera è stato così completamente delegittimato, sostituito da una battaglia in cui non si possono fare prigionieri. Con Donald Trump, la carica antisistema del populismo bianco, come l'ha definito Michael Kazin, ha raggiunto livelli senza precedenti (almeno da 1865). Donald Trump si è rifiutato di riconoscere la vittoria del suo avversario, il democratico Joe Biden, nelle elezioni del novembre 2020, favorendo (e comunque legittimando) l'assalto al Congresso dei suoi fanatici sostenitori il 6 gennaio del 2021 per impedire che venissero ufficializzati i risultati dei Collegi elettorali di Stato. Anche se i democratici

riuscirono a conquistare la maggioranza anche nelle due camere del Congresso con le elezioni del novembre 2020, le proposte della presidenza hanno dovuto affrontare l'opposizione costante e irriducibile dei repubblicani. Opposizione divenuta una vera e propria guerra dopo le elezioni di metà mandato del 2022, con i repubblicani trumpiani divenuti maggioranza nella Camera dei rappresentati. Nel dicembre 2023, quella maggioranza ha avviato la procedura di *impeachment* del presidente Biden, senza evidenze empiriche che potessero giustificare una scelta così drammatica mentre l'America è coinvolta (seppure indirettamente) in due guerre. L'attacco di Hamas ad Israele il 7 ottobre 2023 ha reso ancora più divisa la classe politica americana. Se la guerra di Putin aveva diviso i repubblicani al loro interno, l'attacco di Hamas e la reazione sproporzionata di Israele hanno finito per dividere i democratici al loro interno. Anche il cigno americano, che pure avrebbe il collo per guardare lontano, ha dovuto volare basso, appesantito da una divisione tra partiti sul ruolo dell'America nei due conflitti. Basta pensare al rifiuto da parte della Camera dei rappresentanti a maggioranza repubblica, nel dicembre 2023, di accogliere la proposta della presidenza Biden per uno stanziamento di 106 miliardi dollari a favore dell'Ucraina e di Israele (oltre che per il muro tra Texas e Messico, come richiesto dagli stessi repubblicani trumpiani). Fareed Zakaria ha definito l'America «una super-potenza che dubita di sé stessa». La Parte Quarta del libro raccoglie gli editoriali che ricostruiscono la polarizzazione americana e riflettono sulle cause e conseguenze.

La guerra di Hamas

L'attacco terroristico di Hamas a Israele e quindi la reazione

sproporzionata di quest'ultimo contro Gaza, dove Hamas si era radicata come organizzazione militare pur non disponendo del consenso della maggioranza degli abitanti della striscia, hanno scritto una pagina terribile nel libro già sanguinante del conflitto medio orientale. Quel conflitto mostra che la pacificazione ha bisogno del sostegno internazionale alla prospettiva dei "due popoli, due Stati", a cominciare da quello dei Paesi arabi. Ma è evidente che senza l'America e l'Europa quella prospettiva avrà difficoltà a maturare. L'Europa ha una responsabilità storica verso il conflitto medio orientale, essendo quest'ultimo eredità della sua vicenda coloniale. L'America ha una responsabilità politica verso quel conflitto, essendo la potenza protettrice dell'esistenza stessa di Israele e della comunità ebraica mondiale più in generale. Eppure, entrambe sono apparse poco influenti sugli sviluppi del conflitto. Nonostante i grandi aiuti militari che riceve dall'America, l'Israele del governo di Benjamin Netanyahu si è dimostrato impermeabile ad ogni richiesta di moderazione proveniente da Washington D.C. Nonostante i grandi aiuti economici che riceve dall'Ue, l'Autorità palestinese che governa la Cisgiordania non è riuscita a costruire un governo legittimo e affidabile, su cui basare la prospettiva negoziale dei "due popoli, due Stati".

Ed è avvenuto così perché sia l'America sia l'Europa sono state internamente divise. A Bruxelles, ad una presidente della Commissione europea fortemente pro-Israele (Ursula von der Leyen, che peraltro è tedesca) è corrisposto un Alto rappresenta per la politica estera e di sicurezza (e vicepresidente della Commissione europea, Josep Borrell) decisamente pro-Palestina, per non parlare delle divisioni tra i governi nazionali (evidente in un voto dell'ottobre 2023 alle Nazioni Unite, su una risoluzione non vincolante che chiedeva "la cessazione

immediate delle ostilità" tra Israele e Hamas, con i governi europei che hanno assunto ben tre posizioni diverse). Le divisioni non sono mancate anche in America, in particolare nel campo democratico. Di fronte ad un conflitto che sta cambiando la storia del Medio Oriente, gli europei e gli americani sono stati costantemente divisi al loro interno, quindi incapaci di incidere sullo sviluppo e l'esito del conflitto, prigionieri della loro politica domestica, impossibilitati ad avere uno sguardo di medio periodo. La Parte Quinta del volume raccoglie gli editoriali scritti per riflettere sulle ragioni e i torti che hanno alimentato il conflitto tra israeliani e palestinesi, oltre che sulle difficoltà a risolverlo. In quegli editoriali ho cercato di mostrare la complessità delle divisioni, non solo tra israeliani e palestinesi, ma anche e soprattutto all'interno di ognuno dei due campi. Se non si comprendono quelle divisioni, e si accetta la narrativa sul conflitto sacralizzato tra musulmani ed ebrei, è impossibile immaginare, prima ancora che praticare, una strategia di pacificazione.

Conclusione

I cigni democratici sono molto belli, il loro piumaggio è impareggiabile, ma i loro colli si sono ridotti. Le democrazie fanno fatica a guardare lontano, ad affrontare le minacce guardandole negli occhi. La democrazia è la nostra forza, ma senza leader quest'ultima si atrofizza. Abbiamo bisogno di leader, precisava Max Weber, che siano capaci di inserire le dita negli ingranaggi della storia per farla girare nella direzione necessaria per affrontare quelle minacce. La formazione, selezione e circolazione di leader, capaci di guardare lontano agendo all'interno delle regole e dei principi costituzionali, continuano a costituire la principale sfida sistemica per le nostre democrazie liberali.

Autori citati nell'introduzione

FUKUYAMA, Francis (1992), *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli.

FUNICIELLO, Antonio (2023), *Leader per forza: storie di leadership che attraversano i deserti*, Milano, Rizzoli.

KANT, Immanuel (1985) (1795), *Per la pace perpetua. Un progetto filosofico*, Roma, Editori Riuni.

KAZIN, Michael (2016), "Trump and American Populism: Old Wines, New Bottles", *Foreign Affairs*, novembre/dicembre.

KOLESNIKOV, Andrei (2023), "The End of Russian Idea: What It Will Take to Break Putinism's Grip", *Foreign Affairs*, settembre/ottobre.

MEARSHEIMER, John J. e Sebastian Rosato (2023), *How States Think*, New Haven, Yale University Press.

POPOVA, Maria e Oxana Shevel (2024), *Russia and Ukraine: Entangled Histories*, Diverging States, Cambridge, Polity.

RIKER, William (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown.

SCHUMPETER, Josef (2023) (1942), *Capitalismo, socialismo e democrazia*, nuova edizione, Assago (MI), Meltemi.

SULLIVAN, Jake (2023), "The Sources of American Power", *Foreign Affairs*, novembre/dicembre.

WEBER, Max (1983) (1919), *Il lavoro intellettuale come professione*, nuova edizione, Torino, Einaudi.

ZAKARIA, Fareed (2024), "The Self-Doubting Superpower: America Shouldn't Give Up on the World It Made", *Foreign Affairs*, gennaio/febbraio.

Parte Prima

La guerra di Putin

La Ue deve superare le debolezze politiche

L'invasione russa dell'Ucraina, ha scritto Emma Ashford, rappresenta un «cambiamento tettonico» della politica mondiale, di sicuro di quella europea. Con tale invasione si è definitivamente concluso il dopo Guerra Fredda iniziato con l'implosione dell'Unione Sovietica tra il 1989 e il 1991 e la sua trasformazione nella Federazione Russa. Quali sono le implicazioni per l'Europa? Il dopo Guerra Fredda è finito perché l'erede della potenza sconfitta nella Guerra Fredda (la Federazione Russa) ha rifiutato (militarmente) la principale conseguenza di quest'ultima, cioè la sua normalizzazione in uno Stato «territorialmente delimitato» (per dirla con Richard Haas). Da tempo, in realtà, la Federazione Russa agisce militarmente per alterare gli equilibri territoriali formatisi negli ultimi trent'anni. Essa non si pensa come uno Stato territoriale, bensì come una potenza imperiale che ha il "diritto" di ricostruire l'area continentale che era stata sotto il dominio dell'Unione Sovietica. Tuttavia, mentre quest'ultima si era basata su un'ideologia (il comunismo) per giustificare quel dominio, la Federazione Russa si basa su un nazionalismo etnico-religioso che non è esportabile nei Paesi della vecchia sfera di influenza sovietica (se non tra le minoranze russofone presenti in alcuni di essi). Nell'occupazione dell'Ucraina c'è solamente l'affermazione del potere di una nazione forte su una nazione debole, come è proprio dell'azione degli imperi.

Ha scritto Stephen M. Walt che l'Occidente avrebbe dovuto riconoscere «il senso di insicurezza» creatosi a Mosca con la fine della Unione Sovietica, costruendo un sistema di sicurezza che la garantisse. Può darsi. Però, se è vero che Mosca si sente un impero, per di più privo di bilanciamenti interni,

sarebbe stato difficile rassicurarla. Un impero, per sua logica, ha bisogno di espandersi, senza preoccuparsi del diritto dei popoli conquistati a non farsi controllare da esso. Di qui, l'instabilità che si riversa sul resto del continente.

Mosca mostra che la visione kantiana di "una pace perpetua", così diffusa nelle leadership politiche ed economiche europee (a cominciare da quelle tedesche), è irrealistica. Eppure, con la fine della Guerra Fredda, quelle leadership avevano finito per pensare che la storia era davvero finita, per dirla con Francis Fukuyama. L'Unione europea è così diventata una grande potenza mercantilistica, nell'assunzione che i commerci avevano ormai preso il posto delle armi. L'irenismo delle leadership europee ("c'è un interesse comune alla pace") non è stato scalfito dalla sequenza di conflitti esplosi in Europa e ai suoi confini (prima e dopo l'11 settembre 2001). Per quelle leadership non c'era più bisogno di proteggersi perché il mondo non era più minaccioso (e, comunque, ci sarebbero stati gli americani a farlo, se necessario). L'Ue si è specializzata nella produzione di norme e di regole, entrambe basate sul mutuo riconoscimento degli interessi. Tuttavia, alcune di quelle regole (dell'Organizzazione mondiale dei commerci o dell'Eurozona, ad esempio) non hanno funzionato come ci si aspettava, attivando sentimenti di chiusura nazionalistica in molti settori di opinione pubblica. Il nazionalismo, nelle sue varianti etniche e religiosi (se non razziali), ha rimescolato le carte. Karl Schmitt si è messo a soffiare sul collo di Immanuel Kant, in diverse capitali europee e non solo a Mosca.

Bruxelles non può affrontare tali mutamenti senza cambiare il proprio modo di pensare oltre che di funzionare. L'Ue è stata costruita sull'assunto che il nazionalismo non rap-

presentasse più una minaccia esistenziale, sia al suo interno che all'esterno. Con il risultato che, all'esterno, si è esposta ai ricatti dei nazionalisti in campi cruciali come l'energia o la sanità, oppure è stata costretta ad affrontare giganteschi flussi migratori senza una politica comune, o ha dovuto ricorrere alla benevolenza americana per garantire la propria sicurezza (dalla ex-Jugoslavia alla Libia). Mentre all'interno ha finito per farsi bloccare dai nazionalisti al potere nei suoi Stati membri, avendo strutturato un sistema decisionale in politiche cruciali (come la difesa militare e l'intelligence) basato sulla loro buona volontà a cooperare. La preoccupazione principale dell'Ue è stata quella di mediare tra gli interessi e le idiosincrasie dei suoi Stati membri, come se il mondo esterno non ci fosse. Bruxelles non dispone di una credibile forza militare, eppure nella politica di difesa e di sicurezza comune ha costituito ben 35 comitati e sottocomitati sulle tematiche più disparate. Il suo Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza è alla testa dell'Agenzia europea della difesa, eppure il suo potere è inferiore a quello di un capo del personale. Gli Stati membri, a cominciare dalla Francia, non hanno voluto rinunciare alla loro (formale) "sovranità militare", anche se poi sono costretti a telefonare a Washington D.C. ogni volta che si sentono (nei fatti) sfidati. Invece di affrontare la questione della propria debolezza politica, Bruxelles si inventa ogni giorno un modo per spezzettare il suo funzionamento, dall'"unione della salute" all'"unione dell'energia" o all'"unione della difesa". Nata per addomesticare i nazionalismi, l'Ue rischia di essere addomesticata da questi ultimi.

Insomma, l'invasione russa dell'Ucraina rappresenta un punto di non ritorno per l'Ue. Quest'ultima, se rimane prigio-

niera della propria introversione, non potrà affrontare le sfide dei nazionalismi esterni ed interni. Solamente chi dimentica, scrisse tempo fa Bronislaw Geremek, può pensare che la storia non si ripeta.

27 Febbraio 2022

Ora la difesa europea deve fare un salto di qualità

L'aggressione russa dell'Ucraina ci ha fatto capire la natura di chi l'ha compiuta, anche se non mancano (in Italia) coloro che non vogliono capire. A sinistra, leader sindacali e organizzazioni partigiane hanno giustificato quell'aggressione «perché provocata» dalle mire espansionistiche della Nato, senza alcuna evidenza. A destra, leader politici con legami organizzativi con il partito di Putin (Russia Unita) hanno ricondotto quell'aggressione a un conflitto territoriale tra due Paesi, anche qui sfidando l'evidenza. In nome del realismo del più forte, entrambi chiedono di depositare le armi, come se i torti fossero condivisi. Vladimir Il'ič Lenin aveva chiamato «utili idioti» coloro che esaltavano la rivoluzione bolscevica senza capirla. Lenin è morto da tempo, ma gli utili idioti dell'autoritarismo sono in buona salute (come l'ex cancelliere tedesco Gerhard Schröder, finalmente allontanato dal suo partito). Vediamo invece come stanno le cose.

L'aggressione russa dell'Ucraina è il risultato sia di un sistema di potere (costruito intorno a Vladimir Putin negli ultimi vent'anni) che di una precisa visione politica (basata sulla missione della Russia come nazione-impero). Nel discorso del 21 febbraio scorso (durato un'ora e fatto a braccio), Putin ha sostenuto che vuole «rimediare agli errori di Lenin». Il prin-

cipale dei quali è stato quello di istituzionalizzare il principio dell'autodeterminazione nazionale, non già quello della "dittatura del proletariato". Il principio di autodeterminazione, per Putin, ha condotto alla formazione di una pluralità di repubbliche di carattere etnico-nazionale (quindi aggregate nell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche), con l'inevitabile declino della "grande Russia" pre-bolscevica. Declino conclusosi definitivamente dopo la Guerra Fredda, quando quelle repubbliche rivendicarono il principio di autodeterminazione per realizzare la loro sovranità nazionale. Come ha scritto Walter Russell Mead su *The Wall Street Journal*, l'aggressione all'Ucraina del 2022 è una tappa del percorso di ricostruzione della nazione-impero di impronta zarista. Un percorso iniziato nel 2008 con l'invasione della Georgia, andato avanti nel 2014 con l'annessione della Crimea, destinato ad allargarsi alle nuove repubbliche formatesi dopo il 1990. Ne consegue che queste ultime, se non vogliono cadere sotto il tallone di ferro dei soldati russi, farebbero meglio a seguire l'esempio della Bielorussia di Aljaksandr Ryhoravič Lukašėnka, diventando "autonomamente" Stati-fantoccio alle dipendenze di Mosca. C'è dunque una sanguinosa coerenza imperiale nella visione di Putin, condivisa dai gruppi dirigenti del suo partito (Russia Unita) e dello Stato (Federazione Russa). Se così è, non si può attendere, nel breve periodo, un suo rovesciamento. Ivo Daalder in *Foreign Affairs* ha proposto di ritornare alla strategia del Containment, elaborata nel 1946 dall'allora ambasciatore americano a Mosca, George Frost Kennan. In un lungo telegramma inviato al presidente Truman, Kennan consigliò di contenere l'espansione dell'Unione Sovietica, così da creare le condizioni della sua implosione dall'interno. I russi non coincidono con i putiniani. Occorre tenere in vita tutte le

cooperazioni possibili di tipo economico e culturale con quel Paese, ma contenendo con determinazione la sua espansione militare e riducendo la nostra dipendenza energetica da esso.

Se così è, l'Europa non può aspettare che passi la nottata. Tant'è che l'Unione europea (Ue), per la prima volta, ha deciso di trasferire armi letali al governo ucraino del presidente Volodymyr Zelenskyy. Olaf Scholz, in una settimana, ha messo in soffitta una politica decennale di *appeasement* tedesco nei confronti della Russia, decidendo di investire più del 2% del Pil nazionale (100 miliardi di euro) nella difesa (come previsto da un impegno preso dai membri della Nato nel 2006 e mai rispettato). Emmanuel Macron e Mario Draghi hanno proposto di accelerare il progetto dell'Unione della difesa. Bene, ma non basta. Come ha riportato Raul Caruso su Lavoce.info, la spesa per la difesa degli Stati membri dell'Ue è già cresciuta del 25% tra il 2014 (annessione russa dell'Ucraina) e il 2020 (raggiungendo i 198 miliardi, 1,5% del Pil dell'Ue), ma ciò non ha accresciuto le capacità di difesa dell'Ue in quanto tale. L'incremento di spesa ha portato alla duplicazione dei progetti e alla moltiplicazione dei costi, con il risultato che abbiamo avuto più spesa nazionale ma meno difesa europea. Occorre invece centralizzare la parte strategica della spesa per la difesa, mettendola al servizio di un progetto europeo di difesa distinto da quelli nazionali (Domenico Moro, tra gli altri, l'ha definito il progetto del «28esimo esercito»). Se la pandemia ci ha obbligato ad avviare la costruzione di una capacità fiscale centrale, l'aggressività russa deve spingerci a costruire una capacità militare centrale, distinta ma non sostitutiva di quelle nazionali, governata da autorità democratiche sovranazionali.

Insomma, l'aggressione russa all'Ucraina non è l'atto crudele di un Macbeth uscito da una tragedia shakespeariana.

Essa esprime la visione del gruppo dirigente della Federazione Russa finalizzata ad allargare lo "spazio vitale" (o meglio imperiale) di quest'ultima. Occorre contenere con determinazione tale visione affinché si creino le condizioni interne a quel Paese per il suo rovesciamento. Ciò richiederà un salto di qualità nella difesa europea, senza rinunciare alle cooperazioni possibili. Se la Federazione Russa si comporta militarmente da "Stato canaglia", come tale va affrontata.

6 Marzo 2022

Gli specchi di Versailles e il mondo che cambia

Lo scenario del Consiglio europeo di giovedì e venerdì scorsi è un po' la metafora dell'Unione europea (Ue), quando il suo baricentro decisionale è nei governi nazionali. Quel Consiglio si è tenuto tra gli specchi di Versailles, mentre l'aggressione russa dell'Ucraina stava provocando la morte e la sofferenza di milioni di persone. Il Consiglio europeo sembrava un monarca collettivo che fatica a rincorrere gli avvenimenti al suo esterno. Ma anche l'esito della riunione è risultato insufficiente. È vero che i governi nazionali hanno preso decisioni importanti, ma si è trattato di decisioni a metà, per via delle divisioni che si sono aperte tra di loro. Dopo tutto, come possono 27 capi di governi nazionali, che esprimono interessi diversi, prendere decisioni tempestive e coerenti, per di più rispettando il principio di unanimità? Improbabile. Tre esempi.

Primo. Il Consiglio europeo ha rafforzato le sanzioni economiche contro la Russia, ha "autorizzato" la Commissione a utilizzare altri 500 milioni per aiuti militari all'Ucraina, ha im-

pegnato gli Stati membri «ad affrancarsi, quanto prima, dalle importazioni di gas, petrolio e carbone russi» (informalmente, entro il 2027), riducendo altresì la nostra dipendenza strategica nelle materie prime critiche, nei semiconduttori, nella salute, nel digitale e nei prodotti alimentari. Pur ribadendo il suo impegno a perseguire una «politica commerciale ambiziosa e solida, in un contesto multilaterale e attraverso accordi commerciali», il Consiglio europeo propone di restringere la globalizzazione, accrescendo l'interdipendenza all'interno dell'Ue, ma riducendo quella al suo esterno. Tutto bene. Però, tale riposizionamento strategico è destinato ad avere conseguenze asimmetriche sugli Stati membri. Le sanzioni penalizzano in modo diseguale questi ultimi, l'autonomia energetica dalle forniture russe è più facilmente acquisibile da alcuni Paesi (la Francia nucleare) che da altri (l'Italia e la Germania del gas). Come farsi carico dei costi di aggiustamento, con bilanci nazionali già sovraccaricati dalle spese per contrastare la pandemia? Ci vorrebbe un bilancio europeo ad hoc, con risorse acquisite sul mercato finanziario dalla Commissione, come sperimentato con Next Generation Eu. Ma i Paesi frugali hanno cominciato subito ad abbaiare. Conseguenza, il Consiglio europeo non si esprime.

Secondo. Il Consiglio europeo è inequivoco nel riconoscere che «la Russia ha riportato la guerra in Europa», violando «palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite» e compromettendo «la sicurezza e la stabilità mondiali ed europee», oltre a causare «sofferenze indicibili alla popolazione ucraina». Chiede perentoriamente che «la Russia cessi le sue azioni militari e ritiri tutte le forze e le attrezzature militari dall'intero territorio dell'Ucraina». Per sostenere queste richieste, il Consiglio europeo propone di aumentare e

migliorare gli investimenti nelle capacità di difesa, di stimolare gli investimenti collaborativi tra gli Stati membri, di sviluppare sistemi di cybersecurity e connettività spaziale, di migliorare la mobilità militare in tutta l'Ue. Tutto bene, ma come possono quelle richieste risultare credibili, se non sono accompagnate (soprattutto) da un impegno preciso a costruire una capacità militare autonoma dell'Ue? Certamente è necessario avviare una politica industriale comune nella difesa, superando le rivalità tra i vari progetti bi- o multinazionali, ma ciò richiederà anni. Nel frattempo, chi ferma «i cosacchi che sono alle nostre porte»? Per fortuna c'è la Nato, ma le incertezze della politica Usa imporrebbero di rafforzarne il pilastro europeo. Ma per rafforzare quest'ultimo, la logica intergovernativa non funziona. Basti pensare alla Cooperazione strutturata permanente nel campo della difesa (Pesco, avviata nel 2017), che, nonostante si basi sulla partecipazione volontaria di chi ne sottoscrive gli obiettivi (25 dei 27 Stati membri), non è riuscita ancora a definire una strategia comune per via delle divergenze tra quegli Stati. Tant'è che la Francia ha avviato, nel 2018, l'Iniziativa europea di intervento, costituita oggi da 13 Paesi (l'Italia vi ha aderito nel 2019), ma anche questa Iniziativa intergovernativa è continuamente sottoposta alle diffidenze tra i Paesi che ne fanno parte. Anche a Versailles, sono emerse divisioni tra i governi nazionali sia sulla necessità di creare una difesa europea che sulle risorse per finanziarla. Conseguenza, il Consiglio europeo non si esprime.

Terzo. Il Consiglio, a fronte della richiesta del governo ucraino di beneficiare di una procedura accelerata per entrare nell'Ue, riconosce «le aspirazioni europee e la scelta europea dell'Ucraina, come indicato nell'accordo di associazione» (siglato nel 2014 ed entrato in vigore nel 2017). Tuttavia, rinvia la

decisione. Non poteva essere diversamente, viste le divisioni tra i governi nazionali. Alcuni dei quali (dell'Europa dell'Est) favorevoli all'allargamento dell'Ue all'Ucraina, Moldova e Georgia, ma anche ai Paesi balcanici, mentre altri governi (dell'Europa dell'Ovest, con la Germania oscillante) assai meno favorevoli. Divisione inevitabile, dovendo scegliere tra due alternative secche, integrazione o esclusione. Conseguenza, il Consiglio europeo non si esprime.

Insomma, gli specchi di Versailles hanno riflettuto un Consiglio europeo determinato a reagire alla sfida russa, ma indeterminato nel precisare i termini della sua risposta. L'Ue non può rispondere con coerenza alle sfide se continua ad affidarsi a un Luigi XIV (seppure collegiale).

13 Marzo 2022

La sicurezza russa non vale più di quella ucraina

L'aggressione russa dell'Ucraina è sostenuta non solamente dai carri armati, ma anche dalle idee. In particolare, dall'idea che la Russia sia dovuta intervenire in Ucraina per garantire la propria sicurezza. Un'idea che si cerca di giustificare attraverso il ricorso ad una specifica teoria delle Relazioni internazionali, il realismo. Non c'è talk show o social media in cui non vi sia qualcuno che usa quest'ultimo per difendere le ragioni della Russia. Di cosa si tratta?

Per la teoria realista (che ha le sue radici nelle opere di Tucidide), gli Stati, in quanto unici ed esclusivi attori della politica internazionale, sono obbligati ad agire in una condizione di permanente incertezza. Ciò spinge ogni Stato a preoccuparsi principalmente della propria sicurezza. Ecco perché,

per i nostri realisti, l'aggressione russa dell'Ucraina è dovuta all'insicurezza prodotta dall'adesione dei Paesi dell'Europa orientale alla Nato.

Tuttavia, per quei realisti, la decisione dei Paesi dell'Europa orientale di entrare nella Nato non è giustificabile dalla stessa motivazione (garantire la loro sicurezza) usata per giustificare la sicurezza della Russia. Eppure, quest'ultima rappresentava un'evidente minaccia per quei Paesi, anche perché li aveva a lungo dominati. Neorealisti come John Mearsheimer e Stephen M. Walt potrebbero replicare che le grandi potenze dispongono di una pretesa speciale alla sicurezza, proprio perché dispongono dei mezzi (come l'arsenale nucleare) per imporla a chiunque (ritengono) possa minacciarla. Ma ciò giustificherebbe ancor di più la decisione dei Paesi dell'Europa orientale di entrare nella Nato. Quell'entrata, lungi dall'essere una provocazione, è piuttosto l'espressione di una strategia realista, da parte di Paesi piccoli e medi, per garantire la propria sicurezza. Solo entrando in un'organizzazione più grande (e con deterrente nucleare), quei piccoli-medi Paesi potevano soddisfarla. Dal punto di vista della teoria realista, dunque, l'esigenza di sicurezza della Russia e dei Paesi dell'Europa orientale sono altrettanto legittime. Una doppia esigenza che è invece disconosciuta da nostri "realisti a metà", per i quali conta solamente l'esigenza di sicurezza della Russia. Perché ciò che vale per la Russia non deve valere anche per gli altri? Poiché non esiste un'esigenza di sicurezza superiore ad un'altra, la teoria realista suggerisce di risolvere il dilemma della sicurezza collettiva attraverso accordi (si pensi agli studi di Kenneth Waltz o Robert Gilpin). E così si era fatto con gli accordi di Budapest del 1994, con i quali l'Ucraina aveva accettato la propria de-nuclearizzazione (trasferendo alla Russia

le armi nucleari "sovietiche" che erano sul suo territorio), la Nato aveva escluso la partecipazione dell'Ucraina al suo sistema di difesa, la Russia si era impegnata a riconoscere la sovranità di quest'ultima. Da allora, non c'è un singolo atto formale, del governo ucraino, finalizzato a mettere in discussione quegli accordi. Il governo ucraino non ha mai presentato una domanda formale per entrare nella Nato, né l'accordo di associazione siglato con l'Unione europea nel 2017 prevedeva qualcosa di diverso dalla cooperazione commerciale. Perché gli accordi di Budapest sono stati invece disonorati dalla Russia, prima nel 2014 (con l'annessione della Crimea) e quindi nel 2022 (con l'invasione militare del Paese)?

Per i nostri realisti a metà, non solo conta esclusivamente la sicurezza della Russia, ma non c'è nessuna differenza tra quest'ultima e una democrazia come quella americana. È vero che per la teoria realista è secondario, ai fini del suo comportamento internazionale, che uno Stato abbia un regime interno di tipo democratico o autoritario. L'esigenza della sicurezza è indipendente dalla "formula politica" (Reinhold Niebuhr) adottata da uno Stato per organizzare la sua azione politica a livello internazionale. Tuttavia, se è evidente che la Russia autocratica e l'America democratica debbono entrambe garantire la rispettiva sicurezza, è altrettanto evidente che quest'ultima è garantita in modo diverso nell'una e nell'altra. Tale differenza sfugge ai nostri realisti a metà, per i quali l'invasione americana dell'Iraq nel 2003 e l'attuale aggressione russa dell'Ucraina "pari sono". Così non è, però, in quanto quelle decisioni sono emerse in modo diverso (nella segretezza a Mosca, in un infuocato dibattito pubblico a Washington D.C.) e diversa è la reazione ai loro effetti. L'invasione americana dell'Iraq fu sconfitta prima a casa che sul campo,

portando alla Casa Bianca nel 2008 il primo leader afroamericano della storia del Paese (strenuo oppositore di quell'invasione), mentre la critica all'aggressione russa dell'Ucraina può portare alla galera per ben 15 anni. Non capendo cos'è la democrazia, i realisti a metà ritengono che l'entrata nella Nato dei Paesi dell'Europa orientale sia stata imposta dal presidente americano, non già decisa autonomamente dai cittadini di quei Paesi, appena hanno potuto liberarsi dal cappio sovietico. Una scelta obbligata per proteggere la loro giovane (e imperfetta) democrazia. Dopo tutto, cosa avrebbero dovuto fare quei cittadini per evitare di rivivere l'esperienza dei carri armati russi entrati a Budapest nel 1956 o a Praga nel 1968 o della legge marziale introdotta a Varsavia nel 1980? Insomma, mentre l'Ucraina è aggredita dalla Russia, c'è chi cerca di trasferire all'Occidente la responsabilità indiretta di quell'aggressione. Perché? Per pro-putinismo, per antiamericanismo o semplicemente perché *stultorum mater sempiter gravida*?

20 Marzo 2022

Putin obbliga a ripensare la globalizzazione

In due giorni, giovedì e venerdì scorsi, si sono succedute a Bruxelles le riunioni di alcuni dei principali organismi del sistema occidentale, la Nato, il G7 e l'Unione europea. In quelle riunioni sono stati discussi temi diversi (dalle sanzioni alla Russia all'autonomia energetica dell'Europa), temi che fanno parte di un unico (grande) problema, la crisi dell'ordine globale liberale. L'aggressione russa dell'Ucraina ha infatti scosso i pilastri di quell'ordine, come l'apertura dei mercati e l'interdipendenza tra i Paesi. È possibile ricostruirli?

Con la fine della Guerra Fredda (1991), una visione liberale delle relazioni internazionali si è affermata, ispirando le scelte dei leader occidentali. Tale visione si è basata su una teoria (elaborata da autori americani come Stephen D. Krasner e John Ikenberry ma divenuta una vera e propria filosofia pubblica in Europa) secondo la quale il sistema internazionale è caratterizzato sempre di meno dalla lotta per il potere politico-militare tra gli Stati e sempre di più dalle interdipendenze economiche tra di essi.

Una trasformazione dovuta al consolidamento di regimi internazionali istituzionalizzati, le cui norme e i cui disincentivi tendono ad addomesticare le pulsioni aggressive degli Stati. Per di più, una pluralità di attori internazionali non-statali (imprese multinazionali, istituzioni finanziarie, organizzazioni non governative) partecipano al processo che conduce a decisioni globali, così riducendo la possibilità della rivalità diretta tra gli Stati. Attraverso quei regimi internazionali, le dispute tra Stati e tra attori privati sono state risolte attraverso negoziati basati sul reciproco riconoscimento dei loro interessi legittimi, oppure ricorrendo alle decisioni di magistrature internazionali (quando necessario). Sabino Cassese ha spiegato come negli ultimi trent'anni si sia venuto a consolidare un vero e proprio ordine legale globale, ispirato dai principi del liberalismo internazionale che proteggono i diritti degli individui e non solo gli interessi degli Stati. Tale ordine legale globale ha contribuito a delegittimare la guerra come strumento per la soluzione delle contese, anche se non poteva cancellarla. Tant'è che per Daron Acemoğlu e James A. Robinson le guerre degli ultimi trent'anni sono risultate dal fallimento di uno Stato (si pensi all'ex Jugoslavia degli anni Novanta del secolo scorso) piuttosto che da uno scontro tra

Stati. Perché fare la guerra quando l'interdipendenza produce vantaggi (anche se non egualmente distribuiti) per tutti?

L'aggressione all'Ucraina contraddice tale visione. Non vi è dubbio che l'interdipendenza economica fosse giunta anche a Mosca. Negli ultimi trent'anni, infatti, l'economia russa si è venuta ad intrecciare con le esigenze economiche dei Paesi europei, traendone non pochi vantaggi; il Pil russo è stato sostenuto dalle esportazioni di gas e materie prime nei Paesi dell'Europa (tra cui il nostro); la nuova classe media russa è stata attratta dai consumi occidentali; i ricchi russi hanno trovato estese e convenienti occasioni di investimento finanziario, immobiliare e industriale in Paesi come il Regno Unito. Nonostante le sanzioni successive al 2014 (in risposta all'annessione della Crimea da parte della Russia), la dipendenza di Italia e Germania dal gas russo è addirittura cresciuta. Eppure, ciò non ha fermato Putin. Forse perché Putin ragiona politicamente, prima ancora che economicamente. Ha ritenuto l'America debole ed ha cercato di profittarne per promuovere la sua visione nazional-imperiale. Dopo tutto, ha ricordato Charles A. Kupchan, è stata l'egemonia dell'America (nonostante i tanti errori) a rendere possibile l'interdipendenza dell'ordine liberale internazionale del dopo Guerra Fredda. Una volta indebolitasi quell'egemonia, come si è visto con la fuga da Kabul nell'agosto 2021, si sono aperti spazi all'azione unilaterale di tiranni con le armi nucleari (come Putin). Se è stato il declino (relativo) dell'America ad aver condotto al "mondo di nessuno" (*No One's World*), in cui non vi è più un Paese in grado di proteggere le istituzioni liberali dell'ordine internazionale, allora l'interdipendenza basata sugli scambi economici e le norme giuridiche, seppure necessaria, non è sufficiente per pacificare il mondo. Il *soft power* dell'economia va accompagnato dall'*hard power* della politica.

Ciò avrà conseguenze strutturali per l'Europa. Sul piano internazionale, dovrà ripensare la globalizzazione (su questo giornale, Gianmarco Ottaviano ha parlato di "ri-globalizzazione selettiva"), riducendo le catene di valore e introducendo considerazioni di sicurezza nella cooperazione tecnologica e industriale. Non è più giustificabile la dipendenza energetica dalla Russia o quella dei semiconduttori dalla Cina, ancora di meno lo è la nostra dipendenza militare dall'America. È ora di farci carico della nostra sicurezza. Sul piano interno, come ha scritto Nicholas Mulder, la ri-globalizzazione selettiva richiederà un impegno pubblico senza precedenti, così da neutralizzare i costi sociali della transizione verso una globalizzazione selettiva. L'Europa dovrà rafforzare l'autonomia (a livello industriale e tecnologico) del suo mercato interno e ridurre le diseguaglianze sociali prodotte dalla precedente globalizzazione non-selettiva. Senza coesione sociale sarà difficile riformare.

Insomma, dietro gli incontri e le riunioni di Bruxelles ha aleggiato un problema molto più grande di Putin. Come ricostruire un nuovo ordine globale liberale. I tiranni non sanno che la forza del liberalismo risiede nella sua capacità di rigenerarsi.

27 Marzo 2022

L'Ucraina e il dilemma dell'Unione allargata

L'aggressione russa dell'Ucraina ha accelerato la discussione sull'allargamento dell'Unione europea (Ue). L'11 marzo scorso, il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione europea di predisporre la complessa procedura che potrebbe condurre all'entrata dell'Ucraina nell'Ue, insieme alla Moldavia e alla Ge-

orgia. La richiesta è sostenuta dalla larga maggioranza del Parlamento europeo, da tutti i governi dell'Europa dell'Est, oltre che da alcuni governi dell'Europa dell'Ovest (tra cui il nostro). In un momento così drammatico per l'Ucraina, la prospettiva della partecipazione di quest'ultima all'Ue costituisce un *asset* di grande importanza, sia sul piano simbolico sia su quello materiale. Un *asset* per l'Ucraina, ma lo è anche per l'Ue? Vediamo.

L'Ue è il risultato di un processo di allargamento continuo, essendo passata dai sei Stati membri fondatori del 1957 agli attuali 27 (la Croazia è stato l'ultimo Paese ad entrare nel 2013).

Nonostante nel 2020 il Regno Unito abbia lasciato l'Ue, sono molti i Paesi che chiedono invece di farne parte. Come il Montenegro (dal 2012), la Serbia (dal 2014), l'Albania e la Macedonia del Nord (dal 2020), la Turchia (addirittura dal 2005, con fasi alterne di *stop and go*), mentre la Bosnia-Erzegovina ha presentato domanda nel 2016. Fare parte dell'Ue non è però semplice. L'Articolo 49 del Trattato sull'Ue (Tue) stabilisce una procedura complessa. Il Consiglio europeo dei capi di governo nazionali decide se accettare o meno la richiesta del Paese richiedente. Se l'accetta, quest'ultimo diventa un Paese-candidato che, in quanto tale, sarà tenuto a rispettare i cosiddetti "criteri di Copenaghen" (stabiliti da un Consiglio europeo tenutosi in quella città nel 1993). Tali criteri richiedono che il Paese-candidato, per entrare a pieno titolo nell'Ue, sia dotato di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia e lo Stato di diritto (così come definiti dai Trattati), disponga di un'economia di mercato funzionante, abbia adeguato la propria legislazione nazionale all'enorme *acquis communautaire* (cioè all'insieme di norme, obbligazioni e condizioni) che accomuna gli Stati membri dell'Ue. L'avvicinamento al rispetto

di quei criteri viene monitorato dalla Commissione europea e dai suoi servizi tecnico-giuridici. La soddisfazione di quei criteri richiede tempo. L'ultimo grande allargamento (ai Paesi dell'Est dell'Europa) è avvenuto tra il 2004 e il 2007, quindici anni dopo la fine della Guerra Fredda (1991).

L'allargamento ha rappresentato il principale strumento di politica estera dell'Ue, in sostituzione di una vera politica estera. La prospettiva di aderire all'Ue (e di beneficiare del suo grande mercato interno) ha incentivato la stabilizzazione politica dei Paesi-candidati, oltre che la loro apertura economica. Attraverso i vari allargamenti, in particolare quelli del 2004 e del 2007, è stato possibile ricomporre la frattura ideologica tra l'Europa orientale e occidentale, rendendo entrambe più sicure. Tuttavia, i vari allargamenti hanno creato anche non pochi problemi all'Ue. Hanno aumentato la disomogeneità interna all'Ue, relativamente alle finalità dell'integrazione europea. Se l'Ue era nata per addomesticare le sovranità nazionali, gli Stati entrati nel 2004-2007 volevano piuttosto rafforzare la loro sovranità nazionale. Dopo tutto, avevano da poco recuperato quest'ultima, a lungo inculcata dall'Unione Sovietica. Di qui, la loro difficoltà crescente ad accettare il progetto europeo di un'unione "sempre più stretta", spingendo invece per un'unione "sempre più larga" (come è proprio di un'organizzazione internazionale). In vari Paesi dell'Europa centrale e orientale si sono affermate maggioranze elettorali insensibili allo Stato di diritto, all'indipendenza della magistratura, alla libertà e pluralismo della stampa, o alla trasparenza amministrativa, così come tali valori sono celebrati nei Trattati dell'Ue. La disomogeneità tra gli Stati non è un problema, se essi condividono i valori che li tengono insieme. Ma lo diventa quando quella condivisione non c'è. Infatti, l'appartenenza all'Ue implica la partecipazione

del nuovo Stato a tutte le istituzioni di quest'ultima. Potrà avere i suoi rappresentanti nel Parlamento europeo, proporre un suo commissario, partecipare con i suoi ministri al Consiglio e con il proprio capo di governo al Consiglio europeo (dove le decisioni vengono prese all'unanimità), oltre che proporre i propri rappresentanti per i vari organismi giuridici e tecnici su cui si struttura il funzionamento dell'Ue. Tant'è che più la disomogeneità tra gli Stati è cresciuta, più si è ricorsi alle istituzioni intergovernative (come il Consiglio europeo) per tenerla sotto controllo. La combinazione di disomogeneità politica e logica intergovernativa ha finito per generare soluzioni che hanno rafforzato il coordinamento intergovernativo, piuttosto che la capacità delle istituzioni sovranazionali. Soluzioni destinate, a loro volta, a generare nuovi problemi.

Insomma, con gli allargamenti, l'Ue ha risolto i problemi al suo esterno, al prezzo di creare problemi al proprio interno. Non avverrebbe diversamente con l'allargamento all'Ucraina, che vuole entrare nell'Ue per proteggere (legittimamente) la propria sovranità, mentre l'Ue deve ridimensionare le sovranità nazionali per poter funzionare. C'è un'alternativa allo schema binario "dentro oppure fuori (l'Ue)" che imprigiona il nostro modo di pensare? È necessario pensare a forme diverse di integrazione, se si vuole risolvere il dilemma dell'allargamento. Il pluralismo europeo non può essere contenuto in un unico modello.

3 Aprile 2022

Quale ordine può nascere dal disordine mondiale

Allarghiamo lo sguardo. L'aggressione russa dell'Ucraina va oltre la volontà criminale di Vladimir Putin di ricostruire l'im-

maginaria nazione-impero russa. Quell'aggressione si inserisce nella messa in discussione delle democrazie liberali e nel rivolgimento dell'ordine unipolare creatosi con la fine della Guerra Fredda (1991). Dalla Siria all'Ucraina, da Hong Kong al Mali, forze e leader autoritari sono in azione per promuovere nuove gerarchie regionali e globali. Il vecchio ordine si è esaurito, il nuovo ordine è ancora da definire. Vediamo meglio.

Sul piano internazionale, i Paesi che garantiscono lo Stato di diritto, la competizione politica e le libertà fondamentali, tra cui quelle economiche, sono una minoranza. Secondo l'ultimo rapporto del V-Dem Institute, il loro numero è diminuito da 42 (2012) a 34, mentre i Paesi retti da regimi autoritari sono in crescita ovunque.

Il 70 per cento della popolazione mondiale (5,4 miliardi persone) vive nei secondi, solamente il 13 per cento nei primi. È vero che le democrazie liberali (nello specifico l'America e l'Europa) producono più del 50 per cento del Pil globale, mentre la Cina e la Russia ne producono (insieme) meno del 20 per cento. Tuttavia, ciò non è bastato per attrarre il *global south* autoritario verso l'apertura economica e politica. Per di più, l'autoritarismo è divenuto una pratica diffusa anche nei Paesi formalmente democratici (come l'India, il Brasile, l'Ungheria, la stessa America), probabilmente come risposta (per Yascha Mounk) alla "paura della diversità". In questo contesto, non è interesse dei Paesi a democrazia liberale dare vita a una nuova Guerra Fredda con il mondo dell'autoritarismo. Certamente, essi dovrebbero cooperare più strettamente su temi come la sicurezza e lo sviluppo, senza dare vita, però, ad una fortezza chiusa in sé stessa. Ad esempio, ha scritto Michael Hirsh, per raggiungere l'obiettivo di sanzionare economicamente la Russia, ci si può "alleare" con Paesi cui interessa poco la dife-

sa della democrazia, ma molto la difesa del principio dell'intoccabilità dei confini nazionali. Se i leader autoritari usano l'antioccidentalismo (e l'antiamericanismo) per nascondere le loro differenze, i leader democratici dovrebbero accentuare queste ultime, combinando flessibilità e determinazione. Possono farlo?

Sì, a condizione di neutralizzare le disfunzionalità dei loro regimi politici. La disfunzionalità americana si chiama polarizzazione politica e sociale del Paese. Basti pensare che l'aggressione russa dell'Ucraina non ha prodotto alcuna ricomposizione dell'elettorato intorno al presidente Biden (il cosiddetto effetto *rally around the flag*). Nonostante l'indubbia efficacia del sostegno americano al governo ucraino, la popolarità del presidente Biden non è cresciuta. Sebbene sia riuscito a far approvare dal Congresso un ulteriore aiuto di 33 miliardi di dollari al governo ucraino, secondo un recente sondaggio del *Pew Research Center* Biden è sostenuto dal 45 per cento degli elettori (con il 55 per cento di quelli repubblicani che sono contro di lui "a prescindere"). Cresciuta è invece la preoccupazione per gli effetti inflazionistici delle sanzioni economiche. In aprile, secondo il *consumer price index's food*, i beni alimentari di prima necessità sono cresciuti del 9,4 per cento (l'incremento più alto dal 1980). Le elezioni di metà mandato del prossimo novembre saranno condizionate dal costo della vita, più che da Vladimir Putin. Eppure, da noi, non manca chi sostiene che gli europei dovrebbero prendere le distanze da Biden, il quale vuole la guerra per poter vincere le elezioni. Pura ignoranza. Il problema non è la forza dell'America, ma la sua debolezza.

Lo stesso vale per l'Europa integrata, forte sul piano economico ma debole su quello politico e militare. Per rimediare a

tale debolezza, occorrerebbe rivedere l'impianto istituzionale che regge il suo sistema decisionale. Cioè riformare i Trattati. Ma qui le resistenze sono formidabili, sia tra i grandi che tra i piccoli Paesi. Per quanto riguarda i grandi, si pensi alla Germania. Se Draghi e Macron hanno preso una posizione chiara a favore di una sovranità europea (a cominciare dalla difesa), non si può dire lo stesso di Scholz. Quest'ultimo fa fatica a liberarsi dalla visione e dagli interessi che hanno trasformato il suo Paese in una potenza opportunisticamente mercantilistica. Nella sicurezza, la Germania ha praticato per settant'anni l'azzardo morale nei confronti dei contribuenti americani, lo stesso azzardo morale che, in economia, vede sempre praticato da altri. Per quanto riguarda i piccoli, si pensi all'Ungheria di Orbán, che continua a porre il veto al sesto pacchetto di sanzioni contro la Russia, non già per ragioni di necessità, ma per ricattare la Commissione europea che ha sospeso i finanziamenti ad essa spettanti di Next Generation Eu (in quanto il Paese non rispetta lo Stato di diritto). Oppure, si pensi alla Dichiarazione firmata il 9 maggio scorso da tredici Paesi, tutti del Nord e dell'Est, contro la revisione dei Trattati. Peraltro, con la sola eccezione della Danimarca, si tratta di Paesi che sono entrati nell'Europa integrata dopo il 1985, evidentemente per ragioni diverse da quelle dei fondatori.

Insomma, se si allarga lo sguardo, si vede che a essere circondate sono le democrazie liberali e non già i regimi autoritari. Le democrazie liberali debbono però evitare la sindrome dell'assedio, usando sia gli strumenti di *hard power* per contrastare l'aggressività dei regimi autoritari sia quelli di *soft power* per dividerli. Il nuovo ordine internazionale dipenderà da ciò che l'America e l'Europa faranno.

15 Maggio 2022

Ritornare alla Comunità europea della difesa

È una domanda che avevamo tolto dall'agenda oltre che dalla nostra coscienza: come ci si difende? L'invasione russa dell'Ucraina del 2022 ci ha obbligato a riconsiderarla. Anzi ci ha riportato all'Europa del 1952. Esattamente settant'anni fa, il 27 maggio 1952, i capi di governo di sei Paesi europei (Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) firmarono a Parigi il Trattato costitutivo della Comunità europea della difesa (CED), gemello del Trattato costitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato l'anno prima dagli stessi sei Paesi e sempre a Parigi. Lo scopo della CED era di promuovere la sicurezza del continente attraverso la formazione di una difesa europea «sovranazionale nel suo carattere, consistente in istituzioni comuni, comuni Forze armate e un budget comune» (Art. 1), operante all'interno del sistema di sicurezza transatlantico avviato dalla nascita della Nato nel 1949.

Il Trattato della CED fu fermato dall'Assemblea nazionale francese il 30 agosto del 1954. Da allora, gli europei sono ricorsi ad una potenza non-europea, l'America, per garantire la propria sicurezza. Il sistema di sicurezza che ne è emerso è stato messo in discussione dall'aggressione russa dell'Ucraina. Vediamo meglio.

La garanzia della sicurezza è la ragione che spinge gli Stati nazionali ad aggregarsi. La sicurezza ha un versante sia esterno che interno. All'esterno, mettendo insieme le forze militari dei singoli Stati, si crea la forza necessaria per opporsi ad un nemico superiore ad ognuno di essi. All'interno, sottraendo la forza militare (o buona parte di essa) ai singoli Stati e depositandola in un'entità sovra-statale, si riduce la possibilità di un confronto diretto tra di essi. Più le sfide alla sicurezza col-

lettiva sono minacciose, più si consolidano le unioni di Stati. Generalmente, il consolidamento implica il passaggio da una forma confederale ad una federale di organizzazione dell'unione. La federazione, contrariamente alla confederazione, può garantire la doppia sicurezza in quanto è dotata di un dispositivo di difesa indipendente dalle volontà o idiosincrasie dei singoli Stati. La CED del 1952 rappresentò il più avanzato tentativo democratico di portare la nuova aggregazione di Stati (la CECA) verso un esito federale (Art. 38). Prendendosi carico della propria sicurezza, la nuova aggregazione si sarebbe trasformata in «un nucleo federale europeo (...) a garanzia (...) della solidarietà democratica» di ognuno di essi (Alcide De Gasperi, ma così anche Altiero Spinelli).

La CED fu sconfitta dalla convergenza dei nazionalismi della destra gaullista e della sinistra comunista. Affossata la CED, i leader europei dovettero prendere un'altra strada per garantire la sicurezza europea. Il "problema tedesco" fu risolto facendo entrare la Germania dell'Ovest nella Nato (1955), il "problema della sicurezza" fu risolto affidandolo agli americani. Ciò ha ridotto la spinta all'aggregazione federale dell'Europa, ma ha liberato risorse per la necessaria ricostruzione economica del nostro continente. Gli europei hanno potuto utilizzare le risorse pubbliche per creare sistemi nazionali di *welfare*, visto che i contribuenti americani si facevano carica del sistema europeo di *warfare*. Gli europei hanno potuto beneficiare della sicurezza senza pagarne i costi (un esempio di azzardo morale). Nello stesso tempo, gli americani hanno beneficiato del nostro opportunismo per esercitare un'egemonia sulla politica europea. La fine della Guerra Fredda ha riconfermato tale sistema europeo della sicurezza. È vero che, con il Trattato di Maastricht (1992), l'Unione europea (Ue) si

è dotata di un pilastro dedicato alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC), cui si è aggiunto, nel 1999, la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Tuttavia, sia la PESC che la PSDC non hanno mai acquisito una autonoma capacità d'azione, vincolate, come continuano ad essere, dalla loro governance intergovernativa. Entrambe, infatti, sono controllate dai governi nazionali, che si coordinano volontariamente per affrontare le sfide alla sicurezza, prendendo decisioni che richiedono il consenso di tutti i governi. Un'evidente incongruenza che, tuttavia, i governi nazionali hanno considerato accettabile perché, dopo tutto, «ci sono gli americani a fare il lavoro sporco». E poi, per quei governi nazionali, che bisogno c'era di preoccuparsi della sicurezza, visto che la storia era finita con la fine della Guerra Fredda. Nonostante le guerre regolarmente esplose, gli europei hanno continuato a pensare che lo sviluppo dei commerci o la costruzione di oleodotti avrebbero pacificato le relazioni tra gli Stati. Un sogno da cui ci siamo dovuti svegliare all'alba dello scorso 24 febbraio. Seppure risvegliati, l'inerzia ha continuato a condizionare le nostre scelte. In un contesto in cui gli americani non possono più supplire alle nostre debolezza, l'Ue ha confermato il proprio approccio intergovernativo alla politica di sicurezza, impegnandosi (pensate un po') a mobilitare una forza militare di 5.000 unità, come promesso dalla Bussola strategica presentata dall'Alto Rappresentante Josep Borrell durante l'aggressione russa dell'Ucraina (mentre la CED del 1952 aveva previsto la mobilitazione di almeno 40 divisioni costituite da 1.300 unità ciascuna).

Insomma, se si vuole andare avanti, occorre andare indietro, riconsiderando la visione dei leader europei che dettero vita alla CED. Molte cose sono cambiate da allora, ma non sono

cambiati né il contesto di minacce né la logica delle istituzioni. Non si risponde a Putin con un comitato intergovernativo.

29 Maggio 2022

La scelta di Putin e le sue conseguenze

È implausibile stabilire quando e se finirà l'aggressione russa dell'Ucraina. È plausibile, però, discutere sulle conseguenze che la scelta di Putin è destinata a suscitare. Perché di scelta si è trattato, non già di reazione. I "paternalisti antioccidentali" (come Noam Chomsky, ma anche John Mearsheimer) ritengono che solamente l'Occidente disponga del potere di fare delle scelte (per loro, sempre sbagliate) mentre gli altri (come la Russia o la Cina o il Sud del mondo) non hanno altra possibilità che reagire alle scelte dell'Occidente. In realtà, ha osservato Natalia Antonova su *Foreign Policy*, Putin ha invaso l'Ucraina sulla base di una sua scelta, non già come reazione alle scelte dell'Occidente. Basti pensare che lo stesso Putin, nel discorso celebrativo per i 350 anni dalla nascita di Pietro il Grande del 9 giugno scorso, ha collegato l'intervento militare in Ucraina alla logica "imperiale-espansiva" seguita dal suo lontano predecessore.

Per di più, Putin aveva preparato la sua scelta con il programma di modernizzazione del 70 per cento del sistema militare russo avviato dopo l'annessione della Crimea nel 2014. Nel 2021, mentre Putin ammassava centinaia di migliaia di soldati alla frontiera con l'Ucraina, la spesa militare russa era cresciuta del 2,9% fino a rappresentare il 4,1% del Pil nazionale. Una scelta, dunque, ma con quali conseguenze?

Le conseguenze di breve periodo sono evidenti. La Nato si è espansa nel Nord dell'Europa, con la decisione della Svezia

e della Finlandia, attraverso un voto a larga maggioranza dei loro parlamenti democratici, di divenire stati membri dell'organizzazione. La logica espansiva di Putin ha prodotto subito il suo contrario. Ma la scelta di Putin è destinata ad avere conseguenze anche di medio periodo, le cui caratteristiche dipenderanno dall'esito del dibattito in corso tra i *decision-makers* occidentali (americani ed europei). Due prospettive stanno emergendo relativamente al nuovo ordine europeo. La prima è una Pax Americana rinnovata, la seconda una Pax Post-Americana inedita. Entrambe le prospettive riconoscono che l'America è necessaria per contenere la spinta imperiale della Russia (e della Cina in Asia), tuttavia esse declinano diversamente tale necessità. Per i sostenitori della Pax Americana, come Michael Beckley e Hal Brands, l'America dovrebbe ulteriormente accrescere la sua capacità militare, abbandonando lo Stato di compiacenza di chi ha vinto la Guerra Fredda. Nel loro articolo su *Foreign Affairs*, essi paragonano la decisione di Putin del 24 febbraio scorso alla decisione del dittatore nord-coreano Kim Il-sung del 25 giugno 1950, quando la Corea del Nord invase la Corea del Sud inaugurando il lungo periodo della Guerra Fredda. Anche allora, nonostante i tanti segnali dell'indurimento delle posizioni sovietiche e cinesi (a Berlino, nell'allora Cecoslovacchia, in Iran, in Turchia), l'America era rimasta prigioniera della compiacenza di chi aveva vinto la Seconda guerra mondiale. Aveva diminuito drasticamente la spesa militare dal 1945 al 1948 (da 83 miliardi a 9 miliardi di dollari), aveva lasciato senza un comando militare integrato il Trattato Nord-Atlantico (siglato nel 1949). Dopo la scelta di Kim Il-sung, la compiacenza fu messa in soffitta. L'America rafforzò o creò sistemi di alleanza in Europa e in Asia, sostenuti da una sua rinnovata forza nucleare di deterrenza. I

sostenitori di questa prospettiva (presenti in entrambi i partiti americani, influenti al Pentagono e al Senato, attivi nel Consiglio europeo attraverso i governi europei dell'Est e del Nord guidati dalla Polonia) propongono di rispondere a Putin nello stesso modo. L'America deve contenerlo creando un ordine europeo con essa inequivocabilmente al centro.

Questa prospettiva, però, ha non pochi ostacoli da affrontare. L'America non dispone di un consenso interno sulla politica internazionale, né dispone delle risorse per ritornare ad esercitare un'influenza globale come nel passato. Per di più, la militarizzazione dell'Europa rischia di condurre a una nuova Guerra Fredda tra le democrazie e le autocrazie. Per queste ragioni, la prospettiva della Pax Post-Americana (sostenuta dai governi dei principali Paesi europei, come la Francia e l'Italia, dal Parlamento europeo, dal Dipartimento di Stato di Anthony Blinken) appare più praticabile. Per essa, l'America è necessaria ma non sufficiente. Poiché la leadership americana non può garantire, da sola, il contenimento della Russia di Putin, (oltre che della Cina di Xi Jinping), i sostenitori di questa prospettiva spingono affinché l'Europa integrata si doti di una capacità militare autonoma, seppure coordinata all'interno della Nato. Per loro, il contenimento di Putin dovrebbe divenire un compito europeo, consentendo all'America di focalizzarsi sulle sfide asiatiche (molto più temibili). Un'alleanza meno sbilanciata tra americani ed europei potrebbe favorire la difesa (anche militare) delle democrazie europee senza cadere, però, nello schema bipolare della Guerra Fredda. Anche questa prospettiva ha ostacoli da superare, tuttavia una pressione così forte per creare una difesa europea autonoma non si era registrata dal 1952.

Insomma, invadendo l'Ucraina, Putin ha reso necessaria la

costruzione di un nuovo ordine europeo che ne contenga (anche militarmente) le mire 'imperiali-espansive'. Questo ordine potrà basarsi su una rafforzata presenza americana oppure su un'inedita capacità militare europea (o da una combinazione delle due). Comunque sia, considerando le conseguenze, si può dire che Putin ha strategicamente perso.

10 Luglio 2022

Il ruolo delle democrazie nel disordine mondiale

Invadendo ingiustificatamente l'Ucraina, Vladimir Putin ha messo in discussione l'equilibrio che si era formato con la fine della Guerra Fredda. Il mondo precedente il 24 febbraio dell'anno scorso non c'è più, anche se non sappiamo quale mondo potrà sostituirlo. Per Henry Kissinger siamo entrati in una contrastata transizione, con forze che spingono in direzioni opposte. Vale la pena di capirne le caratteristiche, sia sul piano internazionale sia su quello europeo.

Cominciamo dalle relazioni internazionali. La guerra russa sta spingendo le democrazie a ridurre la loro dipendenza dalle autocrazie per le risorse necessarie al loro sviluppo. L'economia internazionale continua a "fratturarsi", ha argomentato con preoccupazione Raghuram G. Rajan su *Foreign Affairs*. L'investimento straniero diretto rappresentava l'1,3% del Pil mondiale nel 2020, mentre era il 5,3% nel 2007 (dati della Banca Mondiale).

La globalizzazione aveva consentito alla Cina di liberare milioni di cittadini dalla povertà, ma ciò era avvenuto contravvenendo le regole del commercio mondiale (Wto) sugli aiuti statali. Per rispondere alle conseguenze negative della

globalizzazione al proprio interno, ora è l'America a non rispettare più quelle regole. Su proposta del presidente Joe Biden, ad esempio, il Congresso ha approvato nel luglio scorso il *Chips Act*, legge che fornisce 52 miliardi di dollari di aiuti ed introduce uno sconto fiscale del 25% a favore delle imprese americane che producono semiconduttori. Oppure, ha approvato nell'agosto successivo l'*Inflation Reduction Act*, legge che fornisce 369 miliardi di dollari a sostegno della riconversione tecnologica delle imprese che operano sul territorio americano. Stephen Walt ha scritto su *Foreign Policy* che il confronto tra America e Cina costituisce la nuova linea divisoria del sistema internazionale, in quanto obbliga gli altri Paesi a collocarsi da una parte o dall'altra. Anche se la Cina agisce come una grande potenza, è però lungi dall'esserlo (ancora oggi è priva di un efficace vaccino anti-Covid). È evidente che l'economia dovrà prendere in considerazione la sicurezza, ma è bene essere consapevoli delle conseguenze. Un mondo "fratturato", o de-globalizzato, renderà difficile la soluzione di cruciali problemi collettivi (come il contrasto ai cambiamenti climatici) oppure accrescerà i costi di beni e servizi nei mercati occidentali, per via dell'accorciamento delle catene di valore. A sua volta anche l'America, che è una grande potenza, sta vivendo una profonda crisi costituzionale a causa dell'estremismo del Partito repubblicano (che ha faticato persino ad eleggere il proprio Speaker alla Camera dei rappresentanti). Ecco perché, ha scritto John Ikenberry su *Foreign Affairs*, occorre riformare l'ordine liberale multilaterale, non già dare per scontato la sua involuzione. Il ritorno alla logica delle grandi potenze non conviene a nessuno.

Vediamo ora l'Europa. Anche qui, la guerra russa ha mostrato i limiti della visione mercantilistica di politica estera

dell'Unione europea (Ue). La quale è costretta dai fatti a dotarsi di una capacità decisionale per affrontare le sfide esistenziali che la minacciano. Sul piano politico, le ambizioni imperiali della Russia putiniana richiedono, per essere contrastate, che l'Ue disponga di una capacità difensiva sovranazionale, indipendente dai suoi Stati membri, utilizzabile da un'autorità politica democraticamente eletta. Eppure, le predisposizioni nazionaliste sono dure a morire. Di fronte all'aggressione di Putin, il cancelliere tedesco Olaf Scholz riconosce, su *Foreign Affairs*, che «il mondo è di fronte ad un *Zeitenwende*, ad uno spostamento tettonico epocale», ma poi parla del riarmo del proprio Paese sovrapponendolo concettualmente a quello europeo. Il presidente francese Emmanuel Macron riconosce che l'Ue debba avere una propria autonomia strategica, ma poi non compie l'unica scelta che potrebbe avviarla, la trasformazione del seggio francese al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in seggio dell'Ue. Ma anche sul piano economico le trasformazioni del commercio mondiale, oltre che le scelte americane, richiedono, per essere gestite, una capacità fiscale centrale per sostenere un'autonoma politica industriale. L'Ue si è dotata di un programma (*Important Projects of Common European Interest* o Ipcei) per favorire la produzione europea di batterie per veicoli elettrici oppure di semiconduttori per l'elettronica, ma poi non dispone dell'autorità politica e delle risorse finanziarie per realizzare le sue proposte. Ogni Paese pensa prima di tutto a sé stesso, a cominciare dalla Germania che mobilita 200 miliardi di euro in aiuti alle proprie imprese, con il risultato di frantumare il mercato unico. Come ha scritto Judy Dempsey su *Carnegie Europe*, le predisposizioni nazionaliste costano caro, in quanto dividono l'Ue. Essa avrebbe invece bisogno di una capacità fiscale, indipendente dai tra-

sferimenti finanziari nazionali, con cui promuovere la produzione di beni pubblici europei, a partire dall'innovazione e la difesa (come argomentato da Marco Buti e Marcello Messori sul *Sole 24 Ore* del 28 dicembre). Anche qui, occorre riformare l'ordine europeo sovranazionale, non già dare per scontato la sua involuzione. Il ritorno alla logica dei nazionalismi non conviene a nessuno.

In conclusione, la guerra di Putin ha accelerato processi di cambiamento che erano già in corso. La deglobalizzazione, nel mondo, e la rinazionalizzazione, in Europa, non costituiscono però un esito inevitabile, a condizione che le democrazie sappiano usare la loro intelligenza per impedirlo.

8 Gennaio 2023

Con la guerra russa è nato lo Stato ucraino

La guerra russa all'Ucraina è iniziata il 27 febbraio 2014, non già il 24 febbraio 2022. Nove anni fa, le truppe russe entrarono in Crimea e occuparono alcune aree delle regioni orientali del Paese, annettendole alla Federazione russa. Allora, la reazione ucraina fu debole, quella occidentale ambigua. Un anno fa, invece, l'aggressione russa ha incontrato ben altra risposta, sia da parte degli aggrediti che dei loro alleati occidentali. Perché? Per due ragioni principali.

Prima ragione. La guerra russa ha creato uno Stato (l'Ucraina). Dopo il 2014, l'Ucraina ha avviato un processo di costruzione statale (a cominciare dai suoi apparati militari) non dissimile da quello esperito in Europa nel passato. Come dimostrò mezzo secolo fa Charles Tilly (uno dei maggiori studiosi di *state building*), «sono le guerre che creano gli Stati». E così sta avve-

nendo in Ucraina. L'Ucraina del dopo 2014 è uno Stato-nazione, mentre non lo era l'Ucraina precedente al 2014.

L'impreparazione del 2014 ha lasciato il posto, nel 2022, a un esercito disciplinato e motivato, basato su un'organizzazione moderna e innovativa, collegato a una leadership politica riconosciuta. Anche in guerra, l'Ucraina ha continuato ad essere afflitta dai suoi problemi, come la corruzione, ma ora ha uno Stato per affrontarli. Tim Judah (NYRB), nei suoi resoconti dall'Ucraina, ha raccontato come la guerra abbia creato un sentimento patriottico che non esisteva prima, condiviso da tutti i gruppi etnici, compresi quelli di lingua russa. Nello stesso tempo, la Russia sta mostrando i limiti del suo Stato. Come ha spiegato su *Foreign Affairs* Lawrence Freedman, la Russia sta ricorrendo alla "guerra totale" (cioè all'aggressione indiscriminata alla popolazione e alle infrastrutture dell'Ucraina) per sopperire agli errori dei suoi comandi militari, ai ritardi tecnologici dei suoi armamenti e alle inefficienze delle sue catene di approvvigionamento. Per di più, le sanzioni economiche si fanno sentire. La Russia è superiore sul piano della quantità, ma non della qualità, tant'è che ha bisogno di minacciare il ricorso alle armi nucleari per ribadire la sua forza. Inoltre, una parte della società russa si sta sfilando dal controllo statale. I 200.000 soldati russi morti in Ucraina hanno spinto centinaia di migliaia di persone a fuoriuscire dal Paese, tra cui giovani (con alta qualificazione) che non vogliono morire in una guerra incomprensibile. Naturalmente, i regimi autoritari hanno strumenti repressivi per tenere sotto controllo i cittadini. Però l'Ucraina ha costruito uno Stato per difendersi dalla Russia, la Russia sta decostruendo il proprio per conquistare l'Ucraina.

Seconda ragione. La guerra russa ha riportato l'America in Europa. La presidenza Biden ha imparato dalle ambiguità del

2014. La risposta americana all'aggressione russa dell'Ucraina è stata un «capolavoro diplomatico-militare» (per dirla con Fareed Zakaria). L'America di Biden è riuscita a sostenere la guerra senza farla, ad aiutare l'Ucraina senza attaccare la Russia. Una distinzione cruciale per prevenire la degenerazione del conflitto, senza però fuggire da quest'ultimo. Una distinzione imposta agli stessi ucraini (che l'hanno accettata talora obtorto collo). Seppure contrastata dai settori trumpiani del Partito repubblicano, la presidenza di Biden dispone (almeno fino al 2024) di un sufficiente consenso interno sulla sua strategia di sicurezza. Una strategia di cui, invece, l'Ue ancora non dispone, anche perché ha faticato a liberarsi dalla sindrome del 2014 (pensare di controllare Putin con i commerci). Gli Stati membri dell'Ue hanno reagito uniti, approvando pacchetti di sanzioni contro il regime putiniano. Tuttavia, con il prolungamento della guerra, l'unità iniziale si è disarticolata. Dopo un anno, l'Ue non ha ancora una politica energetica comune, né ha una comune politica fiscale per garantire regolari aiuti all'Ucraina. Ma soprattutto è priva di una politica comune della sicurezza, con la Francia e la Germania disponibili ad una mediazione con Putin e diversi Paesi orientali decisi invece a rovesciare quest'ultimo. La Commissione, non avendo competenze nella sicurezza, può fare poco. Il Consiglio dei capi di governo, pur avendo quelle competenze, non riesce a fare molto. L'Ue continua a dipendere dalla leadership americana. Ma se questa divenisse riluttante, cosa succederebbe? Comunque, la guerra russa ha riportato l'America in Europa, guarendo la Nato dalla sua "morte cerebrale" (diagnosticata dal presidente francese Macron nel 2019) ma non l'Ue dal suo mercantilismo opportunistico. Infine, le difficoltà russe sono dovute alla fallacia delle scelte di Putin. Su *Foreign Policy* Stephen Walt ha mostrato come Putin abbia sottovaluta-

to le capacità di resistenza degli ucraini e sopravvalutato le capacità di offesa dei russi. Quegli errori sono dovuti ad informazioni inesatte, trasmesse per assecondare "le volontà del capo". Ma soprattutto sono dovuti ad un sistema verticistico in cui le decisioni vanno dall'alto in basso senza contro-argomenti. I leader commettono errori anche nei sistemi pluralistici, ma questi ultimi consentono alla società di correggerli, sostituendo chi li compie. Una possibilità preclusa a Mosca e da tenere stretta da noi.

19 Febbraio 2023

Nato e Ucraina tra strategie e nuovi equilibri

Non è stata fissata la data per l'entrata dell'Ucraina nella Nato, ma è stato rafforzato l'impegno della Nato ad aiutare militarmente l'Ucraina a contrastare la Russia. Nella riunione dei capi di governo dei 31 Paesi che costituiscono la Nato (tenutasi a Vilnius, in Lituania, l'11 e il 12 luglio scorsi) ha vinto la continuità: continuare a combattere la Russia, senza dichiararle guerra. Una continuità operativa sostenuta da una chiarezza strategica. Contrariamente alle incertezze che ancora sopravvivevano nella riunione della Nato a Madrid del 29-30 giugno dell'anno scorso, a Vilnius nessun capo di governo (neppure il turco Recep Erdogan) ha mostrato di avere dubbi sulla natura del regime russo, aggressivo e imperialista per sua dinamica endogena e non già per reazione a sfide esogene. La Russia non solamente è un Paese politicamente inaffidabile, ma è un Paese strutturalmente pericoloso.

Non ha un sufficiente pluralismo di interessi economici per neutralizzare l'aggressività del regime politico, non dispone di

una società civile sufficientemente autonoma da quest'ultimo per generare alternative ad esso. Per dirla con Timothy Snyder, la Russia è un regime autoritario che si basa sul gas e sulla bomba atomica. È un Paese pericoloso, ma non è un rivale strategico dell'Occidente (come lo fu l'Unione Sovietica). Alla fine della giornata, la sua arma principale è la disinformazione (che costa relativamente poco), alimentata da cosiddetti esperti che non mancano anche nel nostro Paese. In questo contesto, va collocata la discussione sul futuro dell'Ucraina. A Vilnius, gli ucraini si aspettavano un impegno preciso (con una data precisa) per l'entrata del loro Paese nella Nato. Così non è avvenuto. Nel documento finale, la Nato si impegna ad avviare l'integrazione dell'Ucraina quando ci sarà «un consenso tra gli alleati e le condizioni saranno soddisfatte». Di qui, la delusione (poi edulcorata) del presidente Volodymyr Zelensky. Se le ragioni della insoddisfazione di Kiev sono comprensibili, comprensibili sono anche le ragioni che hanno spinto gli americani (con il sostegno dei tedeschi) a non fissare date e a non prendere impegni. Formalizzare l'impegno ad integrare l'Ucraina "quando la guerra sarà finita", come richiesto da Kiev, avrebbe consegnato a Vladimir Putin un alibi per prolungare indefinitamente la guerra. Formalizzare lo status dell'Ucraina come "alleato Nato", come richiesto da Kiev, avrebbe condotto ad un coinvolgimento diretto dell'organizzazione nel conflitto. Se i leader della Nato hanno condiviso la valutazione sull'imperialismo della Russia, ciò non significa che le loro opinioni interne siano disponibili a sostenere una guerra con quest'ultima. Per opportunismo politico o per interesse economico, non mancano nei governi dei Paesi Nato forze che vorrebbero ritornare alla condizione precedente al 2022. Basta pensare che, in Italia, la Lega continua ad avere un solido rapporto organizzativo con il partito

di "Russia Unita" di Vladimir Putin oppure che, in Germania, settori del Partito socialdemocratico (rappresentati dall'ex cancelliere Gerhard Schröder) continuano a ritenere la Russia un "Paese amico". Ma è soprattutto in America che un coinvolgimento diretto soffierebbe il vento nelle vele del trumpismo. In un documento preparatorio della futura campagna elettorale di Donald Trump, reso pubblico dall'*Economist*, si sostiene che la libertà dell'Ucraina non costituisce un interesse nazionale per l'America. In un articolo pubblicato recentemente su *Foreign Affairs*, due studiosi di geopolitica del Cato Institute (una fondazione della destra repubblicana), Justin Logan e Joshua Shifrinson, sostengono che l'Ucraina «non deve entrare nella Nato» perché i costi supererebbero di gran lunga i vantaggi. L'America dovrebbe usare tutte le sue risorse per contrastare la Cina, non già disperderle per contenere semi-potenze come la Russia. Quest'ultima, semmai, è un problema per gli europei, non già per gli americani. Proprio tenendo presente queste sfide interne, il team di politica estera della presidenza americana (guidato, in particolare, da Jake Sullivan) ha spinto verso la continuità nella gestione della guerra (farla senza dichiararla). Contemporaneamente, ha spinto per aumentare gli aiuti economici all'Ucraina, anche grazie ad un impegno straordinario del Paesi del G7 (con la premier Meloni che si è comportata come una partner affidabile sia del G7 che della Nato). Poiché l'invasione dell'Ucraina non è stata motivata da un'espansione della Nato, non vi sarebbe alcuna ragione per impedire la sua integrazione in quest'ultima organizzazione. Dal punto di vista della sicurezza, peraltro, l'entrata della Ucraina nella Nato sarebbe più strategica della sua entrata nell'Ue. È diritto degli ucraini stabilire cosa fare della loro sovranità, decidendo a quale organizzazione di difesa partecipare, un diritto che

nessuno (a Mosca o altrove) può mettere in discussione. Nello stesso tempo, è diritto dei leader della Nato stabilire quando sarà il momento opportuno per farla entrare e quali condizioni di democrazia interna essa dovrà rispettare per poter entrare. Il futuro dell'Ucraina è comunque nella Nato. Allo stesso tempo, la natura del regime russo e le incertezze della futura politica americana dovrebbero spingere l'Ue ad assumere una diretta responsabilità militare. Riconoscendo la Nato come l'unico sistema di difesa del continente europeo, ma ridefinendo i compiti (insieme al Regno Unito) tra le due sponde dell'Atlantico. Il mondo sta cambiando e noi dobbiamo cambiare con esso.

16 Luglio 2023

Le asimmetrie che frenano la pace in Ucraina

Dopo la decisione presa dalla Nato a Vilnius di incrementare il sostegno militare all'Ucraina, la voce di chi chiede la fine della guerra è diventata più rumorosa. Per ottenere il "cessate il fuoco" si propone di sospendere gli aiuti militari all'Ucraina, così spingendola a perseguire un negoziato con la Russia. Nella coalizione per il cessate il fuoco ci sono coloro che sono contrari alla guerra per principio, coloro che sono contro "questa" guerra, coloro che stanno dalla parte della Russia perché è la portavoce del nazionalismo etnico, coloro che la vedono come un Paese antiamericano. Seppure vociferante, però, il pacifismo ha difficoltà ad affermarsi. Perché? Perché non riconosce le asimmetrie (due) e i condizionamenti che ostacolano la pacificazione. Mi spiego.

La prima asimmetria riguarda la natura della guerra. Non siamo di fronte ad una contesa relativa ad un territorio "terzo"

tra due attori statali, bensì all'aggressione di un attore statale (la Russia) nei confronti di un altro attore statale (l'Ucraina), senza una qualsivoglia giustificazione di diritto internazionale. L'asimmetria dell'aggressione non consente la negoziazione tra le parti, come invece potrebbe realizzarsi quando in gioco vi è la distribuzione di una risorsa esterna alle parti e da entrambe desiderata (come fu il conflitto storico tra Francia e Germania relativo alle risorse minerarie dell'Alsazia e della Lorena). Nell'asimmetria dell'aggressione c'è poco da negoziare, se non bilanciare il rapporto tra aggredito ed aggressore. Nel 1999, per difendere il Kosovo, è stato necessario contrastare militarmente la Serbia, così ribilanciando i rapporti tra i due Paesi, condizione per l'avvio di negoziati (sempre sull'orlo del fallimento) tra di essi. Nel 1973, gli accordi di pace di Parigi, tra gli Stati Uniti e i governi del Vietnam del Nord e del Sud, furono firmati dopo che gli americani avevano accettato di sospendere ogni azione offensiva contro il Vietnam del Nord. Il negoziato diplomatico è possibile solamente in condizioni di relativa parità o ridotta disparità tra le parti, altrimenti è una resa alle condizioni del più forte. Ed è questa la ragione per la quale l'Ucraina non può sedere ad un tavolo negoziale con la Russia, con quest'ultima che tiene la pistola alla sua tempia.

La seconda asimmetria riguarda il differente ruolo internazionale dell'Ucraina e della Russia. Quest'ultima è una potenza nucleare con il diritto di veto nel Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu), l'Ucraina è un Paese formatosi recentemente che ha faticato a trovare la sua collocazione internazionale. La Russia ha il potere di impedire ogni soluzione diplomatica che possa contraddire le sue aspettative. Chi propone un intervento dell'Onu per separare le due parti non sa di cosa parla. L'Onu non può intervenire

senza il voto favorevole dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza (Russia, Cina, Stati Uniti, Regno Unito e Francia). Non si tratta di separare due ostili comunità etnico-religiose (come in Sud Sudan nel 2011), oppure di tentare di proteggere la comunità dei musulmani bosniaci dall'esercito della Repubblica serba di Bosnia ed Erzegovina (tentativo drammaticamente fallito a Srebrenica, nel luglio 1995), oppure di respingere le truppe dell'Iraq che avevano invaso il Kuwait nell'agosto del 1990, decisioni prese (tutte) con il consenso dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu. In questo caso, invece, si chiederebbe alla Russia di accettare un intervento dell'Onu contro sé stessa. Ecco perché la disparità di peso internazionale tra Russia e Ucraina va ribilanciata necessariamente fuori dall'Onu.

Come insegna la scienza delle relazioni internazionali, un negoziato, per avviarsi e vieppiù per concludersi, richiede una situazione di comparabilità tra le parti. Un negoziato che riguarda innanzitutto Ucraina e Russia (e non già Russia e Stati Uniti, come sostengono gli ideologi antiamericani della "*proxy war*"), focalizzato sul futuro statuto giuridico delle regioni orientali e della Crimea. Non basta il ribilanciamento delle forze, tuttavia, per favorire la soluzione del problema. Qui intervengono anche condizionamenti interni. Putin abbisogna che venga riconosciuta l'indipendenza di quelle regioni (da lui imposta con la forza), se vuole mantenere il controllo sul regime autocratico. Nello stesso tempo, Zelensky deve riportarle all'interno dei confini ucraini, se vuole garantire il suo futuro politico, oltre che quello del suo partito (*Sluha narodu* o Servitore del Popolo). Per di più, la sua decisione di non dar vita ad un governo di unità nazionale dopo l'invasione russa (per sfiducia verso l'élite politica tradizionale, troppo collega-

ta agli oligarchi del vecchio regime) lo ha esposto ad un alto rischio elettorale. Se rinuncia a parti del territorio nazionale per arrivare alla pace, le componenti più nazionaliste di quella élite avranno l'argomento per liberarsi di un leader da loro poco controllabile. A sua volta, il negoziato Ucraina-Russia è la condizione necessaria per avviare un secondo, distinto, negoziato, relativo all'architettura di sicurezza della regione, cui dovranno partecipare tutti gli attori rilevanti dell'area (la Nato, oltre la Russia e l'Ucraina). È in questo secondo negoziato che possono essere individuati i *trade-off* con cui avviare a soluzione i difficili problemi del primo negoziato.

Insomma, la pace dipende dalla soluzione delle asimmetrie strutturali e dalla neutralizzazione dei condizionamenti interni. È di ciò che si dovrebbe discutere.

23 Luglio 2023

Parte Seconda

Le debolezze dell'Unione europea

I passi avanti di Maastricht e i problemi irrisolti

Trent'anni fa, il 7 febbraio 1992, fu firmato a Maastricht, nei Paesi Bassi, un Trattato che ha cambiato la natura del processo di integrazione. Con quel Trattato, negoziato durante la fine della Guerra Fredda, fu presa la decisione di adottare una moneta comune, decisione che condurrà (nel 1999) alla formazione dell'Eurozona. Il Trattato di Maastricht ha fatto fare importanti passi in avanti, ma ha aperto problemi che non sono stati ancora risolti, sia a Bruxelles che a Roma. Quali?

Cominciamo da Bruxelles. Il Trattato di Maastricht (le cui innovazioni sono state confermate dai Trattati successivi, da ultimo dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009) ha spezzato la natura unitaria del processo di integrazione. Ha confermato il carattere sovranazionale del mercato unico (la Commissione propone le leggi, il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo approvano o rifiutano, la Corte di giustizia o Cgue supervisiona), ma ha anche introdotto un nuovo metodo.

Un metodo intergovernativo per decidere le nuove politiche entrate nell'agenda europea con la fine della Guerra Fredda. Si tratta di politiche (come la politica estera, di sicurezza, della giustizia, dell'ordine interno) che sostanziano la sovranità degli Stati. Relativamente a queste politiche, le decisioni non hanno un carattere legislativo (così ridimensionando il ruolo del Parlamento europeo e della Cgue), vengono prese su impulso dei governi nazionali (piuttosto che della Commissione) e sono deliberate all'interno degli organismi in cui quei governi si coordinano (il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo dei capi di governo). Dopo quel Trattato, non c'è più una sola Unione, ma ce ne sono almeno due. C'è

l'Unione del mercato, al cui interno la Commissione esercita un ruolo cruciale, e c'è l'Unione delle politiche strategiche, in cui il ruolo cruciale è esercitato dal Consiglio europeo. L'Eurozona combina i due metodi, con una istituzione sovranazionale, la Banca centrale europea (Bce), che ha il controllo della politica monetaria ed un'istituzione intergovernativa, il Consiglio dei ministri economico-finanziari dell'Eurozona (l'Eurogruppo), che coordina le politiche economiche e fiscali. Coordinamento, quest'ultimo, vincolato al rispetto di precisi parametri (formalizzati nel Patto di stabilità e crescita del 1994). Quei parametri (il deficit pubblico non deve superare il 3% e il debito pubblico il 60% del Pil) furono introdotti per vincolare l'azione dei governi nazionali instabili, in particolare del nostro. La grande virtù di Maastricht è stata l'integrazione monetaria, il suo grande vizio il dogmatismo dei parametri (contrastato da Guido Carli, allora nostro principale negoziatore). Il risultato fu l'istituzionalizzazione di un'Eurozona basata sulla centralizzazione amministrativa, "taglia unica per misure diverse".

Arriviamo così a Roma. Il Trattato di Maastricht ha cambiato la struttura economico-politica della democrazia italiana. "Mani Pulite" contribuì certamente alla delegittimazione della Prima Repubblica, ma fu il contesto regolativo emerso da Maastricht che mostrò l'inadeguatezza del sistema di governo di quest'ultima. La logica distributiva alimentata dal proporzionalismo elettorale (causa di un debito pubblico in crescita, gestito attraverso periodiche svalutazioni) non era più compatibile con la nostra partecipazione all'Eurozona (basata sulla disciplina di bilancio). La logica consociativa alimentata dalla diffusione della decisione nel Parlamento (in sostituzione del governo) non era più com-

patibile con la nostra partecipazione alle istituzioni intergovernative. Tant'è che, proprio dopo Maastricht, si è imposta nell'agenda nazionale la riforma del nostro sistema istituzionale, così da superare l'instabilità governativa dovuta al proporzionalismo elettorale. Dopo tutto, se nelle politiche regolatorie del mercato unico ci si poteva affidare alla Commissione per supplire alla nostra debolezza decisionale, con lo sviluppo dell'Unione intergovernativa non si poteva più farlo. In quest'ultima Unione (dove si decide attraverso il coordinamento intergovernativo), se non si dispone di un governo stabile, coeso e competente, si "fa la fine del tacchino a Natale". Eppure, nonostante i tentativi fatti, abbiamo ancora il sistema di governo della Prima Repubblica. Anzi, oggi, c'è chi vorrebbe addirittura ritornare anche al proporzionalismo elettorale della Prima Repubblica, pur in presenza di una frammentazione dei e nei partiti sconosciuta a quest'ultima. Se l'esistenza di alcuni correttivi maggioritari non riuscì a contenere le divisioni tra le venti sigle partitiche che costituirono il secondo governo Prodi (2006-2008), portando alle sue dimissioni, cosa succederebbe senza neppure quei correttivi? Privi di un sistema di governo capace di ordinare la frammentazione, e con un sistema elettorale che l'accentuerebbe, la nostra irrilevanza sarebbe inevitabile. «Don't do stupid shit» (copyright di Barack Obama, traduzione non opportuna).

Insomma, Maastricht ha fatto fare passi in avanti, ma ha anche sollevato problemi ancora irrisolti. A Bruxelles, il problema irrisolto è una governance dell'Eurozona che ha creato divisioni e gerarchie tra gli Stati membri, anche se le decisioni prese durante la pandemia (come Next Generation Eu) possono avviare una soluzione a quel problema. A Roma, il

problema irrisolto è un'organizzazione (governativa ed elettorale) della nostra democrazia strutturalmente inadeguata rispetto al contesto in cui operiamo. A Bruxelles occorre andare avanti, a Roma occorre (almeno) non andare indietro.

13 Febbraio 2022

L'Europa sul filo tra protezione e democrazia

Ci sono più di 2mila chilometri tra Kiev e Lussemburgo, ma le vicende dell'ultima settimana le hanno rese inaspettatamente vicine. A Kiev, c'è un confronto militare tra due visioni della sicurezza europea, a Lussemburgo c'è stato un confronto giuridico tra due modelli di politica europea. Vale la pena di capire le connessioni tra i due confronti.

Partiamo da Kiev. L'Ucraina è divenuta il terreno di scontro tra due visioni della sicurezza europea. Il presidente russo Vladimir Putin è determinato a costruire un equilibrio geostrategico basato su "sfere di influenza", con il suo Paese che ritorna ad esercitare il ruolo di grande potenza continentale. Per Putin, l'obiettivo è portare l'Ucraina sotto il controllo della Russia, da cui si era ufficialmente allontanata nel 1990. Per Putin, la sicurezza del continente europeo consiste nella spartizione di quest'ultimo in due blocchi, come durante la Guerra Fredda.

Non è questa l'opinione della maggioranza dei cittadini ucraini, per i quali la sicurezza nazionale è invece garantita dalla partecipazione alle istituzioni occidentali, non solamente la Nato della cooperazione militare transatlantica, ma anche l'Unione europea (Ue) dell'integrazione economico-politica. La stessa opinione si era manifestata, nel dopo Guerra

Fredda, in tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale che si stavano sganciando dal controllo di Mosca, a cominciare dalla Polonia (il più grande Paese dell'area). Una opinione che appare oggi più diffusa che allora. Secondo un recente sondaggio dell'*European Council on Foreign Relations* (commentato su questo giornale da Ivan Krastev e Mark Leonard), la grande maggioranza dei cittadini dei Paesi dell'Europa centro-orientale (ad esempio, il 60% dei polacchi) ritiene che l'appartenenza dell'Ucraina all'Ue, non solo alla Nato, sarebbe la principale garanzia per prevenire l'invasione russa del Paese. Maggioranze (in particolare in Polonia) sono altresì favorevoli a un esercito europeo. Tutto chiaro? Mica tanto.

Arriviamo a Lussemburgo. Qui risiede la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Cgue) che, il 16 febbraio scorso, ha emesso due sentenze parallele (*Ungheria/Parlamento e Consiglio* o C-156/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio* o C-157/21) relative all'uso dei finanziamenti europei. Le due sentenze sono rilevanti perché respingono il ricorso dei governi della Polonia e dell'Ungheria contro «il meccanismo di condizionalità che subordina il beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto dal parte degli Stati membri dello Stato di diritto». Con quelle sentenze, la Cgue legittima la Commissione europea a non trasferire i finanziamenti europei, sia di Next Generation Eu (Ng-Eu) che del Quadro Finanziario Pluriannuale (Qfp), ai Paesi che non rispettano (ad esempio) l'indipendenza della magistratura. Tali sentenze potrebbero bloccare i 36 miliardi destinati alla Polonia e i quasi 8 miliardi (di cui 6 come sovvenzioni) destinati all'Ungheria provenienti dal programma di Ng-Eu, oltre i fondi di coesione del Qfp di cui i due Paesi beneficiano (prima della pandemia, i trasferimenti finanziari dell'Ue rappresentavano il 5% del Pil

ungherese e il 3,4% di quello polacco). Potrebbero bloccarli perché i governi polacco e ungherese si rifiutano sistematicamente di rispettare i principi dello Stato di diritto che pure i loro Paesi avevano liberamente sottoscritto quando scelsero di entrare nell'Ue. Per quanto riguarda la Polonia, basti pensare alla sentenza dell'ottobre scorso del Tribunale costituzionale polacco, presa su sollecitazione del governo, in cui viene messa in discussione la supremazia dei principi dell'Ue su quelli della costituzione nazionale. Oppure, si pensi al rifiuto del governo polacco di rispettare una sentenza della Cgue che l'obbligava a sciogliere un organismo disciplinare introdotto per controllare i propri magistrati, rifiuto per il quale è stato multato a versare 1 milione di euro al giorno alle casse dell'Ue. Multa mai pagata. Non può stupire che, come risposta alle due sentenze della Cgue di mercoledì scorso, i premier polacco e ungherese si siano subito affrettati a minacciare l'uso del veto per le deliberazioni (come quelle del Consiglio europeo dei capi di governo) che richiedono l'unanimità. Da parte dei governi polacco e ungherese (e degli elettori che li sostengono) c'è un disconoscimento sistematico delle ragioni legali, oltre che morali, su cui si basa l'Ue. Quei due governi (con il sostegno di altri governi dell'area centro-orientale) perseguono una strategia finalizzata a scardinare (dall'interno) i principi della democrazia liberale, del mercato unico e dello Stato di diritto. Per questo motivo, il governo polacco vuole fare entrare l'Ucraina e il governo ungherese la Serbia all'interno dell'Ue, proprio per rafforzare il blocco nazionalista impegnato a contrastare il progetto di integrazione sovranazionale. Se Budapest vede Mosca come un alleato, Varsavia la vede come un nemico. Eppure, Varsavia è ispirata dagli stessi principi illiberali ed è impegnata nelle stesse pratiche autoritarie che

caratterizzano Mosca. Avendo usato l'allargamento per garantire la sicurezza, l'esito è la paralisi dell'Ue.

Ecco perché Kiev e Lussemburgo sono vicine. A Kiev, si pensa che la partecipazione all'Ue sia la vera garanzia per la sicurezza del Paese. A Lussemburgo, i giudici della Cgue hanno ribadito che l'Ue non è un'associazione internazionale, ma un'unione basata sulla condivisione dei valori liberali dello Stato di diritto. Putin va fermato, sì, ma con una politica europea della sicurezza.

20 Febbraio 2022

I vantaggi di una politica centrista che sostiene la Ue

La politica può essere analizzata da due prospettive alternative. La si può guardare dalla prospettiva dei singoli partiti. Oppure, la si può analizzare dalla prospettiva del sistema politico. La mia prospettiva è la seconda. Mi domando: come, nei sistemi politici nazionali, si risponde alle esigenze di produrre beni collettivi (crescita, inclusione, sicurezza)? Considerando l'esperienza di due Paesi a noi comparabili (Francia e Germania), la risposta è la seguente: attraverso la formazione di un centro politico favorevole al progetto di integrazione.

Cominciamo dalla Francia. La vittoria di Emmanuel Macron nelle recenti elezioni presidenziali è stata resa possibile dall'attivazione di un centro politico a favore della "Francia europea". Si è trattato di un centro ristretto in quanto, in quel Paese, le posizioni antieuropeiste si sono dimostrate forti sia sulla destra che sulla sinistra (al primo turno, Marine Le Pen ha ottenuto il 23,15 per cento e Jean-Luc Mélenchon il 21,95 per cento dei voti).

Di fronte ad una sfida sostenuta da quasi la metà dell'elettorato, l'area politica europeista è dovuta andare oltre le vecchie divisioni tra centrodestra e centrosinistra per aggregarsi nel movimento centrista di Emmanuel Macron. La sua La République En Marche (LREM) non è un partito ma una coalizione di gruppi sociali, interessi economici, notabilati politici locali, pezzi di partiti tradizionali. In Francia, la divisione politica preminente non è tra destra e sinistra, ma riguarda il rapporto con l'Unione europea (Ue). I programmi di Marine Le Pen e Jean-Luc Mélenchon sono l'espressione di due poli ideologicamente opposti, eppure entrambi vogliono soddisfare esigenze sociali domestiche indipendentemente dalla logica dell'interdipendenza europea. Dicono, «prima i francesi», ma cosa succederebbe se ogni Paese dicesse «prima i miei cittadini»? Il risultato sarebbe lo scioglimento del mercato unico (che funziona fino a quando ci sono regole sovranazionali accettate da tutti i Paesi che ne fanno parte), oltre che la fine dell'unione monetaria (che richiede una comune corresponsabilità tra i vari Paesi dell'Eurozona per garantirne stabilità). Anche il centro europeista ha risposto ad esigenze di elettori nazionali, tuttavia ne ha collocato la soddisfazione nel contesto dell'interdipendenza europea. Una data politica (quella sulle pensioni, ad esempio) non è giusta o sbagliata in sé, ma lo è in relazione alla sua fattibilità nel contesto di quell'interdipendenza. Qui, non si tratta di uscire da un regime di *policy* europeo per realizzare un'esigenza nazionale, ma di riformare quel regime di *policy* europea per renderlo compatibile con l'insieme delle esigenze nazionali.

Passiamo alla Germania. In questo Paese, poiché la popolazione che disconosce l'unitarietà del progetto di integrazione è una minoranza, il centro europeista è più largo, consenten-

do di conseguenza una maggiore differenziazione programmatica al suo interno. Secondo un recente sondaggio di *Politico*, la destra sovranista di Alternative für Deutschland (Afd) rappresenta poco più del 10 per cento e la sinistra sovranista di Die Linke poco meno del 4 per cento dell'elettorato. Se così sarà alle prossime elezioni (2025), la Germania potrà ritornare ad una competizione, all'interno del centro europeista, tra coalizioni di centrodestra e di centrosinistra, con programmi che faranno i conti con gli effetti della pandemia e del revanscismo russo. Ciò sarà possibile perché, in Germania, il centro europeista è largo, non già ristretto come in Francia. Da Freie Demokraten (Christian Lindner) a De Grünen (Annalena Baerbock), tutti i partiti sono consapevoli dell'importanza, per il loro Paese, della coerenza del mercato unico, della stabilità della moneta comune, della necessità dell'alleanza atlantica.

Se consideriamo il contesto italiano, esso appare più simile a quello francese che tedesco. Poiché una parte considerevole dell'elettorato italiano nutre sentimenti antieuropei (il sovranismo della destra e della sinistra, più quello del mondo Cinque Stelle, ha un consenso equivalente o superiore a quello francese), è probabile che la difesa dell'"Italia europea" conduca alla formazione di un centro costituito da una coalizione di partiti (o pezzi di essi) di centrosinistra e centrodestra, in rappresentanza di interessi economici e sociali che non potrebbero crescere al di fuori del mercato unico e in assenza della stabilità monetaria. Tuttavia, un Paese spaccato a metà, tra europeisti e sovranisti, non è una buona notizia. La vittoria sovranista verrebbe vista come un salto nel buio (salto che stavamo per fare dopo le elezioni del 2018), non diversamente da come veniva vista un'eventuale vittoria comunista nel passato. Soprattutto, quella divisione congelerebbe la compe-

tizione politica di cui l'Italia avrebbe bisogno per far girare aria fresca nel governo e nella società. Tale competizione sarà possibile solamente se i sovranisti rielaboreranno la loro strategia, accettando l'unitarietà del progetto di integrazione, così preservando il mercato unico e l'unione monetaria (oltre che la supremazia del diritto europeo, seppure in campi specifici). Su questa base, molto può essere rivisto, a cominciare dalle competenze da assegnare agli Stati membri e a Bruxelles.

Insomma, se si guarda al sistema politico, la sua capacità di produrre beni collettivi dipende dalle caratteristiche del centro che sostiene o accetta l'Ue. Più largo è quel centro, più aperta sarà la competizione al suo interno. Pur essendo vicina a Parigi, sarebbe auspicabile che la politica italiana andasse in direzione di Berlino.

1 Maggio 2022

Come uscire dalla regola trappola dell'unanimità

Domani si conclude la Conferenza sul futuro dell'Europa (Cofue), promossa dalle tre istituzioni di Bruxelles (Consiglio dei ministri, Parlamento europeo e Commissione, a cui si sono poi associati i Parlamenti nazionali attraverso le loro commissioni per gli affari europei). La Conferenza è durata un anno, articolandosi in panel nazionali e riunioni assembleari con il coinvolgimento di cittadini e associazioni. Alle tre istituzioni sono state sottoposte 49 raccomandazioni, ognuna di loro consistente in sotto-raccomandazioni (400 cento circa), sui temi più diversi. Consideriamo quelle relative alla democrazia europea. Alcune sono adottabili senza la modifica dei Trattati, altre implicano quest'ultima. Dopo l'intervento di

Mario Draghi al Parlamento di Strasburgo martedì scorso, e dopo quello che terrà Emmanuel Macron domani, la discussione sulla riforma dei Trattati non è più un tabù. Tuttavia è un problema difficile da risolvere. Vediamo perché.

La Cofue è stata un esercizio importante di democrazia partecipativa. Per molti cittadini, il funzionamento dell'Unione europea (Ue) risulta oscuro se non incomprensibile. Di qui, le raccomandazioni per renderla più trasparente. La trasparenza è una condizione per poter discutere di ciò che avviene a Bruxelles. La piattaforma digitale in 24 lingue, che ha reso possibile il dialogo transnazionale, costituisce un lascito promettente della Cofue. Non si è creata la sfera pubblica europea auspicata da Jürgen Habermas (2009), ma un piccolo passo in tale direzione è stato fatto. Certamente, in un'Unione di 27 Stati e di 447,7 milioni di abitanti, la partecipazione dei cittadini non è semplice, però è necessaria per suscitare fiducia. Per dirla con David Easton (1953), nessun sistema politico può consolidarsi senza il sostegno diffuso dei cittadini (diverso dal sostegno specifico verso l'una o l'altra politica pubblica da esso perseguita). In proposito, alcune raccomandazioni possono essere accolte senza cambiare i Trattati. Il cambiamento dei Trattati entra in gioco, invece, nel caso delle raccomandazioni relative alla democrazia rappresentativa. Per dirla con il premier Draghi, è evidente che «le istituzioni sono inadeguate per la realtà che ci si manifesta oggi». Perché?

Perché a Bruxelles si prendono decisioni lentamente, la responsabilità delle decisioni cambia in base alle politiche, il rendiconto per le decisioni (prese o non-prese) è incerto. Il potere esecutivo è rivendicato da più istituzioni, la Commissione (in molte politiche regolative del mercato unico), il Consiglio dei ministri (nella politica finanziaria dell'Eurozona), il Con-

siglio europeo dei capi di governo (nelle politiche espressione della sovranità degli Stati membri). Non è chiaro il rapporto tra il presidente del Consiglio europeo, il presidente della Commissione e i capi dei Governi nazionali più importanti. Anche se la Commissione non è l'unico organo esecutivo, su di essa si sono concentrate le raccomandazioni dei cittadini per legittimarla democraticamente (viene proposto di eleggere la presidenza della Commissione per via parlamentare oppure di eleggerla direttamente attraverso il voto popolare). Ma il problema dovrebbe riguardare anche il Consiglio europeo che, in quanto istituzione collegiale, non dispone di una legittimazione democratica, seppure i suoi singoli membri siano democraticamente legittimati dai rispettivi parlamenti nazionali. Per di più, le deliberazioni di quest'ultimo sono vincolate (con poche eccezioni) al principio di unanimità, in base al quale è sufficiente il veto di un solo capo di governo per bloccare la decisione. Nello stesso tempo, incerti sono i meccanismi di rendiconto dei decisori. La Commissione rende conto al Parlamento che, però, non dispone del potere di iniziativa legislativa né delle risorse per influenzarne le scelte. Il Consiglio europeo non rende conto a nessuno, anche sei suoi singoli membri rispondono alle rispettive maggioranze parlamentari. Si può, con tale sistema, decidere come affrontare il revanscismo russo, le crisi ambientali e sanitaria, la riconversione energetica?

No, non si può. Tant'è che Mario Draghi, nel suo discorso a Strasburgo, ha invitato ad «abbracciare la revisione dei Trattati con coraggio e con fiducia». Di qui, l'aspettativa che i 27 Stati membri istituiscano una Convenzione per rivedere i Trattati sulla base delle raccomandazioni avanzate dai cittadini. I fatti dimostrano, però, che tale aspettativa è poco

o punto realistica. Molti Stati, entrati nell'Ue con i vari allargamenti, non condividono la finalità dell'unione sempre più stretta. In alcuni casi perché interpretano l'integrazione come un processo esclusivamente economico, in altri casi perché si oppongono alla integrazione giuridica basata sui principi dello Stato di diritto. Per di più, la regola dell'unanimità nel Consiglio europeo, cui spetta l'ultima parola per la convocazione della Convenzione, costituisce una barriera insuperabile. Basti pensare che i Governi di ben 12 Paesi hanno già sottoscritto una dichiarazione che afferma che il *framework* istituzionale dell'Ue offre il potenziale per affrontare le sfide in modo efficace. Come uscirne? Chi propone di andare avanti tutti insieme dovrebbe rispondere.

Insomma, la Cofue ha prodotto una montagna di raccomandazioni che rischia di partorire il topolino dello *status quo*. Il 9 maggio del 1950 fu resa pubblica la Dichiarazione Schuman da cui è partito il processo di integrazione. Fu l'espressione di un atto di volontà politica. Occorre un nuovo atto di volontà politica per liberare l'Ue dalla trappola dell'unanimità.

8 Maggio 2022

Unione allargata all'Ucraina: sì o no?

Venerdì scorso la Commissione europea ha reso pubblica la sua opinione favorevole a considerare l'Ucraina un Paese-candidato a entrare nell'Unione europea. L'opinione della Commissione verrà discussa la settimana prossima (23-24 giugno) dal Consiglio europeo (dei capi di governo dei 27 Stati membri dell'Ue), cui spetta la decisione per avviare il processo. Dopo

il viaggio di Draghi, Macron e Scholz a Kiev, è probabile che il Consiglio europeo approverà l'opinione della Commissione. Un grande risultato per Zelensky. Sul piano pratico, però, l'entrata dell'Ucraina nell'Ue richiederà molto tempo. Essa dovrà introdurre provvedimenti per garantire l'indipendenza del potere giudiziario, per contrastare la corruzione, per neutralizzare il potere degli oligarchi, per proteggere i diritti delle minoranze linguistiche (russofone, in specifico), oltre che per adeguare la propria legislazione all'*acquis communautaire* (l'insieme di regolamenti e direttive) che regola il funzionamento del mercato interno.

Se gli allargamenti del 2004, 2007 e 2013 avevano richiesto 13-15 anni, nel caso dell'Ucraina sarà necessario molto più tempo. Comunque, il processo di allargamento si è rimesso in moto. È un bene o un male? La risposta dipende dalla prospettiva con cui si guarda all'Ue. Vediamo perché.

Se si usa la prospettiva della 'politica internazionale', l'allargamento dell'Ue costituisce la condizione imprescindibile per stabilizzare il continente europeo. Più Paesi europei entrano nell'Ue, più alte saranno le barriere alle mire espansionistiche di potenze autoritarie, come la Russia. Questa prospettiva è sostenuta dagli alti funzionari degli Stati nazionali (diplomatici, militari), per i quali l'Ue è un'organizzazione internazionale, un Consiglio d'Europa più strutturato.

Per costoro, lo Stato nazionale costituisce la base necessaria della cooperazione internazionale, cooperazione che non può che avere un carattere intergovernativo. La logica intergovernativa è accentuata dalla necessità di accomodare gli Stati che di volta in volta entrano nella "famiglia europea". È indubbio che i vari allargamenti hanno portato a una maggiore stabilità del continente europeo. Così come è indubbio che, una volta

entrata nell'Ue, l'Ucraina potrà opporre all'aggressività russa la solidarietà immediata dell'intera Ue (l'art. 42.7 del Trattato sull'Unione europea, Tue, afferma che «qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso»). Ma è anche indubbio che i vari allargamenti hanno reso assai meno efficace l'azione politica dell'Ue. Un esito ininfluente per questa prospettiva.

Così non è per la prospettiva della 'politica interna'. Per quest'ultima, i vari allargamenti hanno allontanato il processo di integrazione dalla sua missione originaria (creare «un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa», Preambolo, Tue), proprio perché hanno indebolito il carattere sovranazionale dell'Ue. Quest'ultima non è nata per essere il complemento civile della Nato, ma per contenere gli Stati nazionali all'interno di un *framework* decisionale sovra-statale. Senza le decisioni della Corte europea di giustizia o l'azione della Commissione e poi del Parlamento europeo, sarebbe stato impossibile costruire il mercato continentale più integrato al mondo. La prospettiva sovranazionale è infatti sostenuta da attori economici e sociali (imprese, università), impossibilitati a crescere dentro i vincoli degli Stati nazionali. La natura sovranazionale dell'Ue è stata incrinata dai vari allargamenti, in quanto essi, accentuando la disomogeneità tra gli Stati membri, hanno reso necessario il coordinamento intergovernativo. In particolare, gli allargamenti (verso est) degli anni Duemila hanno portato a una messa in discussione dei principi costitutivi dell'Ue. Come i cuculi, i governi illiberali dell'Est (si pensi a Polonia e Ungheria) hanno usato le istituzioni intergovernative per annidarsi nell'Ue, paralizzandone periodicamente il funzionamento. Il sistema istituzionale dell'Ue, infatti, richie-

de l'unanimità per prendere decisioni in politiche strategiche, unanimità a sua volta protetta dall'unanimità necessaria per riformarla. Certamente, di fronte a drammatiche emergenze (come nella pandemia o nella guerra russa), l'Ue ha saputo prendere decisioni importanti. Ma nessuna organizzazione può svilupparsi, se riesce a decidere solamente quando è in pericolo la propria esistenza. Per questa prospettiva, dunque, occorrerebbe riformare la stessa Ue, differenziando istituzionalmente i Paesi che perseguono l'obiettivo dell'unione sempre più stretta e i Paesi interessati a partecipare al mercato unico o a specifiche politiche di sicurezza (verso cui quindi far confluire i vari allargamenti). In assenza di ciò, l'allargamento all'Ucraina (e alla Moldavia oltre che agli Stati dei Balcani occidentali) è destinato a indebolire il versante sovranazionale dell'Ue, rafforzando il suo carattere intergovernativo di organizzazione internazionale. È questo che si vuole?

Insomma, l'Ue non può non aprirsi all'Ucraina, come ha proposto con forza il governo Draghi. Quest'ultimo, però, dovrebbe considerare le conseguenze di tale "scelta obbligata" (von der Leyen). Il nostro Paese, a partire da De Gasperi e Spinelli, ha sempre sostenuto il carattere sovranazionale dell'Ue. Occorre trovare una soluzione istituzionale che, nello stesso tempo, stabilizzi l'Europa e faccia funzionare l'Ue.

19 Giugno 2022

La guerra mette in crisi l'Europa delle patrie

Quando si getta un sasso nello stagno, si mettono in moto onde che non si sa dove si fermano. L'aggressione russa dell'Ucraina sta producendo onde imprevedibili all'interno

della Unione europea (Ue). Quell'aggressione sta scuotendo equilibri consolidati, sia sul piano della politica che delle politiche pubbliche. Putin sta costringendo l'Ue a rivedere le proprie politiche di sicurezza (energetica, ambientale, militare), ma anche l'equilibrio politico (tra i principali partiti) su cui si erano basate. Mi spiego.

Dopo la fine della Guerra Fredda, l'Ue si è consolidata attraverso la convergenza tra due famiglie politiche, quella dei cristiano-democratici e quella dei social-democratici. Un equilibrio politico che ha replicato, a Bruxelles, quello praticato a Berlino. Le due famiglie hanno costituito, per trent'anni, il "centro politico europeo", l'area che ha governato il processo di integrazione monetaria ed ha stabilizzato quello di integrazione economica.

Nonostante il salto sovranazionale fatto con la creazione della Banca centrale europea, il centro politico europeo ha finito per svolgere le sue funzioni secondo una visione sempre più intergovernativa. Dopo l'unificazione del 1990, infatti, la Germania ha progressivamente abbandonato la sua visione sovranazionale (anzi, federale) del processo di integrazione, per fare propria la visione intergovernativa della cultura francese. Nella visione intergovernativa, l'integrazione va avanti attraverso il coordinamento volontario tra i governi nazionali, i quali continuano a costituire i pilastri dell'Ue. La logica del coordinamento volontario ha soddisfatto gli interessi dei grandi Paesi, ma ha anche tranquillizzato le paure dei piccoli Paesi (per i quali il potere di veto ha costituito l'assicurazione sulla vita). Tale visione intergovernativa ha reso possibile la differenziazione tra diversi regimi di politiche europee (come l'Eurozona o Schengen), proprio perché l'integrazione si è basata su accordi politicamente volontari e non (come nel

mercato unico) su provvedimenti legislativamente vincolanti. Infatti, nel mercato unico non ci si è potuti differenziare (come hanno dovuto prenderne atto i britannici), mentre ci si è differenziati nelle politiche di sicurezza (militare, economica, territoriale).

Il contesto, però, è cambiato. Prima è arrivata la pandemia e quindi la guerra in Ucraina, con le loro conseguenze. La visione intergovernativa del centro politico europeo è stata messa in discussione. Non potevano essere i singoli governi nazionali a farsi carico della ripresa post-pandemica, né possono essere i singoli governi nazionali a farsi carico della sicurezza energetica e militare. Se un problema ha una scala europea, non può ricevere una risposta nazionale. Ma qui è caduto l'asino. La visione intergovernativa non aveva costruito sufficienti capacità centrali (a Bruxelles) per far fronte ai problemi comuni, mentre aveva continuato a rafforzare le capacità nazionali (nelle singole capitali). Ecco perché l'Ue è in ritardo nel rispondere alla crisi energetica. Di fronte all'inadeguatezza del centro politico europeo, la ricerca di nuovi equilibri politici si è messa in moto. A sinistra e a destra.

A sinistra, si consideri il discorso tenuto dal cancelliere socialdemocratico Olaf Scholz all'Universitas Carolina di Praga il 29 agosto scorso e della replica del presidente francese Emmanuel Macron il 1° settembre successivo. Scholz conferma la svolta (*Zeitenwende*) del suo governo nelle politiche dell'energia, della difesa e del commercio, aderendo alla proposta di Macron di costruire una sovranità europea. Ma non chiarisce cosa occorre intendere per sovranità, né lo fa Macron, se non ripetendo che l'Ue deve agire «in concerto». Ma come si può agire in concerto quando gli Stati membri dell'Ue hanno interessi diversi? Per avere una politica europea dell'energia (o

della difesa, o del controllo delle frontiere), occorre dotare l'Ue di una capacità e di risorse autonome. Occorre andare oltre l'Ue intergovernativa, ma in quale direzione? A destra, si consideri le posizioni recenti dei cristiano-democratici di Manfred Weber. Costretti all'opposizione dei socialdemocratici in Germania e in Spagna, essi stanno cercando nuovi alleati tra i Conservatori nazionalisti europei (guidati dall'antirusso partito polacco Prawo i Sprawiedliwość di Jarosław Kaczyński e presieduti da Giorgia Meloni). Naturalmente, il tedesco Weber non potrebbe mai aprire agli estremisti di "Identità e democrazia" (dove siedono i tedeschi nazionalisti di Alternative für Deutschland, ma anche la filorussa Lega di Matteo Salvini). A sua volta, la guerra ucraina sta spingendo i Conservatori europei ad uscire dalla loro ideologia dell'"Europa delle patrie", per aprirsi a forme più istituzionalizzate di cooperazione, nell'Ue e nell'Alleanza Atlantica. Dopo tutto, l'Europa delle Patrie non può fermare Putin, né liberare l'Ue dalla dipendenza energetica da Mosca. L'Italia del dopo 25 settembre potrebbe essere il laboratorio di tale nuova destra europea, atlantica e antirussa, incompatibile quindi con la russofila Lega (che dovrà essere collocata ai margini del processo decisionale). L'incontro tra le due destre potrà avvenire su una visione intergovernativa dell'Ue, così garantire la differenziazione tra diverse applicazioni dello Stato di diritto da parte degli Stati membri (come rivendicano i polacchi). È accettabile per gli eredi di Angela Merkel?

Insomma, la guerra in Ucraina sta obbligando l'Ue a rivedere i propri equilibri politici e le politiche su di essi costruite. Non sarà un processo indolore, ma indietro è difficile tornare.

4 Settembre 2022

Le decisioni europee nella trappola confederale

Le implicazioni sociali ed economiche della crisi energetiche sono evidenti (e drammatiche). Meno evidenti sono invece le implicazioni geopolitiche ed istituzionali. Discutiamone. La politica energetica è una competenza nazionale da gestire attraverso il coordinamento intergovernativo del Consiglio dei ministri nazionali. La Commissione è richiesta di fare proposte, il Parlamento europeo di intervenire nell'eventuale traduzione legislativa di una decisione, ma quest'ultima è presa innanzitutto dai governi nazionali. Anche nella politica energetica, per dirla con lo scienziato politico ungherese László Bruszt, c'è una «trappola confederale» che imprigiona il processo decisionale. Le decisioni sono prese sulla base di un sistema di rappresentanza che enfatizza gli interessi nazionali senza bilanciarli con un interesse europeo. Le conseguenze di questo sistema si sono viste venerdì scorso, quando la riunione informale dei ministri dell'Energia del 27 governi nazionali dell'Unione europea (Ue) è finita con un nulla di fatto. Sulla base di un "*non-paper*" (documento di lavoro) della Commissione, i ministri hanno discusso le opzioni (cinque) proposte per giungere alla riduzione dei costi dell'energia. È stata però l'opzione di introdurre un tetto al prezzo del gas che ha portato in superficie le divisioni tra i 27 governi nazionali rappresentati da quei ministri. Per alcuni ministri (di Italia, Belgio, Polonia, Grecia), il *price cap* dovrebbe essere introdotto nei confronti di tutti i fornitori di gas; per altri (di Francia e Paesi Bassi) solamente nei confronti dei fornitori russi; per altri ancora (dell'Ungheria) non dovrebbe neppure essere considerato. Alla fine della giornata, si è manifestata una maggioranza favorevole di 15

ministri (su 27) a favore della proposta di un *price cap* generalizzato, una condizione necessaria ma non sufficiente per quindi formalizzare la proposta. Infatti, per una decisione a maggioranza qualificata del Consiglio dei ministri, è necessario disporre di una doppia maggioranza: 55 per cento dei ministri (e con 15 ministri ci siamo) che rappresentino però il 65 per cento della popolazione dell'Ue (e qui non ci siamo, in quanto tra i 15 non c'era la Germania, mentre la Francia era favorevole solamente ad un *price cap* per il gas russo). Anche con il voto a maggioranza qualificata, non si va da nessuna parte senza l'inclusione (nella maggioranza) di uno dei due grandi Paesi. In particolare, la Germania continua ad essere il Paese più refrattario verso l'opzione del *price cap* (anche per il gas russo). Come ha mostrato ieri Federico Fubini sul Corriere della Sera, la Germania ha continuato a beneficiare, pure nei mesi di guerra, di prezzi di favore da parte di Gazprom in virtù di contratti di lungo termine firmati con quest'ultimo. Il governo tedesco non vuole irrigidire i rapporti con Mosca, spingendola verso una chiusura generalizzata delle forniture (ora che arriva la stagione invernale). La freddezza tedesca nei confronti del *price cap* ha condizionato la presidente tedesca della Commissione, al punto che Ursula von der Leyen è stata criticata dal presidente del Consiglio europeo dei capi di governo, Charles Michel, sensibile invece verso il punto di vista francese. Dietro le resistenze della Germania, però, c'è una sua evidente debolezza. La crisi energetica sta ridimensionando il ruolo di quel Paese, conducendo ad un riequilibrio dei rapporti geopolitici interni all'Ue. La Germania ha costruito il proprio successo economico sul gas a basso costo proveniente dalla Russia, massimizzando la sua collocazione geografica limi-

trofa a quest'ultima. Successo utilizzato per promuovere la propria egemonia (economica e culturale). L'invasione russa dell'Ucraina ha mandato in pezzi il modello economico tedesco, oltre che le sue pretese di "superiore moralità". Dipendere dal gas russo è stato un errore strategico, di proporzioni colossali, compiuto dall'intera classe dirigente tedesca (politica ed economica). Così, questa volta, è la Germania ad avere bisogno di aiuto. Dalla Francia (che glielo ha subito fornito), ma in prospettiva anche dai Paesi dell'Europa del Sud. Infatti, la Spagna (che dipende solamente per il 10 per cento dal gas proviene dalla Russia) e il Portogallo dispongono di ben 7 terminali di gas naturale liquefatto, equivalente ad 1/3 della capacità trasformativa (*processing capacity*) esistente in Europa. Tant'è che il governo tedesco ha proposto di collegare, con nuove *pipelines*, i due Paesi iberici con il resto d'Europa, dimostrandosi disponibile a condividerne i costi con altri governi nazionali. Anche l'Italia (storicamente dipendente dal gas russo) ha tratto vantaggio dalla sua collocazione geografica. In poco tempo, il governo Draghi ha diversificato i fornitori di gas, aprendo nuovi contratti con Paesi del Nord Africa e con gli Stati Uniti (e facendo infuriare Mosca, oltre che i putiniani di casa nostra). L'Algeria ha preso il posto della Russia come nostro principale fornitore. La crisi energetica sta muovendo il pendolo verso sud. Tuttavia, c'è poco da godere. Infatti, una politica energetica non dovrebbe favorire, oggi, gli interessi di alcuni Paesi e, domani, gli interessi di altri Paesi. Così come la politica anti-pandemica ha promosso l'interesse europeo alla sicurezza sanitaria, così dovrebbe avvenire anche con la politica energetica. Senza dotare Bruxelles di una sua capacità autonoma, non si potrà soddisfare l'interesse comune alla sicurezza energeti-

ca. Perché non usare il riequilibrio geopolitico per liberarci dalla trappola confederale, che oggi ci favorisce e domani ci penalizza?

12 Settembre 2022

L'Europa divisa tra realtà e ideologia

Non dovevano prendere decisioni ma discutere le decisioni da prendere. Questo è stato lo scopo della doppia riunione del Consiglio europeo dei 27 capi di governo dell'Unione europea (Ue), riunitisi informalmente a Praga (giovedì) con 17 capi di governo di Paesi europei che non sono membri dell'Ue e quindi (venerdì) da soli. La riunione di giovedì doveva servire a discutere il ruolo di una Comunità politica europea costituita di membri e non membri dell'Ue. La riunione del venerdì doveva discutere (tra le altre cose) la risposta da dare all'incremento del costo del gas. Le due riunioni hanno mostrato come, nella politica europea, realtà e ideologia divergono. Cominciamo dalla riunione di venerdì in cui si doveva preparare (tra i 27 capi di governo dell'Ue) la risposta da opporre all'incremento dei costi dell'energia (risposta da formalizzare nella riunione del prossimo Consiglio europeo del 20-21 ottobre).

Nella riunione c'era «un elefante nella stanza» (per dirla con il *Financial Times*), ovvero la decisione unilaterale presa pochi giorni fa dal governo tedesco di creare debito per 200 miliardi così da sussidiare imprese e famiglie tedesche colpite dall'incremento del costo dell'energia. Naturalmente, anche altri governi nazionali (come quello spagnolo) hanno preso decisioni simili. I governi nazionali rispondono innanzitutto al loro elettorato. Così ha fatto il governo tedesco, anche

se le conseguenze delle sue decisioni non sono equivalenti a quelle degli altri governi nazionali. Per le sue dimensioni (un debito equivalente al 5 per cento del Pil seppure spalmato su due anni), il sussidio fornito alle imprese tedesche è destinato ad alterare la competizione con le imprese degli altri Paesi. Tant'è che è stato apertamente criticato dai commissari Paolo Gentiloni e Thierry Breton e sarà oggetto di valutazione da parte della commissaria alla competizione, Margrethe Vestager. Dunque, il governo del socialdemocratico Scholz, che pure si basa su un programma impegnato a promuovere la solidarietà con gli altri Paesi europei, ha pensato prima ai tedeschi di fronte alla crisi energetica. Essendo la politica energetica una competenza dei governi nazionali, non poteva essere diversamente. Tuttavia, la decisione del governo Scholz contraddice clamorosamente ciò che i governi tedeschi hanno continuato a sostenere per più di un decennio. Ovvero che fare debito è un "peccato" e che l'austerità di bilancio è l'unica ricetta di politica economica per contrastare la tendenza speculativa dei mercati finanziari. Posizione quindi riaffermata poche settimane fa dal ministro tedesco del Tesoro, il liberale Christian Lindner, che ha riaffermato (in un *non-paper* del suo Ministero) la necessità di reintrodurre presto il Patto di stabilità e crescita, sospeso dopo la pandemia, seppure rendendolo "più flessibile". Al punto che, pochi giorni fa, la Corte dei conti tedesca ha giudicato il nuovo debito in contrasto con il principio del pareggio di bilancio celebrato nella costituzione tedesca. È un bene che il governo tedesco sia uscito dal dogma dell'austerità, anche se ciò dovrebbe applicarsi anche a livello europeo e non solo nazionale. Così, di fronte ad una crisi drammatica, la realtà si è imposta sull'ideologia anche a Berlino.

Vediamo ora la riunione del giovedì della nascente Comunità politica europea. Quest'ultima deriva dalla proposta avanzata dal presidente francese Macron nel discorso tenuto a Strasburgo il 9 maggio scorso. In quell'occasione, il presidente francese propose di dare vita ad una Comunità di Stati allargata a tutti i Paesi europei «che condividono i nostri valori». Poiché il processo di allargamento dell'Ue è complesso ed ha tempi lunghi, la Comunità politica europea dovrebbe costituire il forum dove discutere sin da subito le sfide comuni a tutte le "nazioni europee", come le sfide militari o ambientali o energetiche.

La presidenza ceca di turno dell'Ue ha così invitato a Praga 17 Paesi europei considerati democratici, escludendo per ragioni geografiche Israele (che aveva chiesto di parteciparvi). La Comunità politica europea può essere un utile forum per fare dialogare i governi europei, esterni ed interni all'Ue, socializzando i loro leader a comuni standard di comportamento. Tuttavia, essa non può sostituire l'Ue, in quanto è priva di capacità decisionali. Essa è l'espressione dell'Europa dei popoli proposta dalle destre sovraniste europee (tra cui la Lega di Salvini e i Fratelli d'Italia di Meloni). Per i due partiti italiani, infatti, l'Ue dovrebbe essere sostituita da un'«Europa delle nazioni» in cui i singoli Stati mantengono il pieno controllo della propria sovranità nazionale, limitandosi a coordinarsi con gli altri Stati nazionali. Un coordinamento volontario che si realizza attraverso i capi di governo nel Consiglio europeo (come è avvenuto a Praga), senza intrusioni da parte di istituzioni sovranazionali come la Commissione europea o la Corte di giustizia europea. A Praga, però, si è visto che l'Europa delle nazioni può fare molto poco per contrastare l'aggressività della Russia o per sviluppare una

politica energetica europea. Di fronte alla magnitudine delle sfide, lo Stato nazionale non dispone della dimensione sufficiente per affrontarle. Anche a Roma, la realtà è destinata ad imporsi sull'ideologia.

Insomma, il governo tedesco ha dovuto prendere atto che il dogmatismo contabile non funziona neppure a Berlino, mentre il futuro governo italiano dovrà prendere atto che il nostro interesse nazionale non si difende con l'Europa delle nazioni. La realtà continua a farsi un baffo dell'ideologia.

9 Ottobre 2022

Se la Ue è più forte, l'Italia è più tutelata

Mentre a Roma nasceva il governo italiano, a Bruxelles si concludeva il Consiglio europeo. Tra i due eventi c'è un legame inestricabile. Se il governo italiano potrà decidere autonomamente su alcune politiche interne, nelle politiche che contano dovrà decidere insieme agli altri Stati membri e alle istituzioni dell'Unione europea (Ue). Le politiche che contano, oggi, hanno a che fare con il controllo dei costi dell'energia, oltre che con il sostegno al governo ucraino e con il contrasto all'inflazione. Mi limito alla politica energetica. Di fronte all'incremento dei costi dell'energia che ha messo in ginocchio famiglie e imprese, incrementando le diseguaglianze all'interno degli Stati, il Consiglio europeo (dei capi di governo dei 27 Stati membri dell'Ue), riunitosi a Bruxelles il 20 e il 21 ottobre, è riuscito a prendere decisioni politiche importanti.

È stato deciso di procedere con «l'acquisto congiunto volontario di gas» (per un volume equivalente al 15 per cento delle esigenze in termini di riempimento), di introdurre «un

nuovo parametro di riferimento complementare che rifletta in modo più accurato le condizioni del mercato del gas», di istituire «un corridoio dinamico di prezzo di carattere temporaneo per le transazioni di gas naturale allo scopo di limitare immediatamente episodi di prezzi eccessivi del gas», di definire «un quadro temporaneo dell'Ue per fissare un tetto al prezzo del gas utilizzato per l'energia elettrica», tutto ciò nel contesto di una strategia finalizzata a risparmiare energia. Spetta ora alla Commissione europea (che ha il potere di iniziativa legislativa) tradurre tali decisioni politiche in proposte di legge, da sottoporre quindi al Consiglio dei ministri. Dopo le decisioni del Consiglio europeo, il prezzo del gas è diminuito di un ulteriore nove per cento. Il premier Mario Draghi ha ragione per essere soddisfatto. Non è stato facile arrivare a tali decisioni. Nonostante ben 15 governi nazionali avessero richiesto da mesi (in una lettera alla commissaria europea all'energia, l'estone Kadri Simson) di introdurre «un *price cap* (...) per mitigare la pressione inflazionistica», precisando che «il cap dovrebbe essere applicato a tutte le transazioni di gas naturale e non limitato alle importazioni da specifiche giurisdizioni» (cioè dalla Russia), nonostante questa coalizione di Stati (guidata dai governi italiano e francese) disponesse della maggioranza qualificata per giungere ad una decisione legislativa, la Commissione europea aveva continuato a fare orecchie da mercante, per via dell'opposizione dei governi della Germania, dei Paesi Bassi, dell'Austria, dell'Ungheria, della Danimarca e di altri sette Stati membri. Com'era avvenuto durante la crisi dei debiti sovrani oppure durante la pandemia, il Consiglio europeo si è diviso tra due coalizioni di Stati, con la Francia e la Germania su posizioni opposte. Se durante la prima crisi la Francia si era avvicinata alla Germania e nella

seconda crisi era avvenuto l'opposto, questa volta la divisione tra i due Paesi e le due coalizioni si era irrigidita. Il governo tedesco si era opposto al *price cap* perché temeva una riduzione dell'offerta di gas (avendo fatto la scelta di mettere il proprio modello industriale nelle mani della Russia e del suo gas a basso costo) e il governo olandese si era opposto al disallineamento tra i costi dell'elettricità e del gas perché temeva un ridimensionamento del mercato per lo scambio del gas naturale (*Title Transfer Facility*, Ttf) che opera ad Amsterdam (e dove c'è stato il calo del nove per cento). Al contrario, per i firmatari della lettera dei 15, il tetto al prezzo del gas non avrebbe avuto implicazioni nella fornitura se imposto dall'intera Ue (il gas non è un "bene" che si può facilmente trasferire), così come il disallineamento tra i costi dell'energia elettrica e i costi del gas veniva considerato cruciale per contenere questi ultimi (come fatto dalla Spagna e Portogallo). Il Consiglio europeo riconosce ora le ragioni della lettera dei 15, ma contemporaneamente sottolinea il "carattere temporaneo" delle decisioni prese. E, soprattutto, lascia inevasa la domanda: come è possibile affrontare una crisi energetica di queste proporzioni senza ricorrere a permanenti politiche europee, sostenute da risorse europee, gestite da istituzioni europee, come un SURE.2 (il programma contro la disoccupazione approvato durante la pandemia) e un rafforzato REPowerEU.2 (il programma appena approvato per renderci indipendenti dai combustibili fossili russi)? Seppure soddisfatto, Mario Draghi ha ricordato che «il Consiglio europeo ha perso troppo tempo» da quando fu inviata (otto mesi fa) la lettera dei 15. Ha ragione. Ma ciò è dovuto al carattere confederale del Consiglio europeo, cui peraltro si ispira la premier del governo italiano. Fino a quando le decisioni verranno prese dal Consi-

glio europeo, allora esse, nelle condizioni della crisi, saranno ostacolate dalle differenze di interessi tra i governi nazionali, differenze che si esprimono attraverso alleanze basate sulla convergenza di interessi materiali e visioni integrative. Ciò significa che, nell'attuale crisi energetica, il governo italiano dovrà mitigare la propria visione sovranista, così da convergere con la Francia e la Spagna, se vuole superare la resistenza della Germania e dei Paesi Bassi. Tuttavia, se non vuole (più) dipendere da Parigi (oggi) o da Berlino (domani), e non potendo fare come Londra (visto cosa ha creato la Brexit), allora il governo dovrà riconoscere che dotare Bruxelles di capacità e risorse autonome è la condizione per promuovere il nostro interesse nazionale.

23 Ottobre 2022

Immigrazione e demagogia, l'emergenza che non c'è

Cambia il governo e, nel giro di una notte, cambia l'agenda delle priorità nazionali. Con il governo Draghi, la priorità era abbassare i costi dell'energia, introducendo un *price cap* europeo al costo del gas, così da controllare l'inflazione. Appena insediatosi il governo Meloni, la priorità è divenuta l'immigrazione, in particolare la gestione di 300 immigrati sballottati tra Italia e Francia. L'inflazione non è sparita, anzi è salita ancora di più. L'Unione europea non riesce a prendere una decisione sul prezzo del gas, anzi è divisa ancora di più. Eppure, in Italia, si discute di una emergenza immigratoria che non c'è, per di più sulla base di idee confuse che, da sempre, alimentano la demagogia. Per i demagoghi infatti l'immigrazione non è un problema, ma un'opportu-

nità. Un'opportunità per mobilitare le paure dei cittadini, in particolare di coloro economicamente più esposti alla competizione degli immigrati. Lo si è visto nel 2015-2016, quando poco meno di un milione e mezzo di siriani fuggirono dalla guerra civile in atto nel loro Paese per cercare rifugio in Europa. Quell'esodo fu una manna politica per i leader sovranisti che poterono così candidarsi al ruolo di difensori dei "sacri" confini nazionali. Una difesa giustificata, da leader come Viktor Orbán e Jarosław Kaczyński, con la necessità di proteggere l'identità cristiana dei loro Paesi, ovvero, da leader come Matteo Salvini e Marine Le Pen, con la necessità di garantire lavoro e servizi sociali ai cittadini autoctoni. L'immigrazione fu ben presto trasformata in un problema sicuritario (da gestire con le forze dell'ordine e militari) e non di politica pubblica (da gestire, anche e soprattutto, con gli strumenti della politica economica e sociale). La politicizzazione dell'immigrazione ha portato voti ai nostri demagoghi, ma ha allontanato la soluzione del problema. Tant'è che, oggi, siamo ancora alla situazione del 2015-2016. Con i demagoghi che gridano che ci vuole più Europa, per poi fare di tutto affinché l'Europa non ci sia. Occorre uscire dalla trappola della demagogia se si vuole affrontare il problema. La cui natura è molto chiara. L'immigrazione è un fenomeno strutturale, alimentato dalla povertà e instabilità delle aree geopolitiche esterne all'Ue e dalla ricchezza e stabilità di quest'ultima. Naturalmente, quella ricchezza non è equamente distribuita (al nostro interno ci sono ingiustificabili diseguaglianze), così come la nostra stabilità è continuamente messa a rischio (ora addirittura da una guerra). Fatto si è che, così, ci vedono coloro che ci guardano dal di fuori. Per di più, l'Ue ha bisogno di immigrati, visto l'inverno de-

mografico in cui viviamo, così come il suo mercato integrato, basato sul principio della libertà di circolazione (a certe condizioni) delle persone, è attrattivo per coloro che mirano ad andare a vivere negli Stati europei più ricchi. Pur conoscendo questi problemi, però, gli Stati membri dell'Ue non riescono ad affrontarli. Hanno concordato di abolire le frontiere interne tra di loro (il cosiddetto "spazio di Schengen"), ma non hanno trovato un accordo su come governare le frontiere esterne. E non l'hanno trovato per una ragione precipua, perché non hanno voluto rinunciare alla rispettiva sovranità nazionale territoriale. Un esempio. Dopo la crisi migratoria del 2015-2016, il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri decisero (Regolamento 2016/1624) di rafforzare Frontex (formalmente, Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), dotandola di nuovi poteri e risorse. In particolare, il nuovo regolamento prevede (Art. 19) che, «qualora il controllo delle frontiere esterne sia reso inefficace in misura tale da rischiare di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen», l'Agenzia, su proposta della Commissione europea e di una decisione del Consiglio dei ministri, può intervenire per sostituirsi allo Stato membro deficitario, assumendosi la responsabilità per il governo delle frontiere di quest'ultimo. Nonostante i milioni di immigrati che sono giunti alle frontiere dell'Ue, nessuno Stato membro ha mai accettato di essere sostituito dall'Agenzia nella gestione di quelle frontiere, bloccando ogni eventuale decisione del Consiglio dei ministri favorevole a tale sostituzione. Una vera e propria schizofrenia ideologica. A fronte di quei milioni di immigrati, i singoli Stati membri sanno di non essere in grado di garantire la sovranità nazionale sul proprio territorio, eppure difendono quella sovranità con le unghie e con i

denti perché non vogliono che sia sostituita da una sovranità europea. Insomma, per i governi nazionali, poiché la sovranità continua ad essere considerata una proprietà «singola, assoluta, indivisibile» dello Stato nazionale territoriale (come sosteneva, pensate un po', Jean Bodin nella seconda metà del Cinquecento), allora essa può essere né condivisa né tanto meno spacchettata. La sovranità «sta a Roma oppure a Bruxelles», anzi se si rafforza l'una allora si indebolisce l'altra. Il risultato è la paralisi che continua ad alimentare la demagogia. In realtà, avremmo bisogno di una sovranità europea per proteggere i confini dello spazio di Schengen, ma anche e soprattutto per governare l'immigrazione. Nello stesso tempo, avremmo bisogno di una sovranità nazionale per integrare gli immigrati, selezionati sulla base del diritto e delle necessità, così da sostenere le attività economiche e sociali domestiche. Una doppia e distinta sovranità che richiederebbe un'azione governativa per essere promossa. Sempre che si pensi al governo come ad un'istituzione che deve risolvere i problemi e non già alimentarli.

20 Novembre 2022

La logica comune per affrontare le crisi

Dall'inizio del decennio scorso, quasi senza respirare, l'Europa è passata da una crisi a un'altra. Prima la crisi dei debiti sovrani, poi la crisi migratoria, poi la pandemia, poi l'aggressione russa dell'Ucraina, poi la crisi militare ed energetica. Certamente, nonostante la magnitudine di quelle crisi, le istituzioni europee si sono dimostrate resilienti nell'affrontarle. Un risultato non da poco, ma non basta. Occorre capire le dif-

ferenze tra di esse, in particolare la discontinuità introdotta dalla guerra in Ucraina. Quest'ultima, infatti, va al cuore del modello di sviluppo europeo. Mi spiego. Le crisi non sono tutte uguali. Vi sono crisi (le più comuni) che consistono nella messa in discussione di un equilibrio di forze all'interno di una struttura (che rimane invariata) di politica pubblica o di sviluppo economico. Vi sono crisi (le più rare) che consistono, invece, nella messa in discussione di quella doppia struttura. Chiamo le prime come crisi "distributive" (o redistributive), le seconde come crisi "costitutive" (o strutturali).

La crisi dei debiti sovrani e la crisi migratoria sono state crisi distributive, in quanto hanno contrapposto gli Stati membri dell'Unione europea (Ue) relativamente a chi dovesse farsene carico. La crisi dei debiti sovrani ha contrapposto gli Stati del Nord e del Sud dell'Eurozona (relativamente alle politiche di risanamento o austerità), la crisi migratoria gli Stati dell'Ovest e dell'Est (relativamente alla redistribuzione dei rifugiati). In entrambi i casi, si è manifestato un contrasto distributivo tra Stati, all'interno di un predominante modello di politica pubblica. Tuttavia, quando è esplosa la crisi pandemica, l'insoddisfacente soluzione redistributiva fornita (in particolare) alla crisi dei debiti sovrani ha obbligato l'Ue a rivedere quel modello di politica pubblica. Infatti, la soluzione redistributiva della crisi dei debiti sovrani, favorendo i Paesi creditori del Nord, aveva condotto alla rivolta populista nei Paesi debitori del Sud, rivolta che aveva delegittimato il principio ispiratore di quel modello (secondo cui spetta al singolo Stato rispondere alla crisi). Di qui, la scelta di ricorrere (con Next Generation Eu) a una responsabilità collettiva, e non più dei singoli Stati, creando debito comune per sostenere la ripresa e la resilienza post-pandemica di questi ultimi. Per prevenire un conflitto redistributivo sulle ri-

sorse esistenti, dunque, si sono create nuove risorse (garantite dall'Ue e da tutti i suoi Stati membri). L'Ue ha anche avviato una revisione della sua politica industriale, riportando in Europa, ad esempio, la produzione di mascherine e respiratori che era stata in precedenza allocata nei Paesi asiatici (Cina, in particolare). Cambiamenti importanti che hanno favorito la revisione del modello predominante di politica pubblica, ma su un programma ad hoc e delimitato nel tempo (fino al 2026).

Tale delimitazione è stata però messa in discussione dalla crisi in Ucraina. Come ha scritto l'*Economist* del 26 novembre, le conseguenze dell'aggressione russa dell'Ucraina hanno infatti mostrato «la vulnerabilità del *business model* adottato in Europa». Un *business model* basato sulla dipendenza militare dalla Nato (per garantire la sicurezza), sulla dipendenza energetica dalla Russia (per garantire la produzione) e sulla dipendenza commerciale dalla Cina (per garantire la crescita). La crisi in Ucraina ha intaccato la costituzione materiale del modello di sviluppo europeo del dopo Guerra Fredda, come nessuna crisi precedente aveva fatto. Una crisi costitutiva (strutturale) può condurre a conflitti redistributivi di breve periodo, ma la sua soluzione non può risiedere nell'esito di quei conflitti (qualsiasi esso sia). La sua soluzione risiede piuttosto nella riorganizzazione di medio periodo del modello di politica pubblica e di sviluppo dell'Ue. Sarebbe un errore pensare di uscire da questa crisi massimizzando il proprio interesse nazionale a scapito dell'interesse dei propri vicini, perseguendo strategie unilaterali o promuovendo accordi bilaterali, perché ciò accentuerebbe la crisi invece di risolverla. Una crisi che colpisce un modello di sviluppo condiviso da tutti i Paesi membri dell'Ue richiede, per essere superata, una revisione dei presupposti strutturali di quel modello. Occorre liberare quest'ultimo dalla esclusiva

dipendenza dall'energia a basso costo della Russia, dalla esclusiva dipendenza militare americana e dall'altrettanto esclusiva dipendenza commerciale dal mercato cinese. Per fare ciò, occorrono risorse finanziarie e capacità decisionali europee con cui costruire infrastrutture transnazionali per sostenere la transizione energetica delle economie nazionali, con cui dare vita a un sistema di difesa europeo autonomo da quelli nazionali, con cui rafforzare il mercato unico completando l'unione bancaria e del mercato dei capitali. Obiettivi che non possono essere raggiunti coordinando le distinte politiche nazionali. Se si vuole affrontare una crisi strutturale, occorre piuttosto dotare l'Ue di una (seppure limitata) sovranità fiscale e militare, sovranità giustificate da adeguati meccanismi di legittimazione democratica.

Insomma, la crisi pandemica e soprattutto la crisi in Ucraina hanno messo in discussione la struttura sia del modello di politica pubblica che di sviluppo adottati in Europa nel dopo Guerra Fredda. Una crisi transnazionale richiede una risposta sovranazionale, per promuovere la riorganizzazione di quei modelli e per governarne le inevitabili conseguenze sociali. La crisi è comune, va affrontata con una logica comune.

4 Dicembre 2022

Il Parlamento europeo e le lobby: cosa non va

La corruzione ha messo i piedi sul piatto del Parlamento europeo. Alcuni membri o ex-membri di quest'ultimo (italiani e greci, tanto per non contraddire gli stereotipi) sono indagati per aver usato la loro influenza istituzionale a favore degli interessi dei governi del Qatar e del Marocco, in cambio di cospicue somme di denaro. Anche se non si conoscono ancora i capi

di accusa, per molti questa vicenda dimostra che il Parlamento europeo ha troppo potere, di cui beneficiano *lobbies* senza scrupoli. Per il premier ungherese Viktor Orbán, essa è addirittura un esempio dell'ipocrisia liberale. Davvero? Cominciamo con le *lobbies* e poi passiamo al Parlamento europeo.

Le *lobbies* sono gruppi di pressione che, in nome di interessi economici specifici o cause politiche generali, cercano di influenzare dall'esterno le deliberazioni delle istituzioni pubbliche.

Esse sono attori necessari, e non solo legittimi, della politica democratica, in quanto forniscono (o possono fornire) un contributo informativo importante ai parlamentari. Poiché in democrazia si governa attraverso le leggi e poiché le materie oggetto delle leggi sono spesso tecniche, è inevitabile che i parlamentari ricorrano a informazioni e competenze esterne. Naturalmente, l'azione delle *lobbies* è, e deve essere, sottoposta a controlli e a vincoli di pubblicità e trasparenza, soprattutto perché esse dispongono di risorse finanziarie che potrebbero influenzare il processo legislativo («sostenendo, fuori dalle leggi, chi sostiene le loro cause», per dirla con Jacob Hacker e Paul Pierson). Attualmente, ad esempio, i lobbisti registrati al Congresso americano sono 12.098, con un impegno di spesa complessivo di più di 3 miliardi di dollari. L'interazione tra parlamentari e gruppi di pressione può realizzarsi attraverso i partiti, là dove questi ultimi sono organizzati e radicati, oppure può avere un carattere più individuale, là dove la mediazione partitica è invece debole. In entrambi i casi si possono verificare tendenze degenerative. Quando ciò è avvenuto, le democrazie sono corse ai ripari, non solamente attraverso l'azione della magistratura, ma soprattutto sottoponendo la relazione di rappresentanza a nuove regole e a maggiore trasparenza.

Le *lobbies* non agiscono solamente nel processo legislativo, anche perché il governo di società complesse ha condotto a un'espansione dei compiti delle amministrazioni pubbliche e delle agenzie regolative, così allargando gli ambiti in cui la loro influenza può essere esercitata. Anche qui, non sono mancate tendenze degenerative, come la "cattura" dei regolatori da parte dei regolati (nelle agenzie) oppure la "privatizzazione" delle amministrazioni da parte di corporazioni (interne ed esterne). E di nuovo, quando ciò è avvenuto, le democrazie sono corse ai ripari, con l'azione della magistratura e introducendo nuovi sistemi di controllo. La predisposizione alla corruzione non può essere sradicata («gli uomini non sono angeli», direbbe James Madison), ma può essere contrastata con uno Stato di diritto efficiente e un'informazione libera e responsabile. Cioè con le istituzioni della democrazia liberale che il premier ungherese Viktor Orbán invece disdegna.

Vediamo ora il Parlamento europeo. Ciò che è avvenuto è sconfortante, ma non dimostra che esso ha troppo potere. Chi lo sostiene non sa di cosa parla. Certamente, dalla sua prima elezione diretta nel 1979 (prima era costituito di rappresentanti dei parlamenti nazionali con funzioni consultive), il Parlamento europeo ha incrementato i propri poteri. Oggi, in quasi tutte le materie relative al funzionamento del mercato unico (come, appunto, l'entrata della compagnia aerea del Qatar nello spazio europeo o la possibilità per i cittadini del Qatar di entrare senza visti nell'Unione europea), il Parlamento europeo condivide il potere legislativo con il Consiglio dei ministri nazionali. Nelle altre materie (come la politica estera), il Parlamento europeo ha solamente un potere simbolico. Ad esempio, può votare una mozione a favore della causa indipendentista del Fronte Polisario, che rivendica l'indipendenza del Sahara occidentale dall'oc-

cupazione militare del Marocco, mozione che disturba il governo di quest'ultimo, anche se ha poca rilevanza pratica. Infatti, al di fuori del mercato unico, i poteri del Parlamento europeo continuano a essere limitati dai Trattati europei, oltre a essere contrastati dai governi nazionali (che useranno la vicenda in corso per contrastarli ulteriormente). Infatti, il Parlamento europeo non dispone del potere di iniziativa legislativa (non può presentare proposte di legge), non dispone del potere fiscale (è l'unico Parlamento democratico caratterizzato da "*representation without taxation*"), non ha voce in politiche cruciali (come la difesa, la sicurezza, gli esteri), non ha alcun potere di sanzione nei confronti delle scelte del Consiglio europeo dei capi di governo nazionali. Il Parlamento europeo contribuisce all'elezione del presidente della Commissione europea, ma quest'ultimo/a esercita il suo ruolo esecutivo solamente nelle materie del mercato unico. Nelle altre agisce come un segretariato dei governi nazionali. Il Parlamento europeo non ha troppi poteri, anzi non ne ha abbastanza per bilanciare i poteri dei governi nazionali.

Insomma, ciò che non va del Parlamento europeo è la limitazione dei suoi poteri e non la loro estensione. La vicenda che lo sta mortificando non può essere usata per limitarli ulteriormente. Il problema è l'asimmetria dei poteri tra governi nazionali e Parlamento europeo, non già l'avidità (personale o politica) di alcuni membri di quest'ultimo.

18 Dicembre 2022

Unione europea prigioniera del paradosso regolatorio

«Nei prossimi decenni assisteremo alla più grande trasformazione industriale del nostro tempo, probabilmente di

tutti i tempi», ha affermato la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo intervento a Davos di martedì scorso. Come sta reagendo l'Unione europea (Ue) a tale trasformazione? E cosa dovrebbe insegnare, quest'ultima, all'Italia? La trasformazione industriale consiste nel cambiamento del modello di crescita promosso negli ultimi trent'anni. La legge americana *Inflation Reduction Act* (IRA), approvata nell'agosto dell'anno scorso ed entrata in vigore in questi giorni, costituisce l'esempio più eclatante di tale cambiamento. L'IRA fornisce 369 miliardi di dollari di sussidi pubblici alle imprese per promuovere nuove tecnologie "verdi", a condizione (però) che esse operino nel territorio americano. Attraverso aiuti pubblici, l'America di Biden favorisce l'investimento nel mercato domestico, così da contrastare le imprese cinesi (anch'esse alimentate da aiuti pubblici). «Nei prossimi decenni assisteremo alla più grande trasformazione industriale del nostro tempo, probabilmente di tutti i tempi», ha affermato la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo intervento a Davos di martedì scorso. Come sta reagendo l'Unione europea (Ue) a tale trasformazione? E cosa dovrebbe insegnare, quest'ultima, all'Italia? La trasformazione industriale consiste nel cambiamento del modello di crescita promosso negli ultimi trent'anni. La legge americana *Inflation Reduction Act* (IRA), approvata nell'agosto dell'anno scorso ed entrata in vigore in questi giorni, costituisce l'esempio più eclatante di tale cambiamento. L'IRA fornisce 369 miliardi di dollari di sussidi pubblici alle imprese per promuovere nuove tecnologie "verdi", a condizione (però) che esse operino nel territorio americano. Attraverso aiuti pubblici, l'America di Biden favorisce l'investimento nel mercato domestico, così da contrastare le imprese cinesi (an-

ch'esse alimentate da aiuti pubblici). La globalizzazione non è più lasciata a sé stessa, come fosse un fenomeno naturale. Per renderla "intelligente" (Dani Rodrik), occorre governarla, andando alle cause delle diseguaglianze interne che avevano alimentato, peraltro, la reazione populista dell'ultimo decennio. Anche l'Ue ha dovuto prendere atto della trasformazione in corso. Tuttavia, i suoi interventi dell'ultimo lustro hanno avuto una natura principalmente regolatoria, con il fine di proteggere la competitività del mercato interno dall'aggressività oligopolistica delle multinazionali tecnologiche. Ad esempio, nel 2018, ha multato Google (per 4,3 miliardi di euro) per aver trasgredito la legislazione anti-trust, ha approvato il General Data Protection Regulation per proteggere la privacy dei dati usati dalle multinazionali tecnologiche, ha introdotto il *Digital Services Act* per incrementare la trasparenza nell'uso delle piattaforme digitali e, nel 2020, ha approvato il *Digital Market Act* per impedire la formazione di monopoli tecnologici e ha introdotte nuove regole per garantire la sicurezza nei contratti tecnologici di quinta generazione (5G). Tale approccio regolatorio, però, non poteva bastare per fare i conti con la trasformazione, accelerata dalla guerra russa, dei fondamenti del modello di crescita europeo. La sfida della rivoluzione nelle tecnologie ambientali e digitali richiede la mobilitazione di ingenti risorse pubbliche, oltre che private, di cui l'Ue non dispone (in quanto controllate dai suoi Stati membri). Certamente, di fronte alla crisi energetica, l'Ue ha fatto bene a sospendere le regole che proibiscono gli aiuti di Stato. Attraverso lo *State Aid Temporary Crisis Framework*, adottato nel marzo 2022, gli Stati membri dell'Ue hanno potuto mobilitare 672 miliardi di euro di fondi pubblici per sostenere le loro imprese nazionali. Tuttavia, il 53 per cento di

questi aiuti è stato notificato dalla Germania, il 24 per cento dalla Francia, il 7 per cento dall'Italia, il rimanente 16 per cento dagli altri 24 Stati membri. Si è dunque determinata una asimmetria tra Stati membri che è destinata ad accentuarsi con le nuove regole in corso di introduzione. Come il General Block Exemption Regulation che consente agli Stati membri di fornire aiuti pubblici alle loro imprese senza il bisogno di notificare la decisione alla Commissione europea (come previsto dai Trattati) oppure come le *Guidelines* per gli aiuti di stato (finora 51 miliardi di euro) per installare tecnologie solari o eoliche oppure per produrre idrogeno rinnovato. Anche i cinque Progetti di Comune Interesse Europeo (Ipcei) finora approvati (nel campo dell'elettronica, della produzione di batterie e dell'idrogeno), che arriveranno a mobilitare 54 miliardi di euro, saranno nazionali. Di qui il paradosso di cui l'Ue è prigioniera. Se mantiene le regolamentazioni interne non può affrontare le sfide esterne, se si de-regolamenta per affrontare queste ultime finisce per aumentare le asimmetrie tra i propri Stati membri. Infatti, la sospensione delle regole sta favorendo gli Stati membri (come la Germania) che dispongono di spazi fiscali per promuovere aiuti pubblici, ma indeboliscono gli Stati membri (come l'Italia) che invece non possono farlo. È possibile liberarsi dal paradosso? Sì. Ad esempio, creando un Fondo sovrano europeo per aiutare le imprese nella loro conversione tecnologica. Tale Fondo, però, non deve essere la replica di Next Generation Eu, un programma che si basa sulla raccolta centrale di risorse finanziarie quindi trasferite ai singoli Stati membri. Il Fondo sovrano, oltre a sostenere le politiche industriali nazionali di riconversione, dovrebbe soprattutto promuovere una politica europea dell'innovazione. Produrre, cioè, beni pubblici europei (da centri di ricerca eu-

ropei a infrastrutture tecnologiche transnazionali) di cui tutti gli Stati membri possono beneficiare, a prescindere dalle loro dimensioni o dallo Stato delle loro finanze. Ciò che manca a Bruxelles è un'istituzione e una leadership che rappresentino l'interesse europeo, cioè un potere di governo (legittimato dai cittadini europei) capace di misurarsi con le strategie di Washington D.C. e Pechino. Insomma, se si vuole affrontare la grande trasformazione di cui ha parlato Ursula von der Leyen, l'Ue non può rimanere «un gigante regolatorio ma un nano politico» (Jacques Delors). Occorre creare, a Bruxelles, una capacità fiscale permanente a disposizione di un interesse europeo istituzionalmente definito. Contrariamente a ciò che si pensa a Palazzo Chigi, la primazia dell'interesse nazionale fa il gioco di Berlino e Parigi, non già di Roma.

22 Gennaio 2023

L'Europa alla sfida di un fisco comune

Entro la fine dell'anno, "forse", verrà presentato il progetto per la costituzione di un Fondo sovrano, finanziato da tasse europee, con cui sostenere la transizione ecologica dell'industria europea. "Forse", perché la proposta di Ursula von der Leyen sta incontrando forti resistenze da parte di diversi governi nazionali, ostili alla formazione di un debito europeo (con cui sostenere il Fondo). Eppure, come ci si può liberare dalla dipendenza energetica dalla Russia senza il sostegno di risorse fiscali europee gestite da istituzioni sovranazionali?

Secondo il grande sociologo tedesco Max Weber (1864-1920), «chi controlla le tasse, controlla il potere». Senza il monopolio pubblico sull'estrazione e la distribuzione delle risor-

se fiscali, non si sarebbero formati i moderni Stati nazionali europei.

Le tasse hanno fornito, a questi ultimi, i mezzi con cui costruire gli apparati militari necessari per definire il territorio nazionale oltre che per espanderlo.

La sovranità fiscale e la sovranità militare hanno costituito le due facce, inscindibili, della sovranità statale. Attraverso le tasse, gli Stati moderni hanno quindi sostenuto la crescita e il *welfare* domestici, indispensabili per il loro consolidamento. Non può stupire che gli Stati, quando sono stati spinti ad aggregarsi, hanno avuto difficoltà a mettere in comune sia la sovranità fiscale che quella militare. Tale resistenza ha avuto però esiti diversi. Se si compara la vicenda dell'Unione europea con quella di altre unioni nate dall'aggregazione di Stati precedentemente indipendenti (come l'America, oltre che la Svizzera), si possono comprenderne le ragioni. L'unione americana è stata creata alla fine del Settecento per difendere gli Stati federati da una minaccia esistenziale esterna (i colonialismi) e interna (la ribellione). Di qui, l'autorizzazione fornita costituzionalmente al "centro federale" di estrarre le risorse fiscali con cui allestire sistemi di difesa e con cui promuovere sistemi di crescita, entrambi vantaggiosi per tutti gli Stati federati. Invece, nel caso europeo del secondo dopoguerra, la minaccia esistenziale esterna è stata affrontata attraverso la Nato (così sub-appaltando la nostra sicurezza militare agli americani), mentre la sicurezza economica è stata affrontata creando un mercato comune, integrato dai *welfare* nazionali, basato su una diffusa regolamentazione. Regolamentazione che non ha richiesto una fiscalità europea per essere implementata.

Dunque, due modelli diversi di governance fiscale sono stati adottati in America e in Europa. In America, è stata riconosciuta

una capacità fiscale al "centro federale", indipendente da quella degli Stati, anche se molto più limitata di quest'ultima. La sovranità fiscale è stata divisa tra due livelli diversi di governo (federale e statale), dotando ognuno di essi dei mezzi per perseguire le proprie (distinte) politiche. In Europa, la sovranità fiscale è stata lasciata esclusivamente agli Stati membri dell'Ue, anche se poi è stata così regolamentata (nell'Eurozona in particolare) da renderla poco più che formale. Così, nel modello europeo, contrariamente a quello americano, il "centro sovranazionale" ha continuato a dipendere dai trasferimenti finanziari degli Stati membri per realizzare le sue politiche. Una dipendenza che ne ha limitato le possibilità d'intervento. Naturalmente, non sono mancate proposte per dotare il "centro sovranazionale" di una qualche autonomia fiscale dagli Stati membri, dai rapporti Werner (1970) e McDougall (1977) a quelli dei Quattro Presidenti (2012) e di Monti (2014), tutte però inascoltate. Con l'esplosione della pandemia nel 2020, le cose sono però cambiate. L'Ue si è trovata ad affrontare una minaccia interna che nessuno Stato membro avrebbe potuto affrontare da solo. Di qui, l'adozione di Next Generation Eu, un programma per dotare il "centro sovranazionale" di risorse derivate da debito europeo, garantito dal bilancio comune e da nuove tasse europee. Un modello che avrebbe dovuto essere adottato anche per affrontare la guerra russa e le sue implicazioni (energetiche e militari). Eppure, così non sta avvenendo. Si sono attivate resistenze nazionali a creare un Fondo sovrano, così come si continua ad affidarsi esclusivamente alla Nato per la sicurezza. In particolare, i governi nazionali del Nord non vogliono rinunciare alla loro esclusività fiscale, riproponendo il modello della regolamentazione fiscale per affrontare le sfide della transizione. Tuttavia, liberare l'economia europea dalla dipendenza

dall'energia russa e la sicurezza europea dalla benevolenza americana richiede molto di più che una riforma del Patto di stabilità e crescita. Richiede di uscire dalla logica dell'emergenza, dotando l'Ue di un bilancio aperto con cui affrontare sfide strutturali. Un bilancio basato su risorse proprie, sincronizzato con la durata del Parlamento europeo (cinque anni e non sette anni come ora), utilizzato da un potere esecutivo portatore di una visione comune, controllato sia dai cittadini europei che dai governi nazionali. Intanto, un nuovo modello di governance fiscale potrebbe essere sperimentato, combinando una riformata regolamentazione fiscale (come richiesto dai governi nazionali del Nord) con una limitata ma stabile capacità fiscale del "centro sovranazionale" (come richiesto governi nazionali del Sud).

Insomma, la sicurezza economica e militare dell'Ue richiede il rafforzamento fiscale del "centro sovranazionale". Sfide comuni richiedono risposte comuni finanziate da risorse comuni. Ciò è anche l'interesse nazionale dell'Italia. Come la scienza, anche la politica è contro-intuitiva.

5 Febbraio 2023

Nel nuovo disordine mondiale la Ue deve cambiare

La guerra russa all'Ucraina ha innescato una miccia che si chiama "disordine mondiale". Non conosciamo le caratteristiche di quest'ultimo, ma sappiamo che l'ordine mondiale del dopo Guerra Fredda è finito. Siamo entrati in una *terra incognita*, in particolare per l'Europa. Vediamo meglio. La guerra russa all'Ucraina sembra non avere vie di uscita. La Russia e l'Ucraina hanno i mezzi per non perdere, non han-

no quelli per vincere. Ogni atto, dell'uno o dell'altro Paese, produce controreazioni, equivalenti e contrarie. Se Putin decidesse di usare l'arma atomica, tale decisione innescherebbe una reazione militare così forte da parte della Nato che lo annienterebbe. La Russia controlla l'11% del territorio ucraino ma il suo controllo è minacciato dai continui sabotaggi ucraini. Le sanzioni economiche alla Russia stanno conducendo alla recessione di quel Paese, ma la Russia ha trovato modi e Paesi per passare attraverso la loro rete. L'uccisione di civili ucraini (probabilmente tra i 7 e i 10mila, per non parlare degli eccidi di cui si sta venendo a conoscenza) o la distruzione di circa il 40% della capacità energetica ucraina, per via dei bombardamenti indiscriminati russi, hanno aumentato e non fiaccato la determinazione ucraina a combattere. Ben 13,4 milioni di ucraini sono stati costretti a lasciare il loro Paese, ma ciò ha esteso la rete di solidarietà europea nei confronti di quest'ultimo. Di fronte a questa situazione, non sono mancati i tentativi per trovare una soluzione. Tre giorni fa all'Assemblea generale delle Nazioni Unite è stata votata da 141 Paesi una mozione che chiede alla Russia «di ritirare immediatamente le proprie truppe dal territorio dell'Ucraina» come condizione per aprire un negoziato di pace, ma sette Paesi (Russia, Bielorussia, Corea del Nord, Eritrea, Nicaragua, Siria, Mali) hanno votato contro e 32 si sono astenuti (tra cui Cina, India e Pakistan). Il giorno dopo la Cina ha presentato una proposta di Risoluzione della crisi ucraina, ma è difficile che venga accettata.

La Risoluzione chiede che venga rispettata la «sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale di tutti i Paesi» (come se la Russia e l'Ucraina avessero entrambe violato tale principio) oppure chiede di «abbandonare la mentalità della Guerra

Fredda» in base alla quale «la sicurezza di una regione si ottiene rafforzando o espandendo i blocchi militari» (come se fosse stata la Nato ad invadere o a minacciare la Russia, come recita la più banale narrativa antiamericana). In realtà, ciò che interessa alla Cina è la stabilità dei commerci internazionali, non la risoluzione della guerra in Ucraina. C'è una esigenza diffusa che la guerra debba essere fermata, ma nessuno sa come farlo. Non sa come farlo l'Europa, che pure la guerra ce l'ha in casa. L'Europa (Unione europea e Regno Unito) si è dimostrata unita nella "reazione" (all'aggressione russa), assai di meno nella "azione" (per una soluzione all'aggressione russa). Sarebbe un errore sottovalutare il ruolo da essa avuto nella difesa dell'integrità territoriale ucraina e della sua sovranità democratica, sarebbe però un errore sopravvalutare quel ruolo. In particolare, l'Ue è giunta impreparata al "ritorno della storia", perché a lungo convinta che quest'ultima fosse finita. Di qui, le divisioni su come uscire dalla guerra. L'asse franco-tedesco persegue la prospettiva del dialogo con la Russia di Putin, una prospettiva ragionevole nel medio periodo (visto che la Russia è vicina di casa nostra) ma assai di meno nel breve periodo (visto che la Russia non vuole "ballare il tango con noi"). Il blocco dei nove di Bucarest (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia), che si è riunito pochi giorni fa senza l'Ungheria, persegue la prospettiva della umiliazione militare della Russia di Putin, una prospettiva comprensibile nel breve periodo (vista l'aggressività di quest'ultima) ma assai di meno nel medio periodo (dato che una Russia umiliata costituirebbe una fonte costante di instabilità per l'intero continente). Il punto è che queste due prospettive, entrambe parziali, non hanno un luogo dove ricomporsi democraticamente. Il pote-

re di veto paralizza il Consiglio europeo dei capi di governo, il Parlamento europeo è escluso dalle politiche di sicurezza, l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza è privo di un potere effettivo. Il blocco di Bucarest non ha le risorse (economiche, politiche, culturali) per esercitare un ruolo di leadership all'interno dell'Ue, ma l'asse franco-tedesco (che quelle risorse ce le ha) non può esercitare quel ruolo per via dei suoi egoismi nazionali e delle sue pretese egemoniche. Di conseguenza, la politica di sicurezza continua ad essere decisa all'interno della Nato dove «chi contribuisce di più, conta di più». Per nostra fortuna, il presidente Biden è un leader democratico che agisce come il capo di un'alleanza delle democrazie, tuttavia la sua prospettiva sulla sicurezza europea riflette necessariamente la visione di Washington. Così, pochi giorni fa, è volato a Kiev e a Varsavia, senza fermarsi a Bruxelles (o a Londra). Insomma, di fronte ad una guerra che è destinata a durare, l'Ue avrebbe bisogno di superare le sue parzialità. Ci vuole un nuovo *balancing act*, per sovra-nazionalizzare le politiche della sicurezza e rinazionalizzare quelle di interesse domestico. Bruxelles deve fare ciò che le capitali nazionali non possono fare. E viceversa. Per attraversare la *terra incognita* del nuovo disordine mondiale occorre sperimentare nuove strade e non già ripercorrere quelle vecchie.

26 Febbraio 2023

Il dopoguerra non sia un ritorno al passato

«Se è difficile vincere una guerra, ancora di più è vincere la pace» (si dice che abbia detto Winston Churchill ritornando a Londra dopo la Conferenza di Jalta del febbraio 1945). La vi-

sione britannica di un ritorno agli imperi fu rifiutata, da americani e sovietici, perché "superata dagli eventi". Se e quando ci sarà una pace tra l'Ucraina e la Russia, sarebbe bene che l'Europa vi arrivasse con una visione anch'essa non superata dagli eventi. Di qui, la domanda: la prospettiva europea coincide con quella ucraina? Per gli ucraini non si potrà più ritornare agli accordi del 2014. Dopo l'ingiustificabile e sanguinaria aggressione russa, la prospettiva della neutralità dell'Ucraina, così come della Finlandia e della Svezia, non avrebbe senso. Tant'è che, secondo un sondaggio del Kyiv International Institute of Sociology, l'87% degli ucraini è a favore dell'entrata del loro Paese nella Nato entro il 2030 (erano il 59% prima della guerra russa) e il 92% è a favore dell'entrata nella Ue entro il 2030 (67% prima della guerra).

Pur sopportando costi materiali e personali senza precedenti per via della guerra, l'88% degli ucraini ritiene "inaccettabile" rinunciare a porzioni del territorio nazionale pur di avere la pace. La stessa percentuale di ucraini approva il presidente Zelensky nella sua inflessibile difesa dell'integrità territoriale del Paese (mentre la sua popolarità era del 35% prima della guerra). La prospettiva ucraina è sostenuta con grande determinazione dai Paesi dell'Europa orientale, guidati dalla Polonia. I leader di questi Paesi non solamente vogliono che l'Ucraina entri nella Nato e nell'Ue prima del 2030, ma chiedono anche che l'Ue si allarghi il prima possibile ai Paesi dei Balcani occidentali (compresa la Serbia filorussa), alla Georgia e alla Moldavia. Per Varsavia, Nato e Ue si sovrappongono, o meglio la seconda è un'appendice finanziaria della prima. Tale prospettiva è di natura esclusivamente geopolitica. Per questi Paesi, si tratta di contrastare militarmente la Russia e non già di dare vita (anche) ad un'alternativa democratica a quest'ultima. Tant'è che la

Polonia del premier conservatore Mateusz Morawiecki è la più determinata a combattere Putin, replicando però al suo interno le politiche autoritarie di quest'ultimo.

È questa la prospettiva che l'Ue deve fare propria? Non direi. Certamente, per l'Ue la pace deve necessariamente basarsi sulla creazione di un sistema di sicurezza (collegato alla Nato) che protegga l'Ucraina da nuove aggressioni russe, senza allo stesso tempo minacciare la sicurezza della Russia intesa come Stato nazionale (e non già come nazione-impero). Tuttavia, l'Ue non è un progetto geopolitico, bensì di integrazione sovranazionale. Vi è una netta distinzione tra Nato e Ue. La prima è un'organizzazione internazionale finalizzata a garantire la sicurezza militare del nostro continente, la seconda è un'organizzazione sovranazionale nata per "creare un'unione sempre più stretta" tra i suoi Stati membri e i loro cittadini. Non la vedono così i leader della Polonia e di diversi Paesi dell'Europa orientale. Costoro sono a favore di un irrobustimento della difesa europea (Varsavia sta spendendo più del 2% previsto), ma interpretano quest'ultima come il coordinamento delle difese nazionali all'interno della Nato. Per loro, ciò che conta è il consolidamento del rapporto con Washington D.C., non già il rafforzamento di Bruxelles. Tant'è che spingono per un allargamento dell'Ue, proprio perché esso è destinato ad indebolire la sua natura sovranazionale. Per questi leader, più l'Ue si allarga e più acquisirà il carattere di un'organizzazione internazionale, più avrà un carattere di organizzazione internazionale e più funzionerà sulla logica consensuale del potere di veto. Questa prospettiva, non solamente indebolisce l'Ue, ma non rafforza neppure l'America. Per esercitare la sua influenza globale, l'America abbisogna di un sistema di alleanze regionali, non disponendo di un "*hard power*" sufficiente per agire da sola. La condivisione

delle responsabilità della sicurezza europea con un'Ue dotata di una credibile forza di persuasione militare consentirebbe, all'America, di focalizzare il proprio impegno in Asia, così da meglio contrastare l'altra grande potenza autoritaria (la Cina). Seguendo Varsavia, ci allontaneremmo da Washington D.C. e non solo da Bruxelles.

In conclusione, l'Ue deve sostenere l'Ucraina senza equivoci, non facendo propria (però) la prospettiva di chi vuole trasformarla in una replica finanziaria della Nato. L'Ue non è un'alleanza tra Paesi sovrani, né una coalizione semi-istituzionalizzata di vecchi e nuovi nazionalismi. La sua prospettiva sul dopoguerra deve conciliare le esigenze di sicurezza (dei Paesi dell'Europa orientale, a cominciare dall'Ucraina) con le esigenze della democrazia (del suo progetto integrativo). Può essere la prospettiva (avanzata dal presidente francese Emmanuel Macron) di dare vita ad una Comunità politica europea distinta dall'Ue, in cui integrare l'Ucraina e gli altri Paesi orientali minacciati dalla Russia. Oppure, se si ritiene che l'allargamento dell'Ue all'Ucraina e agli altri Paesi orientali sia indispensabile per proteggerli dalla minaccia russa, può essere la prospettiva di differenziare costituzionalmente l'Ue al suo interno, così da salvare il suo progetto democratico dai condizionamenti dei nazionalismi. A Jalta, Churchill perse perché voleva ritornare al passato. Dopo la guerra russa sarebbe bene non commettere lo stesso errore.

5 Marzo 2023

L'Europa è attrezzata per reagire, non per agire

Negli ultimi quindici anni, l'Unione europea (Ue) ha affrontato una sequenza di crisi che hanno messo in luce la debolezza

della sua struttura decisionale. Contrariamente alle aspettative dei suoi avversari, l'Ue è sopravvissuta a quelle crisi, dimostrando di possedere una sufficiente resilienza istituzionale. Tuttavia, contrariamente all'opinione dei suoi sostenitori, l'Ue ha dimostrato di essere attrezzata per "reagire", ma non per "agire". Perché? Perché l'Ue non dispone di un governo in grado di affrontare e risolvere i suoi contrasti interni. Nell'Ue i contrastanti predominanti sono tra gli Stati membri. Negli ultimi quindici anni non c'è stata una crisi che non abbia attivato una contrapposizione interstatale. La crisi dei debiti sovrani degli inizi del decennio scorso ha contrapposto gli interessi degli Stati del Nord e del Sud dell'Eurozona. La crisi migratoria della metà di quel decennio ha contrapposto gli interessi degli Stati dell'Ovest e dell'Est dell'Ue.

La crisi pandemica degli inizi di questo decennio ha contrapposto gli interessi dei Paesi cosiddetti frugali del Nord a quelli dei Paesi al centro dell'Eurozona e, quindi, ha contrapposto i Paesi dell'Europa occidentale alla Polonia e all'Ungheria sul rispetto dello Stato di diritto. La guerra russa all'Ucraina ha condotto ad una crisi energetica che ha contrapposto gli interessi degli Stati dipendenti dal gas russo a quelli degli Stati che avevano acquisito una loro autonomia energetica. A sua volta, la crisi energetica ha generato una crisi industriale che ha condotto ad una contrapposizione sugli aiuti di Stato, con alcuni Paesi favorevoli a promuovere massicci interventi di sostegno alle imprese e alle famiglie nazionali, perché dotati di un sufficiente spazio fiscale per farlo, e altri Paesi contrari a tali interventi, anche perché privi delle necessarie risorse fiscali. A sua volta, la crisi industriale ha generato una contrapposizione tra gli Stati sulla riconversione tecnologica delle loro economie, con alcuni Paesi (Germania e Italia) contrari al bando dei motori a combustione

dal 2035 e gli altri Paesi favorevoli ad accelerare la riconversione elettrica dell'industria automobilistica. Anche le sanzioni economiche alla Russia hanno condotto a ripetute divisioni interstatali, così come contrapposizioni interstatali continuano ad emergere relativamente al finanziamento della *European Peace Facility*, lo strumento con cui l'Ue acquista armi da trasferire all'Ucraina. Per non parlare della politica di difesa, con alcuni Stati che rivendicano un'autonomia strategica dell'Ue, altri che temono qualsiasi autonomizzazione dalla Nato, altri ancora che lascerebbero esclusivamente all'America il compito di garantirci la sicurezza.

Tali contrasti interstatali si sono radicati perché l'Ue non dispone di un processo decisionale capace di ricomporli democraticamente. Nel corso delle crisi, il suo processo decisionale si è venuto a basare sempre di più sulla centralità del Consiglio europeo (dei capi di governo nazionali), l'istituzione che rivendica di essere il "governo dell'Europa". Tuttavia, il Consiglio europeo ha accentuato quelle divisioni interstatali, invece di governarle. Quando le decisioni debbono passare attraverso il potere di veto, esse arrivano "troppo tardi" e sono "troppo piccole". E quando, come nella crisi pandemica, il Consiglio europeo riesce a prendere decisioni in tempi stretti, come è avvenuto con l'accordo su Next Generation Eu, l'esito è stato vincolato temporalmente (il programma scade nel 2026 e non vi è possibilità di replicarlo dopo quella data). Le difficoltà decisionali del Consiglio europeo sono dovute al fatto che i suoi membri (i leader dei 27 governi nazionali) sono stati eletti per fare gli interessi del loro Paese e non l'interesse dell'Ue. La competizione tra governi nazionali peggiora la gestione delle crisi. Ad esempio, durante la pandemia, poiché la competizione tra i governi nazionali per ottenere i vaccini aveva condotto alla

crescita impetuosa del costo di questi ultimi, la Commissione europea dovette improvvisarsi come agenzia unica per il loro acquisto, così da ottenere condizioni più favorevoli. Oppure, in conseguenza dell'aiuto militare all'Ucraina, poiché la competizione tra governi nazionali per ricostruire i loro arsenali militari nazionali ha condotto ad una crescita impetuosa dei costi del materiale militare, la Commissione europea ha dovuto trasformarsi nell'agenzia per l'acquisto comune di quegli armamenti, così da ottenere condizioni più favorevoli. Per il Consiglio europeo, la Commissione serve, quando serve. Per la sua logica interna, un organismo decisionale basato sull'unanimità, come il Consiglio europeo, non può rispondere a crisi che richiedono risposte immediate e coerenti. Per di più, poiché il Parlamento europeo non ha potere di sanzione nei confronti di quelle decisioni, è inevitabile che queste ultime siano percepite come illegittime da parte di chi ne paga le conseguenze.

Insomma, durante le crisi, la politica europea si è caratterizzata per contrapposizione tra Stati che, a loro volta, hanno condizionato lo sviluppo delle contrapposizioni sociali al loro interno. I contrasti tra gli Stati sono stati motivati da ragioni economiche, geografiche, culturali, mai da ragioni partitiche. Fino a quando l'Ue non disporrà di un potere esecutivo unitario, controllato da un legislativo rappresentativo dei cittadini e degli Stati, difficilmente potrà governare i "tempi difficili" delle crisi e delle loro conseguenze.

19 Marzo 2023

L'Europa dimezzata in un mondo pericoloso

L'Europa sarà al centro della nuova edizione del Festival

dell'Economia che si aprirà tra pochi giorni a Trento. Non poteva essere diversamente. L'aggressione russa all'Ucraina ha cambiato tutto. Ha mostrato la resilienza dell'Unione europea (Ue), la sua capacità di prendere decisioni importanti per colpire economicamente la Russia e per aiutare militarmente l'Ucraina. Ma ha anche mostrato la sua strutturale inadeguatezza ad affrontare le sfide di un sistema internazionale che è ritornato a produrre guerre (come lei non si aspettava). Per dirla con Italo Calvino, la guerra ha mostrato un'Europa dimezzata. Perché e quali sono le conseguenze (per lei e per il mondo)? Cominciamo dal mondo. Quest'ultimo è in una fase di transizione, sappiamo da dove viene ma non sappiamo dove va. L'ordine unipolare del dopo Guerra Fredda è finito, non solo per gli errori compiuti dalla potenza unipolare (l'America). È finito anche (e soprattutto) per l'ascesa di nuove potenze globali (la Cina), il ritorno di potenze regionali (la Russia, la Turchia, l'Arabia Saudita), il rilancio di organizzazioni regionali di cooperazione militare (ad esempio, l'Organizzazione di Shanghai che aggrega Cina, Russia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan). Il G7 appena riunitosi in Giappone è un coordinamento tra democrazie, non più il direttorio del mondo come nel passato. Come ha scritto Niall Ferguson, «il West sta declinando perché è cresciuto il Rest». Nonostante i suoi errori, l'America unipolare non aveva potuto allontanarsi troppo dall'ordine liberale da essa stessa creato. Dopo l'unilateralismo di George W. Bush era ritornata al multilateralismo con Barack H. Obama, dopo l'isolazionismo di Donald Trump è ritornata all'internazionalismo con Joe Biden. Le sue difficoltà interne hanno tuttavia aperto la porta del sistema internazionale ad attori che non dispongono, come lei, di meccanismi interni

di ribilanciamento. Un disordine illiberale sta prendendo il posto dell'ordine liberale, la forza cerca di oscurare il diritto. L'esito è lo svuotamento delle organizzazioni multilaterali. Basti pensare che la Russia (l'invasore dell'Ucraina) è attualmente presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (il cui compito è garantire che aggressioni come quelle all'Ucraina non possano avvenire). Charles Kupchan, tempo fa, parlò di un mondo di nessuno, un "*no one's world*" senza un baricentro politico e militare, senza un polo di forze in grado di ordinarlo complessivamente, ma con diversi equilibri di forza nelle varie aree regionali. Il mondo è frantumato tra negoziazione e aggressione. Veniamo all'Europa. L'Ue si è trovata impreparata per affrontare questa transizione. Nel dopo Guerra Fredda, si è strutturata per un mondo basato sugli interessi e non sulla forza, imponendosi come una grande potenza normativa oltre che commerciale, lasciando quindi all'America il compito di garantire la sua sicurezza, per quel poco che riteneva fosse ancora necessario. Attraverso l'intensificazione degli scambi economici, l'Ue ha pensato di superare le divisioni tra i regimi politici, oltre che le chiusure dei vecchi nazionalismi. A Bruxelles, qualcuno parlò addirittura di superamento della Nato. È stato ragionevole assumere che la Cina e la Russia avessero un interesse a crescere economicamente, così stabilizzando il consenso interno a favore dei gruppi di potere dominanti. Ma è stato irragionevole assumere che il loro nazionalismo potesse essere addomesticato dai soldi. Con la crisi dell'internazionalismo liberale, l'ascesa del nazionalismo illiberale è diventata incontenibile. La Russia ha invaso la "sua" Ucraina e la Cina si appresta a fare altrettanto con la "sua" Taiwan, dopo aver ripreso la "sua" Hong Kong. Il nazionalismo arabo è ritornato protagonista, a sua volta cau-

sa ed effetto di un nazionalismo israeliano che sta superando i confini della democrazia costituzionale. Il nazionalismo ottomano e il nazionalismo indiano sono i protagonisti in ampi scacchieri regionali. L'Ue, dato il suo carattere multilaterale, avrebbe un interesse sistemico a contrastare l'involuzione nazionalista del sistema internazionale. Eppure, il nazionalismo è entrato anche nell'Ue, attraverso la finestra dopo essere stato scacciato dalla porta. Con gli allargamenti che si sono succeduti a partire dagli anni Novanta del secolo scorso e con il ritorno di fantasie geopolitiche nei suoi principali Paesi (Francia, Germania e ora anche Italia), l'Ue è scivolata sempre di più nella trappola intergovernativa. In base alle rispettive risorse e ambizioni, i singoli grandi Paesi europei hanno investito sulla propria difesa nazionale, hanno rivendicato un loro ruolo internazionale (la Germania ha addirittura chiesto di entrare nel Consiglio di sicurezza dell'Onu), hanno perseguito strategie bilaterali con le potenze avversarie (con la patetica competizione tra Francia e Germania per chi entrava per primo nella Città proibita di Xi Jinping). Le conseguenze sono sotto gli occhi. A più di un anno dall'inizio della guerra russa, non c'è una politica estera e di sicurezza europea, così come non è stato fatto un passo in direzione di una forza militare europea (sia pure di 5.000 unità, come previsto dalla Bussola strategica approvata dall'Ue il 21 marzo del 2022). Insomma, il mondo è diventato pericoloso, ma l'Ue è dimezzata come il visconte di Calvino. Quest'ultimo fu dimezzato da una palla di cannone lungo la frattura tra il bene il male, la guerra russa ha dimezzato l'Ue tra ciò che è e ciò che dovrebbe essere. Con la differenza che, nel suo caso, le palle di cannone sono reali e non metaforiche. Urge ricomposizione.

19 Maggio 2023

La costruzione dell'Europa del futuro: l'Italia al bivio

È passata quasi inosservata, nel dibattito italiano, la riunione di 45 capi di governo europei tenutasi a Chişinău in Moldavia il 1° giugno. Si è trattato della seconda riunione della Comunità politica europea (Cpe), dopo quella tenutasi a Praga il 6 ottobre scorso, promossa dal presidente francese Emmanuel Macron (con il discorso tenuto alla sede del Parlamento europeo di Strasburgo il 9 maggio 2022). Vale invece la pena di parlarne perché essa riguarda una priorità dell'agenda europea. L'aggressione russa all'Ucraina ha, infatti, accelerato la discussione sull'allargamento dell'Unione europea (Ue), non solamente a quel Paese martoriato (oltre che alla Moldavia e alla Georgia), ma anche ai sei Paesi dei Balcani occidentali (Macedonia del Nord, Montenegro, Albania, Bosnia ed Erzegovina, Serbia e Kosovo) che in vario grado sono coinvolti nel processo per entrare nell'Ue. Qual è il nostro interesse nazionale in proposito?

L'aggressione russa ha messo in discussione la "Politica di vicinato" perseguita dall'Ue dopo l'ultimo doppio allargamento (2004-2007), rovesciandone il principio su cui essa si era basata («tutto meno che le istituzioni»). Quei Paesi, infatti, sono stati coinvolti in diverse forme associative con l'Ue, così da beneficiare dei vantaggi del mercato unico (l'Ucraina già ora può accedere a quest'ultimo, per molti prodotti, senza vincoli doganali). L'approccio è stato quello di spingere i Paesi in questione verso un adattamento progressivo alle complesse regolamentazioni del mercato unico, così da prepararli a entrare nell'Ue. Una volta entrati, allora essi potranno poi partecipare alle istituzioni che regolano il funzionamento complessivo dell'Ue anche nelle altre politiche (come la po-

litica estera e di sicurezza). Dopo l'aggressione russa, questo approccio è stato messo in discussione. L'adeguamento al mercato unico richiederebbe decenni. Per di più, poiché l'entrata di quei Paesi condurrebbe a una revisione radicale delle politiche di coesione, a danno dei Paesi dell'Europa orientale che finora ne sono stati i beneficiari netti, è pensabile che la transizione finisca per essere ulteriormente prolungata. Nel frattempo, i Paesi-candidati rimarrebbero in un limbo istituzionale pericoloso per la loro sicurezza. Di qui, la loro richiesta di entrare subito nelle istituzioni dell'Ue, per poi adeguare gradualmente la loro struttura economica e politica alle necessità del mercato unico e delle politiche di coesione. Molti leader europei hanno accolto favorevolmente tale richiesta, ponendo come condizione preliminare di abolire il voto all'unanimità in alcuni ambiti della politica estera e di sicurezza (oltre che della politica fiscale). Tuttavia, anche con il voto a maggioranza, sarebbe difficile contrastare l'eventuale involuzione illiberale di Paesi non pienamente democratizzati, come è difficile farlo già ora con Paesi che sono membri dell'Ue (si pensi alla recente decisione del governo sovranista polacco di istituire una commissione per pre-esaminare i candidati che si presenteranno alle elezioni del prossimo ottobre, proprio come avviene a Teheran). L'allargamento risolve un problema (la sicurezza di quei Paesi), ma ne crea un altro (l'involuzione dell'Ue). Un bel dilemma.

La Cpe, proposta dal presidente francese, cerca di dare una risposta a quel dilemma, dando vita a una confederazione di Stati europei esterna all'Ue. Essa mira ad aggregare, da subito, tutti i Paesi geograficamente europei e politicamente non-allineati con la Russia. Si tratta di un forum in cui coordinare la risposta a minacce comuni (dalla cybersecurity ai flussi mi-

gratori), in cui definire una politica comune su interessi condivisi (nel campo dell'energia o in quello delle infrastrutture viarie e digitali), in cui favorire anche la soluzione di conflitti locali (come quello tra l'Armenia e l'Azerbaigian o tra il Kosovo e la Serbia). Per il presidente francese, si tratta di creare un'aggregazione continentale di Stati (membri e non-membri dell'Ue), che possa condurre a una prospettiva comune non solamente i Paesi minacciati dell'est, ma anche i Paesi dell'Ovest che non vogliono entrare nell'Ue (come la Norvegia e la Svizzera) o che hanno appena deciso di uscirne (il Regno Unito). Anche questa proposta risolve un problema, ma ne lascia aperti altri. Nelle due riunioni che si sono tenute, l'informalità della Cpe ha consentito ai leader di parlarsi senza vincoli, allo stesso tempo però l'assenza di un'organizzazione ha finito per far dipendere la Cpe dall'Ue. Inoltre, se la composizione della Cpe è motivata dal non-allineamento con Putin, essa potrà difficilmente consolidarsi. Un'organizzazione richiede strutture ma anche specifici principi con cui distinguersi da altre organizzazioni (come dal Consiglio d'Europa, un'organizzazione internazionale, con sede a Strasburgo, che aggrega più o meno gli stessi 46 Stati europei).

Comunque, quale dovrebbe essere la posizione italiana rispetto ai futuri allargamenti? Nel suo discorso a Chişinău, la premier Giorgia Meloni ha sostenuto che l'Italia è favorevole ad allargare l'Ue, con l'esito che quest'ultima finirebbe prima o poi per coincidere con la Cpe confederale. In un articolo del 2022, che ha ispirato lo stesso Macron, Enrico Letta, allora leader politico della sinistra, propose di costruire l'Europa delle "sette unioni" (confederale nel cerchio largo e federale nel cerchio stretto, con l'Italia collocata in quest'ultimo). È nostro interesse nazionale diluire l'Ue in una confe-

derazione di nazioni o fare emergere al suo interno un nucleo federale sovranazionale?

11 Giugno 2023

Il Consiglio europeo e il tema della sicurezza

Il Consiglio europeo, tenutosi giovedì e venerdì scorsi a Bruxelles, ha discusso di cose diverse, tutte collegate però da un unico filo, la sicurezza. La sicurezza ha componenti economiche, ambientali e sociali, non solo geopolitiche e militari. Le unioni di Stati (di cui l'Unione europea, Ue, è un esempio) si formano per garantire la sicurezza dei loro membri, sicurezza che non sarebbe soddisfatta se ognuno di loro agisse da solo. Ci sono sfide che nessuno Stato può affrontare individualmente. Se uno Stato (il suo governo, i suoi cittadini) non prende atto di ciò, non ha senso che partecipi a un'unione di Stati. Se vi partecipa, deve riconoscere la distinzione tra interesse nazionale e interesse collettivo (europeo). La sicurezza si garantisce rendendo prioritario il secondo rispetto al primo. Se non si fa così, essa è messa a rischio. Prendo l'esempio di due politiche discusse a Bruxelles. Comincio dalla politica della difesa (sicurezza militare).

Il Consiglio europeo ha confermato il sostegno economico-finanziario all'Ucraina, accogliendo l'incremento di 3,5 miliardi per la *European Peace Facility* e prendendo atto che il 20 giugno scorso la Commissione aveva avanzato la necessità di una revisione del bilancio europeo per istituire una nuova *Ukraine Facility* con un fondo di 50 miliardi euro (così da garantire un aiuto finanziario al governo ucraino che andasse fino al 2027, annodi scadenza del bilancio pluriannuale). Una

Facility con caratteristiche simili a quella che sostiene finanziariamente il programma di Next Generation Eu. Ovvero, centralità decisionale della Commissione e possibilità, da parte di quest'ultima, di emettere debito europeo nei mercati finanziari con cui aiutare Kiev. Alcuni leader nazionali hanno subito comunicato il loro mal di pancia nei confronti degli incrementi finanziari, sia per ragioni politiche (come l'Ungheria, che vorrebbe ridurre l'aiuto economico e militare all'Ucraina) e sia per ragioni contabili (i Paesi mercantilisti del Nord per i quali l'Ue dovrebbe rimanere un mercato). Eppure, la sopravvivenza dell'Ucraina è una garanzia per la sicurezza dello stesso mercato unico, una sopravvivenza che nessuno Stato membro dell'Ue potrebbe favorire da solo. Qui, gli interessi nazionali debbono essere subordinati all'interesse europeo. Vediamo la politica migratoria (sicurezza sociale). Il Consiglio europeo ha discusso il Patto sull'immigrazione, elaborato dalla Commissione e approvato a maggioranza qualificata dal Consiglio dei ministri, che promuove la riallocazione dei migranti richiedenti asilo tra gli Stati dell'Ue, prevedendo il contributo finanziario di 20.000 euro per migrante da parte degli Stati che rifiutano tale riallocazione nel loro territorio. Se è vero che l'immigrazione non si affronta chiudendo i mari o alzando i muri, e se è vero che essa può minacciare la sicurezza sociale degli Stati membri, allora è necessario gestirla collettivamente, redistribuendone i costi e le responsabilità, finora lasciati sulle spalle dei Paesi più esposti all'arrivo dei flussi migratori (come Italia, Grecia e Spagna). Non siamo all'abolizione della Convenzione firmata a Dublino nel 1990 o alla trasformazione di Frontex in una guardia costiera indipendente dagli Stati, ma un passo in avanti, seppure limitato, è stato fatto. Eppure, per i leader sovranisti di Polonia e Ungheria, il principio solidaristico della ricollocazione o, in

alternativa, dell'aiuto economico non è accettabile. Così, hanno posto il veto a Conclusioni unitarie, in nome dell'interesse nazionale dei loro Paesi. Il premier polacco, Mateusz Morawiecki, ha minacciato di organizzare un referendum nel suo Paese, se la misura venisse imposta come è legalmente possibile (come fece il sovranista di sinistra, allora premier greco, Alexis Tsipras, che promosse un referendum contro le politiche di austerità nel luglio 2015). Un referendum che sarebbe utile al partito di governo per portarlo alla vittoria nelle elezioni di ottobre, se è vero che, secondo un sondaggio pubblicato su *Wirtualna Poiska* lunedì scorso, il 50,8 per cento dei polacchi (e il 51 per cento degli elettori del partito di governo sovranista, "Legge e Ordine") è contrario alla riallocazione e ancora di meno a risarcire i Paesi che se ne fanno carico. Una posizione difficilmente giustificabile (moralmente), se si tiene presente che, ancora prima della loro entrata nell'Ue, l'Ue si è fatta carico di aiutare economicamente la Polonia e l'Ungheria attraverso generose politiche, da quella dei fondi strutturali a quella agricola. Pur collocandosi con la maggioranza dei capi di governo del Consiglio europeo, Giorgia Meloni ha espresso la propria vicinanza ai leader dei due governi sovranisti, riconoscendone il diritto a difendere gli interessi nazionali dei loro Paesi. Per Meloni, probabilmente, l'interesse nazionale è un'insalata russa in cui c'è dentro di tutto. Comunque, anche qui, non si può garantire la sicurezza sociale collettiva, se ogni Stato pensa a sé stesso. Insomma, l'Ue dovrebbe farsi carico di garantire la sicurezza collettiva, lasciando ai singoli Stati membri tutto ciò che non riguarda quest'ultima. Ci sono sfide che non si possono affrontare da soli. Per vincerle, occorre riconoscere la preminenza dell'interesse collettivo rispetto a quello nazionale, dotandolo quindi di una capacità centrale con cui promuoverlo. Se seguis-

simo i mercantilisti che pensano alle loro saccocce e i sovranisti alla loro ideologia, alla fine saremo tutti (loro compresi) più deboli e meno sicuri.

2 Luglio 2023

Il dilemma Ue tra il modello federale e i governi

Mercoledì scorso, al Parlamento europeo di Strasburgo, nel suo discorso sullo "stato dell'Unione", Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea, ha elencato con pignoleria gli obiettivi raggiunti dall'Unione europea (Ue) durante il suo mandato (iniziato nel 2019). Una pignoleria giustificata, vista la mala-informazione che, anche nel nostro Paese, i politici populisti continuano ad alimentare sull'Ue (si pensi al vicepremier Matteo Salvini che ha denunciato «una regia (europea) contro noi», ma dai). Nel suo intervento all'Assemblea di Confindustria dell'altro ieri, il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricordato che «cedere alle paure, quando non alla tentazione di cavalcarle, incentivando – anche contro i fatti – l'esasperazione delle percezioni suscitate» aggrava i problemi invece di risolverli. E di problemi risolti dall'Ue, Ursula von der Leyen ha potuto elencarne molti. L'Ue ha promosso lo storico programma post-pandemico di Next Generation Eu (Ng-Eu), insieme ad un programma altrettanto storico contro la disoccupazione dovuta agli effetti della pandemia (SURE), dei quali (peraltro) il nostro Paese è ed è stato il principale beneficiario. La Commissione ha coordinato l'acquisto dei vaccini, abbassandone il prezzo e aumentandone la quantità (così da distribuirli gratuitamente anche a molti Paesi africani). Ha coordinato l'acquisizione di armi letali,

anche in questo caso abbassandone il prezzo, da trasferire a Kiev. Sempre la Commissione è andata oltre i vincoli intergovernativi della *European Peace Facility*, promuovendo un programma di aiuti militari all'Ucraina (MFA+) indipendente dalle idiosincrasie finanziarie nazionali. L'agenda verde e digitale è stata definita (per l'80 per cento) anche nei suoi aspetti legislativi. Si tratterà, dice la presidente, di implementarla con attenzione agli interessi concreti che potrebbero essere penalizzati, ma è impossibile ritornare indietro visto che i grandi Paesi (Usa e Cina) stanno investendo enormi risorse nelle tecnologie ambientali, elettriche e di intelligenza artificiale. La difesa dell'attuale assetto produttivo europeo può portare qualche voto al populista di turno, ma è destinata a generare la marginalità delle nostre economie per generazioni. L'Europa ha bisogno di innovazione, non solo di regolamentazione. Occorre creare un contesto favorevole alle imprese che guardano al futuro, sostenendo gli investimenti nella decarbonizzazione, nell'idrogeno pulito, nelle tecnologie ambientali, come proposto dalla Commissione nella primavera scorsa con il *Net-Zero Industry Act* e il *Critical Raw Materials Act*. Non solo, l'Ue deve diventare un attore geo-politico, contrastando il governo cinese che, non rispettando le regole della "*fair competition*", sussidia massicciamente le proprie imprese (come l'industria dei veicoli elettrici) per conquistare i mercati europei. Pur mantenendo il dialogo con la Cina, è ora di rispondere adeguatamente a tali pratiche. L'età dell'innocenza europea è finita. Dunque, non c'è trippa per i gatti (populisti). L'Ue ha resistito alle crisi che si susseguono dal 2008, nessuno vuole più lasciarla. Tuttavia, essa deve affrontare problemi strutturali derivanti da transizioni storiche (ambientale, digitale, militare) che hanno una magnitudine di gran lunga superiore

alle capacità dei singoli Stati membri di affrontarle. Come farlo? Il dilemma è lo stesso investigato nel 1957 da Karl Deutsch, uno studioso tedesco emigrato ad Harvard, in una ricerca pionieristica per capire quale Comunità di sicurezza si è dimostrata storicamente in grado di superare sfide esistenziali. Nelle condizioni dell'integrazione, Deutsch individuò due basilari tipi alternativi di Comunità, la "Comunità pluralistica" (o intergovernativa) e la "Comunità amalgamata" (o federale). La Comunità intergovernativa non è sopravvissuta alle sfide che ha dovuto affrontare, mentre ciò non è avvenuto con la Comunità federale. Ursula von der Leyen non ha detto come l'Ue dovrà affrontare le sfide delle nostre transizioni, ma avrà difficoltà a farlo con il coordinamento intergovernativo. Qualche governo nazionale penserà di avvantaggiarsi da quest'ultimo, in quanto dispone di maggiori spazi fiscali rispetto ad altri, ma l'esito complessivo sarà svantaggioso per tutti. Se uno Stato membro raggiunge gli obiettivi del Green Deal da solo, ma gli Stati limitrofi rimangono indietro, il successo del primo sarà neutralizzato dai ritardi dei secondi. Quelle transizioni potranno essere affrontate solamente insieme. Gli investimenti per le transizioni dovranno essere fatti da organi sovranazionali, con risorse sovranazionali e in una prospettiva sovranazionale. Ciò richiederà un nuovo paradigma fiscale, basato su una reciproca indipendenza tra Bruxelles e le capitali nazionali. Bruxelles dovrà disporre di una capacità fiscale centrale discrezionale (per promuovere quegli investimenti, oltre che per aiutare gli Stati membri a gestire i costi sociali delle transizioni), le capitali nazionali dovranno disporre di capacità fiscali con cui affrontare i rispettivi disequilibri interni. Naturalmente, ciò richiederà una riforma dei processi decisionali di Bruxelles, così da democratizzarli. Non c'è «la

transizione in un solo Paese». Mario Draghi è stato chiamato a scrivere un rapporto su come affrontare le transizioni. La sua prospettiva è necessariamente europea e non già nazionale (come la nostra premier Giorgia Meloni dimostra di non capire, chiedendogli «di avere un occhio di riguardo per la nostra nazione», cioè?). Ha molti successi su cui basarsi, ma ancora di più sono le sfide cui dovrà pensare.

17 Settembre 2023

La riforma e i rischi dell'Unione allargata

Nel disinteresse della politica italiana, il 18 settembre scorso è stato pubblicato un Rapporto (*Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*), scritto da un gruppo di esperti francesi e tedeschi su richiesta dei rispettivi governi. Di fronte alla pressione ad allargare l'Unione europea (Ue), il Rapporto riconosce che non si può ripetere l'esperienza del 2004 e del 2007, quando 12 Paesi (principalmente dell'Europa orientale) entrarono nell'Ue, senza che venisse precedentemente riformata l'architettura istituzionale e il sistema decisionale di quest'ultima, né che venissero previsti meccanismi stringenti per garantire il rispetto dello Stato di diritto da parte dei nuovi entrati. Eppure, sono in molti a pensare che, sotto la pressione dei Paesi dell'Est (Polonia in particolare), l'allargamento sarà inevitabile. Le cose non stanno così. Per aiutare l'Ucraina in guerra, il 27 aprile 2022, nel contesto dell'Accordo di Associazione, la Commissione europea abolì i dazi doganali per le merci ucraine esportate nel nostro mercato unico. Il 24 maggio 2022, il Consiglio dei ministri dell'Ue adottò un regolamento di liberalizzazione temporanea del commercio

tra l'Ucraina e l'Ue, con particolari concessioni all'esportazione della produzione agricola dell'Ucraina. Il 12 maggio 2022, l'Ue istituì delle corsie di solidarietà ("*solidarity lanes*") per favorire l'esportazione dei prodotti agricoli ucraini, visto che la Russia aveva bloccato i porti del Mar Nero, da cui l'Ucraina esportava circa il 90% del suo grano e semi oleosi. Dopo pochi mesi, però, gli agricoltori della Polonia, Ungheria, Bulgaria, Romania, Slovacchia cominciarono a protestare contro l'apertura commerciale all'Ucraina, in quanto la loro produzione agricola era divenuta meno competitiva. Nonostante il 28 aprile 2023 il Consiglio dei ministri dell'Ue concordasse di estendere per ancora un anno la sospensione dei dazi doganali a favore delle merci ucraine, il 16 aprile precedente la Polonia e l'Ungheria (seguite subito dopo da Slovacchia, Bulgaria e Romania) avevano deciso di introdurre unilateralmente l'embargo alle merci ucraine, nonostante le politiche commerciali siano di competenza esclusiva della Commissione. A questo punto, all'inizio di settembre 2023, il governo ucraino decise di denunciare i governi in questione di fronte all'Organizzazione Mondiale del Commercio per pratiche contrarie alla *fair competition*. Pochi giorni dopo, il governo polacco, che dovrà affrontare le elezioni del prossimo 15 ottobre in cui il voto degli agricoltori farà la differenza, dichiarò che non avrebbe più aiutato militarmente l'Ucraina a difendersi dalla Russia. Come ha detto Ivan Krastev, quest'ultima «ha scoperto di confinare con le elezioni polacche, non già con la Polonia». Non solo l'allargamento non è inevitabile, ma esso è destinato a creare più problemi che soluzioni. Con l'allargamento, è plausibile ipotizzare che si allargherebbe l'area di opacità relativa al rispetto dello Stato di diritto, così come è certo che aumenterebbe il numero dei *veto-players* nel proces-

so decisionale dell'Ue. Nei pacchetti di sanzioni alla Russia, ad esempio, è stato sufficiente il voto della piccola Ungheria (meno di 10 milioni di abitanti) per bloccare più volte decisioni volute dal resto dell'Ue (che rappresenta 450 milioni di abitanti). L'allargamento è destinato a snaturare l'Ue sul piano della sua identità democratica, oltre che a bloccarne il funzionamento sul piano delle politiche pubbliche che dovrebbe gestire. Nello stesso tempo, è evidente che occorre rafforzare l'Ucraina nella sua resistenza all'imperialismo russo, così come occorre prevenire che i Balcani occidentali scivolino verso Mosca. Il Rapporto franco-tedesco riconosce tale complessità, rifuggendo dal semplicismo dei precedenti allargamenti. Un semplicismo basato sull'assunto che gli Stati che vogliono entrare nell'Ue condividano la finalità integrativa di quest'ultima (l'Unione sempre più stretta), anche se la perseguono con velocità diverse. Un assunto smentito dai fatti. Il Rapporto rivede lo schema tradizionale di allargamento, delineando risposte distinte a finalità distinte. Di qui, la proposta di dare vita a quattro livelli (*tiers*) diversi di aggregazione: un cerchio ristretto costituito dai Paesi dell'Eurozona e dell'area di Schengen impegnati a condividere politiche anche nel campo della difesa e della fiscalità; l'Ue costituita dagli attuali 27 Paesi a condizione che rispettino i principii dello Stato di diritto (pena l'esclusione dai fondi di coesione e dalle politiche redistributive); i Membri Associati, partecipanti al mercato unico, ma non rappresentati nel Parlamento europeo o nella Commissione europea, con possibilità di tribuna ma non di voto nel Consiglio dei ministri; infine la Comunità politica europea, aperta a tutti gli Stati europei che hanno interessi geopolitici convergenti, soprattutto nella sicurezza, oltre che nell'energia e nell'ambiente. Questi Stati non faranno parte

del mercato unico, né saranno ritenuti a rispettare le leggi dell'Ue o i suoi principii relativi allo Stato di diritto. Sul piano economico, i rapporti tra questi Paesi avranno le caratteristiche di un Free Trade Agreement, con forme di coordinamento, e non solo di cooperazione, nelle politiche di comune interesse. Insomma, la Francia e la Germania si stanno ponendo il problema di come dovrà essere il futuro dell'Europa. Stanno disegnando un'Europa plurale e non già un'Ue differenziata. Cosa ne pensa la politica italiana?

1 Ottobre 2023

Granada e l'Europa che fatica a decidere

Per due giorni, Granada è stata il centro dell'Europa. Giovedì 5 ottobre si sono riuniti 44 capi di Stato e di governo che costituiscono l'informale Comunità politica europea (Cpe), venerdì 6 ottobre si sono riuniti 27 capi di Stato e di governo per una riunione informale del Consiglio europeo dell'Unione europea (Ue). In entrambe le riunioni, la discussione è stata ricca, ma i risultati poveri. La Cpe non ha i denti per mordere, il Consiglio europeo non può usarli perché bloccato dai veti interni. Così, i problemi vengono rinviati. Ha scritto il *Guardian*, «*they kicked the can down the road*», ovvero quei leader si sono limitati a calciare la lattina giù per la strada. Vediamo perché. La Cpe è un'organizzazione informale dei leader degli Stati europei, con l'eccezione della Russia e della Bielorussia, con lo scopo di favorire la sicurezza collettiva (esterna e interna) attraverso il dialogo tra di loro. Il dialogo, tuttavia, non basta. Neppure, come si è visto a Granada, per la sicurezza interna. La contesa sul

Nagorno-Karabakh, tra l'Azerbaigian e l'Armenia (entrambe partecipanti alla Cpe), era stata risolta pochi giorni prima con la forza e non con il dialogo. La contesa territoriale nel Nord del Kosovo tra quest'ultimo e la Serbia (entrambi partecipanti alla Cpe) è tenuta sotto controllo dagli americani e non già dagli europei. I conflitti si risolvono o si tengono sotto controllo attraverso una capacità di deterrenza garantita da una credibile forza militare. Il *soft power* è necessario ma non è sufficiente per promuovere la sicurezza, se non è accompagnato anche dall'*hard power*. Ed è qui che casca l'asino: non solamente la Cpe non dispone di una forza di deterrenza, ma non vi è al suo interno un'entità che possa credibilmente minacciarne l'uso. Collettivamente, ne è priva l'Ue, dipendendo interamente da Washington per la sua stessa sicurezza. Singolarmente, il Regno Unito e la Francia vorrebbero esercitare quel ruolo, ma non dispongono della legittimità per farlo, considerati Paesi coloniali in un'epoca anticoloniale. Con il risultato che, mentre noi ci alimentiamo con *Per la pace perpetua* (1795) di Immanuel Kant, qualcun altro, oltre Atlantico, paga il conto del ristorante per noi. Così, la lattina continua a essere calciata giù per la strada. Il Consiglio europeo informale era stato riunito per discutere l'agenda strategica dell'Ue 2024-2029, agenda che dovrà essere resa pubblica prima delle elezioni per il Parlamento europeo del giugno 2024. Anche qui, una stranezza. Per quale motivo l'agenda strategica verrà presentata prima delle elezioni parlamentari, quasi che queste ultime non avessero alcun peso sul quinquennio successivo? Sembra che ci sia un solo potere che conta in Europa, quello dei governi nazionali. Non solamente ciò è democraticamente ingiustificabile, ma quel potere non è neppure in grado di prendere decisio-

ni collettive. A Granada, ad esempio, si è discusso principalmente di politica migratoria. Eppure, il Consiglio europeo non è giunto a una conclusione condivisa su quest'ultima per via del veto dei governi della Polonia e dell'Ungheria (sostenuti anche dai governi di Repubblica Ceca, Slovacchia ed Austria). Perché il veto? Perché, alla fine di settembre, il Consiglio dei ministri Giustizia e Affari interni aveva approvato, a maggioranza qualificata come previsto dai Trattati, il nuovo Patto su migrazioni e asilo (sotto forma di una proposta di regolamento). Quel Patto, che introduce importanti innovazioni nella politica migratoria comune, stabilisce che, in "situazioni di crisi" in uno Stato membro (per eccesso dei migranti che vi giungono), venga redistribuita (per solidarietà) una quota di essi negli altri Stati membri dell'Ue. È questa clausola che ha fatto scattare l'opposizione dei Paesi di Visegrad (e dell'Austria). Per Viktor Orbán e Mateusz Morawiecki, il nuovo Patto deciso a maggioranza qualificata costituisce «uno stupro legale a danno dei loro Paesi». Di qui, la loro minaccia a usare il veto per bloccare il funzionamento del Consiglio europeo (dove si delibera all'unanimità). Come, appunto, è avvenuto a Granada. Il Consiglio europeo, infatti, non ha potuto inserire nelle sue conclusioni l'accordo sul nuovo Patto. Peraltro, quelle conclusioni avevano espunto i riferimenti alla redistribuzione dei migranti, ponendo invece l'accento sulla lotta ai trafficanti, sugli accordi da promuovere con i Paesi africani dai quali partono i migranti, sulla difesa collettiva dei confini esterni dell'Ue. La conseguenza è stata che la politica migratoria ha costituito l'oggetto di una Dichiarazione personale del presidente del Consiglio europeo, Charles Michel. Così, anche qui, la lattina continua a essere calciata giù per la strada. Insomma,

la Cpe non può basarsi solamente sull'informalità e il dialogo per promuovere la sicurezza del continente. Essa deve strutturarsi come una vera e propria organizzazione distinta dall'Ue, con un gruppo di Stati disponibili a dare vita a una difesa comune così da esercitare la necessaria deterrenza. Il Consiglio europeo non può rivendicare il ruolo di esecutivo collegiale dell'Ue, quando le sue deliberazioni consensuali possono essere bloccate anche da un singolo Paese. Più che un esecutivo collegiale, esso è divenuto una vetrina delle vanità, con ogni primo ministro che, alla fine delle riunioni e di fronte ai media del proprio Paese, celebra le vittorie e i successi conseguiti, come se avesse partecipato a una battaglia e non già a una riunione. Calciando la lattina giù per la strada non si garantisce la sicurezza e la stabilità del continente.

8 Ottobre 2023

Il Consiglio europeo e la politica del tirare avanti

Doveva essere una riunione "storica", ma la "storia", intesa come scelte di lungo periodo, non si è fatta vedere al Consiglio europeo di giovedì e venerdì scorsi. La riunione dei 27 capi di governi nazionali è stata invece il trionfo del breve periodo. Mi spiego considerando i due principali temi dell'agenda di quel Consiglio, l'aiuto all'Ucraina e l'allargamento dell'Unione europea (Ue).

L'aiuto economico all'Ucraina di 54,5 miliardi di euro (per quattro anni, attraverso la *Ukraine Facility*) è stato bloccato dal veto del premier ungherese Viktor Orbán (la *Facility* è parte della revisione del Quadro finanziario pluriennale che deve essere approvato all'unanimità).

Le Conclusioni della riunione ribadiscono la solidarietà dell'Ue verso il Paese in guerra, ma con la solidarietà non ci si difende dai prepotenti. Una discussione si è dunque aperta per individuare forme alternative di trasferimenti finanziari (come gli accordi bilaterali tra i singoli Paesi dell'Ue e l'Ucraina), rinviando la decisione al prossimo gennaio 2024. Tuttavia, queste "forme alternative" non sono semplici da realizzare. Basta pensare alla discussione (surreale) in corso sulla riforma del Patto di stabilità e crescita. Da più di un anno, i ministri finanziari dell'Eurozona discutono su come riformare il Patto senza considerare che ci sono due guerre in corso da affrontare e una transizione ambientale e industriale da realizzare. I termini della discussione sono sempre gli stessi. Ciò che preoccupa il ministro delle Finanze tedesco Christian Lindner è vincolare i bilanci nazionali, ciò che preoccupa il suo omologo francese Bruno Le Maire è come rendere flessibili quei vincoli. Peraltro, la stessa "virtuosa" Germania non ha avuto scrupoli a ricorrere a trucchi contabili per sostenere le spese della transizione energetica pur di non violare il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, trucchi che la sua Corte costituzionale ha bocciato clamorosamente con una sentenza del 15 novembre scorso. Comunque, la creazione di una capacità fiscale europea con cui affrontare le spese per le guerre e con cui sostenere le imprese nella transizione ambientale non fa parte della discussione sulla riforma del Patto. Così, mentre Putin se la ride, l'aiuto europeo all'Ucraina è vincolato da programmi intergovernativi difficilmente utilizzabili (per via dei veti) e da margini fiscali nazionali ridotti (anche in Germania).

Pure sull'allargamento, il Consiglio europeo ha stentato a decidere. Doveva decidere sulla proposta della Commissione

europea di avviare le negoziazioni per l'accesso (all'Ue) dell'Ucraina, della Moldova, della Bosnia-Erzegovina e di garantire lo status di Paese-candidato alla Georgia. La decisione, però, è stata bloccata dal premier ungherese Viktor Orbán che da settimane aveva manifestato la sua contrarietà ad avviare le negoziazioni per l'accesso (in particolare) dell'Ucraina. In realtà, per Orbán il veto doveva servire come un'arma per ottenere le risorse del bilancio europeo e di Next Generation Eu (da cui dipende il suo potere), risorse congelate per via del non-rispetto ungherese dello Stato di diritto. Infatti, mercoledì scorso la Commissione europea ha riconosciuto che «l'Ungheria sta facendo passi importanti verso l'indipendenza dei suoi giudici» (valutazione diffusamente criticata), meritando quindi di ricevere la prima rata di 10,2 miliardi di euro per progetti economici territoriali. Così, al Consiglio europeo, al momento della deliberazione sull'allargamento, Viktor Orbán ha pensato di uscire dalla sala della riunione per andare a bere un caffè, così consentendo ai rimanenti 26 capi di governo di votare all'unanimità la proposta della Commissione europea. Qualcuno ha chiamato quell'uscita come "astensione costruttiva" (prevista dai Trattati), in realtà, si è trattato di uno scambio da *politique politicienne*. D'altronde sta succedendo così anche nel Congresso americano, dove i repubblicani trumpiani hanno imposto che ci fossero fondi per il muro tra Texas e Messico all'interno di una proposta finanziaria, avanzata dalla presidenza Biden, per aiutare Ucraina e Israele. La decisione del Consiglio europeo a 26 ha un carattere soprattutto simbolico (comunque importante per gli ucraini impegnati in una terribile guerra). Dopo tale decisione, la Commissione europea e il governo ucraino dovranno concordare un *framework* negoziale, in cui specificare le aree in cui quest'ultimo dovrà

impegnarsi a adeguare la legislazione nazionale a quella europea. Tale processo negoziale potrebbe richiedere anni per realizzarsi, alla fine del quale la Commissione europea formulerà una valutazione sull'adeguatezza dell'Ucraina ad accedere all'Ue, valutazione che dovrà quindi essere approvata all'unanimità dal Consiglio europeo. Dopo di ciò, il Trattato di accesso dovrà essere approvato da tutti gli Stati membri, per via parlamentare o referendaria in base ai requisiti delle rispettive costituzioni nazionali. Ha detto Viktor Orbán: «Ci saranno altre occasioni per esercitare il veto fino a quando non ci saranno dati gli altri 23 miliardi che ci spettano». Per via di istituzioni mal-pensate e di regole mal-disegnate, a Bruxelles si è costretti a negoziare tutto (anche la difesa dello Stato di diritto) pur di tirare avanti.

Insomma, anche volendo, la "storia" non poteva entrare alla riunione di Bruxelles. Prigionieri della retorica secondo la quale «si può fare molto a Trattati invariati», i capi di governo nazionali assomigliano a sonnambuli che camminano senza sapere dove stanno andando. Speriamo che non sia una cena fra Trump e Putin alla Casa Bianca a svegliarli.

17 Dicembre 2023

Parte Terza

Le incertezze della politica italiana

Elezioni 2023 e il Pnrr, il rischio dei tempi sfasati

Giovedì scorso, nel suo discorso al Parlamento dopo il giuramento, il presidente Sergio Mattarella ha rimarcato come «l'Italia (sia) al centro dell'impegno di ripresa dell'Europa. Siamo i maggiori beneficiari del programma Next Generation e dobbiamo rilanciare l'economia all'insegna della sostenibilità e dell'innovazione, nell'ambito della transizione ecologica e digitale». Per farlo, però, dobbiamo superare non pochi ostacoli, il più insidioso dei quali è di natura politica. Vediamo perché. Il programma di Next Generation Eu (Ng-Eu), con i fondi del Dispositivo di finanziamento per la ripresa e la resilienza assegnati ai vari Paesi, va realizzato tra il 2021 e il 2026. I Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr) sono organizzati sulla base di riforme (*milestones*) e obiettivi (*targets*) da raggiungere in modo scadenzato durante quel periodo. Il pagamento dei fondi è sottoposto al conseguimento di risultati così come stabiliti nel singolo Pnrr.

Dopo l'approvazione del proprio Pnrr, ogni Stato membro ha firmato un "*Operational Arrangement*" (Oa) con la Commissione europea, in cui sono stati definiti gli impegni presi dal singolo governo nazionale e in cui sono specificati i tempi per i pagamenti europei sulla base dei risultati conseguiti. Il governo italiano ha firmato il suo Oa il 23 dicembre scorso. Tutti i Pnrr prevedono impegni per riforme verticali (nei singoli settori, come la giustizia, la scuola, la pubblica amministrazione) e per riforme orizzontali (che attraversano più settori, come la riforma fiscale o del mercato del lavoro). Il nostro Pnrr è tra i più dettagliati, in quanto prevede obiettivi di risultato molto precisi, una precisione necessaria dato che il nostro è il più consistente tra i Pnrr (ci è stato assegnato più di 1/3 dei fon-

di di Ng-Eu). Come gli altri Pnrr, anche il nostro prevede una distinzione scadenzata tra la fase iniziale (primi tre semestri, luglio 2021-dicembre 2022) e la fase successiva (2023-2026). Nella fase iniziale gli impegni hanno una natura principalmente legislativa e regolatoria (approvazione parlamentare o amministrativa delle riforme relative agli assetti che ostacolano la ripresa), mentre nella fase che inizia con il 2023 gli impegni hanno una natura direttamente operativa (implementazione delle riforme e realizzazione degli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi). La Commissione europea ha un ruolo centrale in questo processo. Dopo aver sentito il parere del Comitato economico e finanziario (costituito di alti funzionari dei ministeri nazionali dell'Economia e delle Finanze), spetta ad essa proporre al Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze (Ecofin), che delibera a maggioranza qualificata, il disborso periodico dei fondi ad ogni singolo Stato membro. La Commissione può anche proporre di interrompere il disborso, se ritiene che uno Stato membro non rispetti gli impegni presi. In tal caso, la sua decisione diventa operativa, a meno che il Consiglio Ecofin non la contraddica con il voto a maggioranza qualificata. È prevista la possibilità che "obiettive circostanze" obblighino uno Stato membro a rivedere il proprio Pnrr, ma difficilmente rientrerebbero in tale fattispecie le modifiche del Pnrr volute da una nuova maggioranza parlamentare.

Arriviamo così al paradosso del ciclo elettorale. Per fortuna, la democrazia funziona sulla base di regolari e libere elezioni, così da consentire (se così ritiene la maggioranza degli elettori) il regolare e libero ricambio dei governanti e del loro programma. Tuttavia, se così avverrà, con le elezioni che terremo la primavera del 2023, cosa succederebbe al nostro Pnrr, già operativo da quasi due anni? Certamente, l'attuale Pnrr può

essere interpretato come il programma di governo dell'attuale maggioranza parlamentare, esito del "sacrificio" che ogni partito ha accettato di fare pur di rendere possibile la convergenza nazionale intorno al governo Draghi. È ipotizzabile, però, che già nella campagna elettorale dei prossimi mesi ogni singolo partito non sia più disposto a giustificare i propri "sacrifici", così come è ipotizzabile che si possa formare nel 2023 una maggioranza elettorale che non voglia rispettare alcuni degli impegni presi, dall'attuale maggioranza, con il Pnrr. Se così avverrà, addio crescita del Paese. Ecco perché la non-coincidenza tra il ciclo elettorale e il ciclo del Pnrr costituisce un'ipoteca politica sulla nostra ripresa e modernizzazione. Così non è in Germania, dove la nuova maggioranza, formatasi nel dicembre 2021, potrà governare fino alla fine del 2025, quasi alla scadenza del programma di Ng-Eu. Così non sarà in Francia, dove il nuovo presidente e la nuova maggioranza, che si formeranno nella primavera 2022, potranno governare fino al 2027, oltre la scadenza di Ng-Eu. Nel nostro caso, non solamente le elezioni si svolgeranno in una fase cruciale di implementazione del Pnrr, ma verranno condotte da partiti destrutturati.

Cosa fare per conciliare la nostra crescita (il Pnrr) con la nostra democrazia (le elezioni)? Insomma, ha ragione il presidente Mattarella a sostenere che Ng-Eu rappresenti un'opportunità storica per rilanciare l'Italia. Per cogliere tale opportunità, però, occorre garantire la continuità e la coerenza del Pnrr fino al 2026. Spetta alle leadership politiche trovare modalità innovative per ridurre l'impatto divisivo delle elezioni del 2023, oltre che della campagna elettorale che le precederà. Se ci riusciranno, facendo crescere il Paese, potranno far crescere anche la loro legittimità.

6 Febbraio 2022

Anti America, sentimento che ha radici profonde

Consideriamo ciò che è avvenuto giovedì scorso. Il premier Mario Draghi va in Parlamento per presentare la posizione del governo italiano su diverse questioni, tra cui la guerra all'Ucraina. Senza ambiguità, dichiara di sostenere l'aggredito e di combattere l'aggressore. Soprattutto, di combatterlo insieme alla Nato e all'Unione europea (Ue). L'intervento del premier viene accolto con favore dall'opposizione (Fratelli d'Italia), ma con distinguo e resistenze da settori ampi della maggioranza di governo (componenti dei Cinque Stelle, della Lega e della stessa Forza Italia), oltre che con mal di pancia da parte di componenti della sinistra (del Partito democratico e di Leu). Non tutti stanno con la Russia, ma tutti sono contro l'America. Come spiegarsi questo antiamericanismo? L'Italia fa parte dell'alleanza occidentale sin dal secondo dopoguerra. È stata tra i dodici Paesi fondatori della Nato (1949) e tra i sei Paesi fondatori dell'Ue (1957).

Quelle scelte, tuttavia, furono compiute da alcuni suoi leader (principalmente, da Alcide De Gasperi), con buona parte del Paese che la pensava diversamente. Nel contesto della Guerra Fredda, infatti, la sinistra comunista-socialista aveva sviluppato una forte avversione nei confronti dell'America, in quanto era il nemico della sua potenza protettrice, l'Unione Sovietica. Per la sinistra, l'America rappresentava il capitalismo che l'Unione Sovietica combatteva per sostituirlo con la socializzazione dei mezzi di produzione. L'America non piaceva neppure alla destra. Aveva contribuito a sconfiggere il fascismo e il nazismo, forme estreme di un autoritarismo in cui la destra si riconosceva. Per la destra, l'America da rifiutare era quella liberale. Era l'America della separazione dei poteri, dei dieci "Bill of Rights", l'America "meticcia" che celebra

nel Preambolo della sua costituzione il popolo come un'entità plurale ("We the People"). L'America non piaceva neppure alla Chiesa cattolica, oltre che a esponenti profetici del suo universo politico (come Giuseppe Dossetti). Non solamente per la cultura terzomondista diffusa nella Chiesa, ma anche perché l'America rappresentava il Paese protestante per eccellenza. Un protestantesimo così partecipato da smentire la teoria della secolarizzazione diffusa nell'Europa cattolica. Nonostante gli scritti di filosofi cattolici come Jacques Maritain (le cui *Riflessioni sull'America* sono state recentemente riproposte da Stefano Ceccanti), la Chiesa faticava a riconoscere il nesso tra fede e libertà alla base dell'esperienza religiosa americana. Si può capire la solitudine con cui Alcide De Gasperi ha fatto le sue scelte.

La fine della Guerra Fredda ha cambiato l'America, ma non il nostro antiamericanismo. Priva del nemico mortale che ne aveva favorito l'auto-disciplina, l'America ha finito per portare in superficie le divisioni radicali che pure avevano attraversato la sua storia. Al capitalismo regolato del New Deal e della Great Society, si è contrapposto il capitalismo de-regolamentato del neoliberismo trionfante degli anni Novanta del secolo scorso. Al liberalismo inclusivo dei movimenti per i diritti civili degli anni Cinquanta e Sessanta, ereditato dalle presidenze di Barack Obama (2009-2016), si è contrapposto l'illiberalismo dei movimenti della supremazia bianca, ereditato dalla presidenza di Donald Trump (2017-2020). Al progressismo protestante si è contrapposto il fondamentalismo religioso che ha coinvolto anche il mondo cattolico. Anche a causa dei suoi errori di politica estera (come l'invasione dell'Iraq nel 2003), l'America non è stata più in grado di garantire l'ordine internazionale liberale emerso dopo la Guerra Fredda. Infatti, i regimi autoritari si

sono rafforzati (la Cina) oppure sono divenuti più aggressivi (la Russia), così come si sono diffuse le organizzazioni terroristiche (in Africa in particolare) e i populismi cesaristici (in America Latina in particolare). Queste trasformazioni avrebbero dovuto mettere in discussione lo stesso concetto di antiamericanismo. Dopo tutto, come può essere antiamericana una sinistra che ha un dibattito interno non dissimile da quello tra Joe Biden e Alexandria Ocasio-Cortez; oppure una destra che ha un dibattito interno non dissimile da quelle tra Liz Cheney e Donald Trump; oppure un cattolicesimo che ha un dibattito interno non dissimile da quello che attraversa il protestantesimo americano. L'America e l'Europa sono divenute sempre più interdipendenti, economicamente ma anche politicamente e culturalmente. Entrambe sono divise sull'equilibrio da costruire tra capitalismo, liberalismo e pluralismo religioso. Eppure, il nostro antiamericanismo è divenuto così ideologico da non vedere la convergenza che tiene insieme l'Alleanza atlantica. Contrastare l'aggressività di Putin è un compito che spetta a quest'ultima, non già alla sola componente americana.

Insomma, l'Italia sarà un problema per l'Alleanza atlantica fino a quando non si creerà un consenso diffuso alla nostra partecipazione a quest'ultima. Ci si può dividere su come parteciparvi, non già se parteciparvi. Nel suo discorso all'Atlantic Council di Washington D.C. dell'11 maggio scorso, il premier Draghi ha affermato che «in un tempo di grande cambiamento, alcune cose rimangono le stesse (...) La relazione tra l'America e l'Europa è una di queste». Anche se Draghi non è solo come lo fu De Gasperi, ancora troppi sono coloro che vogliono prendere le distanze da quella relazione. Con Draghi non siamo un Paese ambiguo. Ma dopo Draghi?

22 Maggio 2022

La lotta ai fantasmi della politica estera italiana

Come conseguenza della guerra russa, la politica internazionale è al centro dell'agenda dei Paesi democratici. Si è appena concluso a Bruxelles il Consiglio europeo dei 27 capi di governo dell'Unione europea dedicato ai temi dell'allargamento. Oggi si terrà nelle Alpi Bavaresi una riunione dei leader dei sette Paesi più industrializzati per stabilire le strategie finanziarie contro la Russia. Dopodomani inizierà a Madrid il vertice dei 30 Paesi che fanno parte della Nato per discutere di aiuti militari all'Ucraina. La guerra russa sta mettendo alla prova la politica interna delle democrazie. In Italia, qualche giorno fa, sugli aiuti all'Ucraina si è spaccato il maggiore partito che sostiene il governo Draghi, spaccatura che riflette l'antiamericanismo e l'antieuropeismo diffusi nel Paese. Secondo un sondaggio dell'Eurobarometro di pochi giorni fa, più del 65% degli europei si riconosce nelle scelte dell'Ue, mentre quella percentuale è al di sotto del 50% in Italia. La posizione atlantista ed europeista del governo Draghi è stata infine confermata, ma le resistenze da quest'ultimo incontrate non vanno sottovalutate. Nel dibattito parlamentare della settimana scorsa, gli oppositori agli aiuti all'Ucraina hanno sostenuto che l'Italia può (anzi, deve) sottrarsi a qualsiasi obbligo europeo e atlantico. Per loro, l'Italia è un Paese indipendente che può perseguire una politica estera funzionale ai propri interessi (economici, energetici, agricoli) o alla sua vocazione alla pace. Tale possibilità, però, non c'è da tempo. Dopo la Seconda guerra mondiale, i governi italiani hanno costruito un'interdipendenza (con le altre democrazie) così profonda da escludere comportamenti unilaterali. La scelta di aderire alla Nato e poi di promuovere il processo di integrazione hanno cambiato i

termini della politica estera italiana. Quest'ultima è parte di un processo decisionale che coinvolge altri attori. Il mondo della prima metà del secolo scorso, dove ognuno partiva dal proprio ombelico nazionale, non c'è più. Oggi, il nostro ombelico è collocato nell'Alleanza atlantica e nell'Ue. La scelta di aderire all'Alleanza atlantica fu motivata da ragioni storiche. Stabilizzare la democrazia in un Paese (il nostro) con diffuse nostalgie e tentazioni autoritarie. La fine della Guerra Fredda ha fatto della Nato ciò che avrebbe dovuto essere fin dall'inizio (ma che non sempre era stata), cioè l'organizzazione di mutua difesa delle democrazie. Tant'è che appena un Paese giungeva alla democrazia, i suoi cittadini chiedevano subito di farne parte. Uscire dalla Nato, come è stato proposto nel dibattito parlamentare, significherebbe privarsi della principale difesa del nostro Paese. Certamente, la Nato non è fatta di rose e fiori. L'America ha esercitato e continua ad esercitare al suo interno un ruolo egemonico. Tuttavia, tale egemonia è stata accettata, non solamente per la forza dell'America ma anche per il suo carattere aperto. L'America non è mai stata (tanto meno lo è oggi) l'attore unitario immaginato dagli antiamericani. La sentenza dell'altro ieri della Corte Suprema (*Dobbs vs Jackson Women's Health Organization*), con la quale viene de-costituzionalizzato il diritto (regolato) all'aborto stabilito da una precedente sentenza della stessa Corte (*Roe vs Wade* del 1973) e viene formalizzato il principio che si possono togliere diritti riconosciuti, è una dimostrazione della profondità delle divisioni interne a quel Paese. Ha scritto *Foreign Policy* che, con Dobbs, l'America si è avvicinata ai suoi nemici (come la Russia, la Corea del Nord o l'Iran), allontanandosi dalla maggioranza dei suoi amici (dell'Ue). Quale America i nostri antiamericani rifiutano? Quella internazionalista di Biden o

quella isolazionista di Trump? Quella fondamentalista delle chiese evangelicali (che ha spinto per Dobbs) o quella liberale di *e pluribus unum*? Anche la scelta di dare vita all'Ue nasce da ragioni storiche. Dopo l'Olocausto e la guerra, occorreva trovare il modo di proteggere le nascenti democrazie dell'Europa occidentale dalle loro perversioni nazionalistiche. La costruzione di un mercato integrato e di organismi sovranazionali, il consolidamento di pratiche giuridiche basate sul rispetto dei diritti individuali hanno contribuito a trasformare lo Stato nazionale europeo in uno Stato membro dell'Ue. Stato membro significa che la politica europea non è più una componente della politica estera, bensì si intreccia con la politica interna. Per ottenere i fondi del Pnrr, quest'ultimo è stato definito dallo Stato membro insieme alla Commissione europea, quindi approvato dal Consiglio dei ministri nazionali, infine implementato sotto la vigilanza della Commissione europea. Dov'è il confine tra Bruxelles e Roma (o qualsiasi altra capitale)? Lo stesso vale per gli aiuti all'Ucraina. Non si può assumere una posizione unilaterale, se non si vuole finire isolati come l'Ungheria. L'Ue non è una caserma, ma un sistema in cui contano gli argomenti e le alleanze con cui si sostengono le proprie proposte (come sta facendo il governo Draghi per fare introdurre un tetto al prezzo del gas russo). Quale Ue i nostri antieuropei rifiutano? Quella aperta che difende la democrazia in Ucraina o quella chiusa che calpesta i principi dello Stato di diritto in Polonia? Insomma, non c'è una politica estera italiana al di fuori dell'Alleanza atlantica e dell'Ue. Tuttavia, sia l'una che l'altra "sono ciò che i membri ne fanno". Gli antiamericani e gli antieuropei si oppongono ad un mondo di fantasmi. Lasciamo solamente i bambini giocare con questi ultimi.

26 Giugno 2022

A chi giova la messa in discussione del governo

Il governo Draghi è stato messo in discussione dai senatori dei Cinque Stelle (5S). Mi pongo due domande: perché e a vantaggio di chi (*cui prodest*)? Considero gli argomenti politici, anche se sono consapevole che in politica (come altrove) le scelte sono talora motivate da idiosincrasie, rivalità o invidie personali. Ma questa strada non mi porterebbe lontano. Vediamo invece gli argomenti politici. I 5S hanno motivato la loro scelta sulla base di una critica alle insufficienze del governo Draghi nella politica ambientale, sociale ed economica. Se così è, si può mettere in crisi il governo perché autorizza la città di Roma a dotarsi di un termovalorizzatore che possa liberarla dalla scandalosa immondizia che la soffoca? E ancora, si può mettere in crisi un governo mentre presenta un decreto di aiuti alle famiglie e alle imprese di circa 23 miliardi di euro per affrontare gli effetti del rialzo incontrollato dei costi energetici?

E ancora, come giustificare la messa in discussione di un governo che sta negoziando con i principali gruppi di interesse (da Confindustria ai sindacati confederali) un provvedimento per la riduzione del cuneo fiscale e per l'adeguamento dei salari agli standard europei? E ancora, perché mettere in discussione un governo che, avendo rispettato gli impegni assunti con la Commissione europea relativamente agli obiettivi del Pnrr per il 30 giugno 2022, ha appena acquisito 24 miliardi di euro con cui favorire la transizione post-pandemica del Paese? Ma, soprattutto, come si può giustificare una crisi di governo "al buio", alla vigilia di una sessione di bilancio condizionata da un debito pubblico superiore al 150% del Pil nel 2021 (il secondo debito pubblico in Europa)? Ba-

sta pensare che le previsioni (*Economic Forecast*) appena rese pubbliche dalla Commissione europea (che prevedevano per l'anno in corso una crescita del Pil del 2,9% e dell'inflazione del 7,4%) sono state subito peggiorate dalla notizia della crisi di governo. Il mercato azionario (il FTSE MIB) è caduto del 2%, lo spread tra i nostri titoli pubblici e quelli tedeschi è cresciuto al 2,1% (era all'1,3% all'inizio del 2022), l'inflazione prevista ha superato l'8% (*Wall Street Journal Market*, online, 14 luglio). Il rinvio del governo Draghi alle Camere ha migliorato alcuni indici, ma i mercati (e non solo loro) hanno mostrato come reagirebbero ad una crisi di governo. Una crisi, comunque, che avvantaggerebbe il partito (Fratelli d'Italia) che è stato coerentemente all'opposizione del governo, non già i 5S che ne hanno costituito la forza principale.

Se la messa in discussione del governo Draghi non è dovuta alla politica interna, allora la causa va trovata nella politica estera. Il malessere dei 5S, infatti, nasce dalla scelta del governo Draghi di aiutare militarmente l'Ucraina e di sanzionare economicamente la Russia. Sin dal febbraio scorso, con argomenti apparentemente pacifisti, i 5S hanno condiviso la giustificazione russa dell'aggressione, una giustificazione condivisa anche dalla leadership nazionale della Lega. Sull'opposizione agli aiuti militari all'Ucraina si è di fatto ricostruito lo spazio populista che aveva dato vita al primo governo Conte (giugno 2018-agosto 2019). Un governo caratterizzato dalla critica radicale all'Ue, ma soprattutto dal tentativo di riposizionare l'Italia sul piano internazionale, avvicinandola alla Russia (e alla Cina) e raffreddando il rapporto transatlantico (come ha fatto notare recentemente il generale Claudio Graziano, già Capo di Stato Maggiore della Difesa, discutendo il suo volume *Missione* uscito con Luiss University Press). Con il governo Draghi, l'Italia è invece

divenuta il perno dell'alleanza europea e transatlantica. Per di più, il prestigio internazionale del premier lo aveva trasformato nell'interlocutore più autorevole delle leadership americane ed europee. Era stato Draghi a spingere per l'approvazione dei vari pacchetti di sanzioni alla Russia, nonostante le resistenze di Macron e di Scholz. Era stato Draghi a spingere per un tetto al prezzo del gas russo. Erano stati Draghi e Macron a dare impulso alla proposta di un'Europa della difesa. L'aggressione russa all'Ucraina aveva trovato un'Italia collocata senza ambiguità nel cuore dell'Europa e dell'Occidente. Mettendo in discussione il governo Draghi, viene messa in discussione la leadership italiana del fronte antiputiniano. Già la Francia di Macron è condizionata dalle opposizioni antieuropee (e putiniane) di destra e di sinistra. Già la Germania di Scholz è in difficoltà per le sue ambigue relazioni con la Russia di Putin. Se si considera il dilettantismo del premier britannico Johnson, costretto infine a dimettersi, Draghi era divenuto il leader che stabilizzava il fronte contrario a Putin. Tant'è che i simpatizzanti italiani di quest'ultimo l'avevano trasformato nel nemico da demolire sul piano personale. Come ha mostrato nel suo recente tweet Dmitrij Anatol'evič Medvedev, l'obiettivo di Mosca è de-stabilizzare i governi europei più determinati a contrastare la sua aggressione dell'Ucraina.

Insomma, la messa in discussione del governo Draghi da parte dei 5S non è dovuta alla politica interna, ma è motivata dalla politica estera. Tuttavia, difficilmente quella messa in discussione favorirà gli interessi elettorali dei 5S. Di sicuro, essa sta favorendo, invece, gli interessi militari di Putin. Che ne siano consapevoli o meno, il *cui prodest* della messa in discussione del governo Draghi va cercato a Mosca e non a Roma.

17 Luglio 2022

Per il voto determinante il giudizio su Draghi

Dopo il terremoto politico delle dimissioni del governo Draghi, tre domande ricorrono nel dibattito pubblico: perché il governo è stato sfiduciato senza sfiducia; quali sono le ragioni della sfiducia al governo; come uscire dalla crisi del governo. Per quanto riguarda le risposte, io la vedo così.

Prima domanda: perché sfiducia senza sfiducia? Il governo Draghi non è il primo governo di unità nazionale nelle democrazie parlamentari. In queste ultime, i governi di unità nazionale si formano quando occorre affrontare un'emergenza nazionale e rimangono in carica fino a quando quell'emergenza non è stata domata, a condizione che si dimostrino capaci di affrontarla. Il governo di unità nazionale di Winston Churchill, istituto nel maggio del 1940, è stato sciolto nel maggio del 1945 quando la guerra si stava concludendo, non prima. La coesione politica del governo è stata la condizione del successo militare del Paese.

Nel caso del governo Draghi, le emergenze da affrontare si sono moltiplicate dal febbraio scorso, la sua efficienza nell'affrontarle è stata riconosciuta universalmente, il consenso pubblico di cui ha beneficiato è stato rimarchevole. Inoltre, la reputazione del premier Draghi ci ha portati al centro della politica europea e transatlantica. Quindi, perché sfiduciarlo? Infatti, chi l'ha sfiduciato (Cinque Stelle, Lega e Forza Italia) non ha potuto dirlo apertamente, nascondendosi dietro la procedura parlamentare della non-partecipazione al voto. Come se non bastasse, i loro leader hanno poi addossato allo stesso Draghi la causa della loro scelta. Non proprio un esempio di responsabilità politica.

Seconda domanda: perché il governo è stato sfiduciato? Dietro la scelta degli sfiducianti che non sfiduciano c'erano

sicuramente convenienze elettorali. I 5S di Giuseppe Conte hanno pensato di recuperare attrattività ritornando all'opposizione. La Lega di Matteo Salvini ha pensato di contrastare la competitività di Fratelli d'Italia di Giorgia Meloni staccandosi dal governo. Forza Italia di Silvio Berlusconi ha pensato che mettersi al rimorchio dei suoi alleati l'avrebbe avvantaggiata. Tutto vero, ma non basta. In realtà, le scelte di quei partiti hanno portato in superficie un malessere, diffuso al loro interno, generato dall'azione del governo Draghi, sia per la sua politica interna (la "modernizzazione inclusiva") che per la sua politica estera (l'"euro-atlantismo attivo"). Il Pnrr ci mette a disposizione risorse ingenti, ma per usarle occorre riformare il Paese, intaccando quegli interessi che ne hanno finora impedito la crescita, mentre avevano invece favorito l'indebitamento. Così, la riforma della giustizia ha creato malessere tra i magistrati, la riforma dell'amministrazione pubblica tra i funzionari che non funzionano, la riforma del catasto tra i beneficiari della rendita immobiliare, la riforma della competizione tra chi vive di vantaggi posizionali. Gli sfiducianti che non sfiduciano hanno continuato a proporre scostamenti di bilancio per preservare provvedimenti iniqui oppure per promuoverne di nuovi. Richieste che ci avrebbero esposto di nuovo alla speculazione dei mercati. È vero che la Banca centrale europea ha appena istituito uno scudo anti-spread (Transmission protection instrument) ma è anche vero che, per beneficiarne, è indispensabile non essere sottoposti ad una procedura per deficit o debito eccessivi, oltre che implementare con rigore il proprio Pnrr. È dubbio che la riforma delle concessioni balneari e del trasporto privato urbano dovessero rientrare nel Pnrr (si potevano lasciare alla discrezionalità democratica delle maggioranze statali, regionali o comunali), ma è indubbio che il governo Draghi abbia spinto

verso il superamento dei sistemi protetti, pur senza trascurare le necessità dei gruppi sociali più deboli. Forse è qui che vanno trovate le ragioni della sfiducia.

Terza domanda: quale sarà l'uscita dalla crisi? Se si ritiene che il governo Draghi non sia stato una parentesi, allora la divisione politica principale (nelle elezioni ed oltre) sarà tra chi ne ha sostenuto il programma (di politica interna ed estera) e chi lo ha sfiduciato, una divisione destinata a ristrutturare il sistema politico italiano. Se si ritiene invece che il governo Draghi sia stato una parentesi, allora si ritornerà alla logica bipolare precedente, logica che oggi avvantaggia la destra sovranista e anti-integrazionista di Fratelli d'Italia e Lega. Una destra legittima, sia chiaro, ma poco compatibile con le esigenze del mercato sovranazionale e dell'ordine liberale europeo. Nel Parlamento europeo, Giorgia Meloni presiede il gruppo dei "Riformisti e conservatori", la cui componente più importante è costituita dall'attuale partito di governo polacco (PiS), sottoposto a diverse procedure per infrazione dei principi dello Stato di diritto (anche se radicalmente antiputiniano). Matteo Salvini è un esponente del gruppo di "Identità e democrazia", insieme a Marine Le Pen di Rassemblement National e Alice Weidel di Alternative für Deutschland, partiti nazionalisti (alleati con Russia Unita di Putin), oltre che protezionisti. In base al giudizio sull'importanza del governo Draghi, le conseguenze saranno diverse.

Insomma, le elezioni del 25 settembre dovranno decidere se ritornare al "prima di Draghi" o andare avanti verso il "dopo Draghi". Invece di discutere sul passato dei protagonisti, occorrerebbe discutere sul loro presente. La posta in gioco delle elezioni è alta, per i loro effetti interni e internazionali. Comunque la si pensi, sarebbe bene esserne consapevoli.

24 Luglio 2022

Destra nazionalista e riflessi istituzionali

Una democrazia consolidata è caratterizzata da regole certe ed esiti incerti. Gli esiti incerti sono accettabili, per Giovanni Sartori, se il vincitore accetterà di governare all'interno dei vincoli della costituzione formale, oltre che di quella materiale. Le regole delle elezioni del prossimo 25 settembre sono certe. Tuttavia, non è certo che i probabili vincitori di quelle elezioni, la destra nazionalista di Giorgia Meloni e Matteo Salvini, accetteranno i vincoli della nostra costituzione materiale (l'interdipendenza europea), anche se riconoscono quelli della costituzione formale. Durante la Prima Repubblica, fu la sinistra comunista a non riconoscere la nostra costituzione materiale (la collocazione atlantica del Paese), anche se riconosceva la sua costituzione formale (che aveva contribuito a scrivere). Per decenni, quella sinistra fu sottoposta ad una critica rigorosa, così da spingerla a rivedere la sua politica internazionale, cosa che avvenne anche grazie al ruolo esercitato al suo interno da leader come Giorgio Napolitano.

L'evoluzione atlantista della sinistra comunista, dissolvendo le sue ambiguità, ha consentito di consolidare la democrazia italiana. Oggi spetta alla destra nazionalista chiarire le proprie ambiguità. Mi spiego con due esempi.

Comincio dall'interdipendenza economica. Il governo Draghi fu costituito per reagire alla pandemia, ma soprattutto per ricostruire il Paese dopo la pandemia attraverso il Pnrr. Quest'ultimo fu l'esito della negoziazione che aveva condotto all'approvazione del programma di Next Generation Eu (Ng-Eu). Sulla base di un accordo con la Commissione europea, in cui furono definiti gli obiettivi (investimenti e riforme) da raggiungere semestralmente, l'Italia ha avviato

il suo Pnrr ricevendo i primi finanziamenti semestrali stabiliti. Come certifica l'Osservatorio Pnrr di questo giornale, ad esempio, nel secondo semestre 2022 l'Italia è impegnata a raggiungere 55 obiettivi che, se raggiunti, le consentiranno di ottenere circa 20 miliardi alla fine dell'anno. Ng-Eu è un'opportunità senza precedenti per l'Italia, che ha potuto finora disporre di diverse decine di miliardi (sui 209 assegnati). Ciò nonostante, i due partiti della destra nazionalista italiana avevano sistematicamente criticato Ng-Eu. Il 21 luglio 2020 (dopo l'approvazione di Ng-Eu), Salvini sostenne che Ng-Eu è «una fregatura» che ci obbligherà a «lacrime e sangue» e Meloni che era uno strumento per farci «passare sotto le forche caudine dei Rutte di turno», cioè dei Paesi del Nord. Salvini ha poi mitigato la sua posizione entrando nella maggioranza del governo Draghi, mentre Fratelli d'Italia ha continuato a votare contro i provvedimenti per implementare il Pnrr. Dopo tutto, per Meloni, Draghi era «il novello cavallo di Troia dell'occupazione franco-tedesca dell'Italia» (così nella sua autobiografia). Ora, per un governo Meloni-Salvini, il Pnrr è una «fregatura» europea o un'opportunità italiana? Rinuncerà, quel governo, ai fondi del Pnrr per non sottostare alla «occupazione franco-tedesca» dell'Italia?

Vediamo l'interdipendenza giuridica. L'integrazione europea è stata la condizione dello sviluppo economico dell'Italia, oltre che della sua stabilità democratica. L'esistenza di un mercato unico sovranazionale ha consentito all'Italia di divenire il secondo Paese manifatturiero dell'Ue, l'esistenza di istituzioni giuridiche sovranazionali ha spinto l'Italia ad alzare il proprio standard liberale di protezione dei diritti individuali (civili ed economici). Eppure, il 23 marzo 2018, Meloni presentò una proposta di legge costituzionale intesa a modi-

ficare l'art. 11 della nostra Costituzione. Là dove esso recita «L'Italia consente (...) alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni», Meloni propose di sostituire con «Le norme dei Trattati e degli altri atti dell'Unione europea sono applicabili (...) inquanto compatibili con i principi di sovranità». La proposta di legge costituzionale mirava anche a modificare l'art. 117, primo comma, della Costituzione. Là dove esso recita «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», Meloni propose di cancellare completamente quest'ultima parte. Tali proposte di modifica costituzionale intendevano affermare il principio che il diritto italiano è sempre preminente rispetto al diritto dell'Ue, anche nelle materie in cui quest'ultima ha competenze esclusive o concorrenti (con quelle nazionali). Critiche alla supremazia del diritto europeo sono emerse in diverse corti costituzionali nazionali (a cominciare da quella tedesca), però solamente il Tribunale costituzionale polacco ha emesso, il 7 ottobre 2021, una sentenza che sfida formalmente la supremazia del diritto europeo. Se si segue la strada polacca, è bene sapere però che, con la supremazia del diritto interno, non può esserci un mercato unico europeo, tanto meno una comune protezione dei diritti individuali. Ora, è conveniente, per l'Italia, smantellare il mercato interno e le relative protezioni giuridiche?

Insomma, le elezioni servono per rendere possibile il ricambio democratico dei governanti. Tuttavia, tale ricambio deve poter avvenire all'interno di una comune consapevolezza, da parte dei protagonisti delle elezioni, dei contesti formali e materiali che strutturano la nostra democrazia. I leader

economici, sociali e culturali dovrebbero promuovere quella consapevolezza, non già discutere su quale carro politico salire prima o dopo le elezioni.

31 Luglio 2022

Le percezioni sbagliate e gli effetti sul voto

In politica, come nella vita, agiamo spesso sulla base di percezioni. Se il contesto politico è confuso, allora cresce la possibilità della "mala-percezione" *misperception* circa le conseguenze delle nostre scelte. Le prossime elezioni del 25 settembre corrono questo rischio. È possibile evitarlo? La "mala-percezione" è possibile sia sul versante degli elettori che dei leader politici. La "mala-percezione" degli elettori è per molti versi fisiologica. Essi fanno scelte senza pensare alle loro conseguenze. Ad esempio, votano per abbassare le tasse, per poi scoprire che, di fronte ad una pandemia, il sistema sanitario pubblico è divenuto inefficiente e non può proteggerli. Votano contro l'immigrazione, per poi scoprire che, senza immigrati, molte delle loro attività economiche e commerciali non possono andare avanti. Votano per ridurre le diseguaglianze, per poi scoprire che, con il loro voto, hanno dato lavoro ai navigator ma hanno lasciato intatte le diseguaglianze. La "mala-percezione" dei leader è invece patologica, in quanto essa può produrre conseguenze negative, talora irreversibili. Si pensi, ad esempio, al governo Conte I (2018-2019), il quale promise di liberare l'Italia dalle regole di bilancio europee, per poi portarla a sbattere contro un muro, al punto da dover essere rovesciato per farla ritornare all'interno di quelle regole. Oppure, si pensi ai leader conservatori britannici, i

quali fecero una campagna per uscire dall'Ue nel 2016, così da avere più risorse da investire nel sistema sanitario nazionale, per poi dover prendere atto che, con Brexit, il sistema sanitario nazionale si è indebolito (e ancora di più il loro Paese). Se la "mala-percezione" degli elettori è giustificabile (anche se l'analfabetismo politico di molti di loro non lo è), di sicuro non è giustificabile quella dei leader politici. È loro compito collegare le proposte che fanno oggi con le conseguenze che si vedranno domani, chiarendo la direzione verso cui vogliono portare il Paese. Generalmente, i partiti usano i programmi elettorali per collegare l'oggi con il domani. E così sta avvenendo anche per le elezioni del 25 settembre prossimo. Si stanno definendo i programmi delle alleanze elettorali che proporranno un candidato unico nei 221 seggi uninominali (tra Camera e Senato). Tuttavia, quei programmi continuano ad avere un limite "concettuale". Essi si basano su una vecchia divisione (quella tra sinistra e destra) che è stata messa in discussione da una nuova divisione (quella tra europeismo e sovranismo). Invece di partire dalla seconda per definire la prima, si continua a fare il percorso inverso. Così, a destra, è stata costruita un'alleanza elettorale di partiti che, in Europa, sono su posizioni (molto) diverse. Nel Parlamento europeo, Fratelli d'Italia è con i Conservatori radicali (con il partito polacco al governo, il PiS, come gruppo più importante), la Lega è con i nazionalisti estremi (con i tedeschi dell'AfD e i francesi di Le Pen), Forza Italia è con i moderati del Partito popolare (con la Cdu tedesca come partito guida). È come se Ursula von der Leyen fosse sostenuta dal PiS, dall'Afd e dalla Cdu oppure una possibile (prossima) cancelliera tedesca venisse votata dall'AfD e dalla Cdu. Anche a sinistra vi sono incongruenze, seppure il suo core sia

decisamente europeista. Infatti, essa si è alleata con frange minoritarie sovraniste, i cui riferimenti, nel Parlamento europeo, non hanno mai sostenuto, anzi contrastato, la "maggioranza Ursula" e i programmi da essa promossi, come Next Generation Eu (Ng-Eu) e il suo derivato (il Pnrr). Una bella confusione. Come uscirne? Se la politica nazionale è talmente intrecciata con quella europea da dipendere da essa per risorse e capacità, allora non si può discutere della prima senza precisare la propria visione della seconda. In campo vi sono due visioni alternative, in mezzo a tanto chiacchiericcio. C'è la visione dell'Europa confederale, avanzata formalmente da Meloni e implicitamente condivisa da Salvini. Essa mira all'Europa delle Patrie in cui vengono preservate le sovranità nazionali. La confederazione renderebbe possibile, per Meloni-Salvini, perseguire la prospettiva di "Prima l'Italia", poiché lo Stato dovrebbe riacquisire il pieno controllo sulle proprie politiche pubbliche. Tuttavia, ciò implicherebbe uno smantellamento di programmi europei come Ng-Eu (e il relativo Pnrr), il cui funzionamento è reso possibile dal ridimensionamento delle sovranità nazionali. La prospettiva confederale è chiara, ma lo sono anche le sue conseguenze? La seconda prospettiva è quella dell'Europa federale, avanzata da Letta e da Calenda. La trasformazione dell'Ue in una federazione è compatibile con il carattere sovranazionale di programmi europei come Ng-Eu (e relativo Pnrr). La federazione renderebbe possibile, per Letta-Calenda, perseguire la prospettiva di "Prima l'Europa", in quanto ogni Stato sarebbe tenuto alla solidarietà reciproca di fronte a sfide collettive. Tuttavia, oggi, quella solidarietà non è scontata, se è vero che, di fronte alle conseguenze inflazionistiche e recessive della guerra russa, essa è messa in discussione da alcuni go-

verni e opinioni pubbliche nazionali. La prospettiva federale è chiara, ma lo sono anche le sue conseguenze? Insomma, se si vuole evitare di ripetere l'esperienza italiana del 2018 o quella britannica del 2016, occorre che i leader politici agiscano per favorire la "buona-percezione". Chi ambisce a sedere nel posto di guida, ha il dovere di spiegare ai passeggeri dove vuole portarli. Le elezioni non possono diventare una roulette russa.

7 Agosto 2022

Le elezioni e la guerra in Ucraina dimenticata

Si potrebbe chiamarla "la grande rimozione". La guerra in Ucraina è in pieno svolgimento, anzi si sta allargando con la controffensiva militare che il governo Zelensky sta conducendo nella Crimea controllata dai russi, ma di ciò non si discute nella campagna elettorale in corso nel nostro Paese. Consideriamo i programmi delle due coalizioni (entrambe spostate sulle loro estremità) che potrebbero conquistare il governo il 25 settembre prossimo, per capirne le conseguenze.

Cominciamo dalla coalizione di sinistra-centro ("Italia democratica e progressista"). Qui, la guerra fa parte della 'cornice' piuttosto che del programma elettorale vero e proprio. Si legge a p. 10, «l'aggressione russa all'Ucraina ha confermato che il posto dell'Italia è al fianco di tutti i Paesi che vogliono la pace e che difendono la forza del diritto dagli abusi della forza».

Come? Non si sa. Non si parla, infatti, di aiuti militari da fornire al governo ucraino per difendere il suo Paese, né di pacchetti di sanzioni economiche per colpire chi sta aggre-

dendo quel Paese. Si dice però che l'Italia, insieme a Germania e Francia, dovrebbe svolgere un'iniziativa politico-diplomatica «per la fine dell'aggressione russa all'Ucraina e l'avvio di negoziati di pace».

Quali sono i presupposti di tali negoziati di pace? Un'Ucraina in grado di difendere militarmente la propria sovranità territoriale oppure un'Ucraina che non è capace di farlo? E che esito avrebbe un negoziato di pace basato sul primo o sul secondo presupposto? Non se ne parla. Siamo in presenza della tradizionale retorica del pacifismo italiano. Un pacifismo che esalta la pace, lasciando ad altri (in questo caso, americani e britannici) il compito di difenderla sul campo. Certamente, il programma è favorevole che l'Unione europea (Ue) si doti di una Difesa comune, ma mette subito le mani avanti (p. 11): «È evidente che una Difesa comune non può ridursi ad essere identificata esclusivamente con un "esercito comune". Occorre che sia condivisa l'analisi delle minacce, che vi sia un'agenda europea, che si gestiscono insieme strumenti e risorse». Davvero? È questo che abbiamo imparato dall'aggressione russa dell'Ucraina? Con questo programma, il partito più grande della coalizione, il Pd, ha preso le distanze dalle scelte compiute dal governo Draghi dal 24 febbraio scorso in poi, per accettare invece le posizioni parolaie della minoritaria sinistra radicale, ancora prigioniera delle sindromi della Guerra Fredda. Basti pensare al voto contrario, da parte di Sinistra italiana che fa parte della coalizione, all'entrata di Svezia e Finlandia nella Nato, come se la sicurezza europea dipendesse dal nostro (occidentale) unilaterale disarmo. Tutto ciò a settant'anni di distanza dal tentativo di De Gasperi e Spinelli di costruire una Comunità europea della difesa e a quasi cinquant'anni dalla dichiarazione di Berlinguer di «sentirsi più al sicuro sotto l'ombrello della Nato».

Vediamo ora la coalizione di destra-centro. Il suo programma ("Per l'Italia") colloca correttamente la guerra in Ucraina al primo posto dei quindici punti che lo caratterizza. Sebbene il partito più forte della coalizione, Fratelli d'Italia (FdI), sia stato all'opposizione del governo Draghi, il programma è in continuità con quest'ultimo. Esso ribadisce (p. 1), il «rispetto degli impegni assunti nell'Alleanza atlantica, anche in merito all'adeguamento degli stanziamenti per la difesa», conferma «il sostegno dell'Ucraina di fronte all'invasione della Federazione russa e il sostegno ad ogni iniziativa diplomatica volta alla soluzione del conflitto». FdI si pone in coerenza con le posizioni assunte dal raggruppamento del Parlamento europeo cui appartiene, i Conservatori europei, di cui il partito polacco attualmente al governo (l'antirusso "Diritto e giustizia") costituisce il gruppo principale. Tuttavia, non sempre carta canta. Infatti, per FdI, i Paesi (come la Polonia) che stanno aiutando l'Ucraina dovrebbero essere esonerati dal rispetto dello Stato di diritto, come se la guerra fosse una lavandaia che tutto pulisce. Posizione difficilmente accettabile a Bruxelles. Per quanto riguarda Forza Italia, l'amicizia personale mai rinnegata tra il suo leader e il tiranno di Mosca scolorisce non poco le parole del programma. Infine, per quanta riguarda la Lega, essa non ha mai rinunciato ai rapporti di formale collaborazione con il partito di "Russia Unita" di Vladimir Putin, siglati nel 2017, come se fosse naturale collaborare con il partito di un regime autoritario. Così, non può stupire che nel programma elettorale della Lega (distinto da quello della coalizione), il problema della difesa (pp. 33-35) venga declinato in termini puramente nazionali e che non si parli mai di difesa comune europea nel capitolo dedicato all'Ue (pp. 166-168). Anche qui, ci penseranno gli americani a difenderci (e a difendere l'U-

craina). Noi, intanto, spendiamo i soldi pubblici per replicare apparati militari già presenti nell'Ue e per allargare l'occupazione nelle forze armate e di polizia.

In conclusione, quello che succede a Kiev sembra non riguardare le forze politiche che andranno al governo del Paese il prossimo 25 settembre. Tra aria condizionata e libertà, le due coalizioni sceglieranno la prima. Se l'Italia era divenuta, con il governo Draghi, un Paese atlantista ed europeista, promotore dell'Europa della difesa, con l'uno o con l'altro vincitore del 25 settembre essa ritornerà alla sua tradizione di ambiguità e doppiogiochismi. Poiché la protezione americana è sempre meno scontata, allora la grande rimozione andrebbe meglio definita come grande irresponsabilità.

21 Agosto 2022

La lezione di Aristotele per il governo dell'Italia

Bisogna decidersi cosa pensare. O si pensa che l'Unione europea (Ue) sia fatta di «burocrati chiusi in un palazzo di vetro a Bruxelles» oppure si pensa che essa sia necessaria per risolvere i problemi che non possiamo risolvere da soli. Non è necessario scomodare Aristotele per capire che non si può, nello stesso tempo, sostenere un argomento e il suo contrario. In particolare, non può farlo chi è impegnato ad andare al governo. Peraltro, la Commissione europea, che amministra la vita di 447 milioni di abitanti, dispone di 32.000 "burocrati", mentre il Comune di Roma, che amministra la vita di meno di 3 milioni abitanti, ne dispone di 23.000 (che diventano tre volte tanto con il personale delle aziende municipalizzate). Dove sono i burocrati? Se non si conosce l'Ue, è impossibi-

le governare l'Italia. Chi ha responsabilità politiche non dovrebbe parlare a vanvera. Faccio due esempi. Primo esempio. Esponenti della destra sovranista hanno detto: «Quando andremo al governo rivedremo il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) perché non riflette né la situazione di oggi né il nostro programma. Se non ce lo fanno fare, andremo avanti lo stesso». Naturalmente, tutto si può cambiare, a parte i dieci comandamenti scolpiti nella pietra. Ma per cambiare il Pnrr bisogna sapere come farlo. Sulla base del Regolamento che ha istituito Next Generation Eu o Ng-Eu (e il suo braccio finanziario, la *Recovery and Resilience Facility*), il Pnrr consiste in un accordo stipulato tra uno Stato membro e la Commissione europea, scadenzato semestralmente, con specifici obiettivi e specifiche riforme da raggiungere e da realizzare semestre per semestre. I fondi semestrali, che uno Stato membro riceve, sono condizionati dalla soddisfazione dell'insieme degli obiettivi e delle riforme fissate per quel semestre. Il ruolo della Commissione europea è stato cruciale per concordare i singoli Pnrr nazionali, lo è ancora di più per valutare la loro coerente implementazione. Per fare ciò, essa ha istituito una task force (*Recover*) per coordinare e supervisionare i vari Pnrr nazionali, costituita di due direttorati e di diverse unità amministrative con competenze su specifici settori di *policy*, che risponde direttamente alla presidente von der Leyen. La quale, a sua volta, interagisce con i governi nazionali. L'articolo 21 del Regolamento prevede la possibilità che uno Stato membro possa chiedere una revisione del proprio Pnrr, ma tale richiesta deve essere motivata dal sopraggiungimento di «circostanze oggettive». Una decisione di revisione ingiustificata o unilaterale bloccherebbe l'assegnazione dei fondi. Il cambiamento di governo non è una circostanza oggettiva,

mentre lo è (eccome) la crisi energetica e le sue implicazioni inflazionistiche. Quest'ultima, tuttavia, concerne l'insieme dell'Ue, non solamente l'Italia. Se così è, allora il futuro governo italiano dovrebbe chiedere di aggiornare il nostro Pnrr nel contesto di un più generale aggiornamento di Ng-Eu, portando buoni argomenti e ricercando buone alleanze. Solamente così si potrà andare avanti. Secondo esempio. Esponenti della destra sovranista hanno iniziato a sparare palle di cannone contro «l'inerzia dell'Ue di fronte alla crescita del prezzo del gas». Non solamente non c'è un'analisi auto-critica sul perché siamo giunti a dipendere energeticamente da un regime autoritario, non solamente si è fatto cadere il governo Draghi impegnato proprio a ridurre quella dipendenza (attraverso accordi con una pluralità di Paesi esportatori di energia), ma si dice anche che, «se i burocrati di Bruxelles non escono dal loro palazzo di vetro, andiamo avanti da soli». Verso dove? Se è vero che i prezzi del gas naturale si sono decuplicati rispetto alla media dell'ultimo decennio (e cresceranno ancora nei prossimi mesi), è ancora più vero che non è pensabile trovare una soluzione esclusivamente nazionale al problema del prossimo "autunno freddo". Certamente, i singoli governi nazionali debbono prendere iniziative per aiutare le imprese e le famiglie a sostenere il costo dell'energia oppure per razionalizzarne il consumo. Ma è evidente che un problema di questa portata non può essere risolto nazionalmente. Peraltro, un *price cap* solamente nazionale farebbe il gioco di Putin, il cui obiettivo è mettere un governo nazionale contro l'altro. Durante il picco della crisi pandemica (primavera 2020), quando ogni governo nazionale cercò di acquistare i vaccini autonomamente, il risultato fu il rafforzamento contrattuale delle società farmaceutiche e l'indebolimento di ognuno di quei

governi. Come potrebbe l'Italia, con un debito pubblico superiore al 150% del Pil, farsi carico di una politica energetica con enormi implicazioni finanziarie? È necessaria, invece, una politica europea per l'energia, se si vuole far funzionare il *price cap* o disallineare il costo del gas e quello delle energie alternative. La Commissione europea ci sta lavorando. Ma le sue proposte dovranno poi passare attraverso il vaglio dei governi nazionali, a loro volta divisi dalla crisi. Per promuovere il proprio interesse nazionale, all'interno di un processo negoziale così complesso, è necessario avere buoni argomenti e buone alleanze. Solamente così si potrà andare avanti. In conclusione, i sovranisti hanno già fatto parecchi danni licenziando il governo Draghi, che di buoni argomenti e buone alleanze ne aveva in abbondanza. È necessario che essi (e i cittadini che li sostengono) si mettano d'accordo con sé stessi. Non ci si può opporre all'Ue e poi denunciarla perché non fa abbastanza. Il principio di non-contraddizione non vale solamente per Aristotele.

28 Agosto 2022

Il mondo fluttuante della politica italiana

Se penso ad un'immagine che catturi la politica italiana, mi vengono in mente le stampe artistiche giapponesi dell'*ukiyo-e* che cercavano di catturare il "mondo fluttuante" tra l'inizio del Seicento e la fine dell'Ottocento. La politica italiana sembra un mondo fluttuante, priva (com'è) di ancoraggi partitici, istituzionali e culturali. Tale fluttuazione non si stabilizzerà con le elezioni che si terranno oggi. Faccio tre esempi per spiegarmi.

Primo. L'elettorato italiano è fluttuante come in pochi altri Paesi democratici. I partiti non riescono a strutturare le preferenze degli elettori, in quanto sono divenuti organizzazioni personali oppure di un gruppo di leader. Abbiamo aree elettorali più o meno definite (di destra, sinistra e centro), ma i confini tra di esse sono incerti. Molti elettori votano per l'uno o l'altro leader come si sceglie un cantante in una gara canora.

Basta pensare che, nelle elezioni europee del maggio 2014, il Partito democratico di Matteo Renzi ricevette il 40,08 per cento dei voti; poi nelle elezioni parlamentari del marzo 2018, i Cinque Stelle di Luigi Di Maio ricevettero il 32,68 per cento dei voti; infine, nelle elezioni europee del maggio 2019, la Lega di Matteo Salvini ricevette il 34,3 per cento dei voti. Così come sono saliti velocemente in alto, quei leader sono altrettanto velocemente scivolati in basso. In meno di un decennio, quote consistenti di elettorato sono fluttuate tra un leader e il suo rivale, senza soluzione di continuità. Oppure basta pensare che Mario Draghi continua a beneficiare di un tasso di popolarità inedito per un premier uscente (sopra il 60 per cento) e, allo stesso tempo, inedito è il consenso di cui beneficia Giorgia Meloni, la leader che si è opposta al suo governo per un anno e mezzo. La superficialità dei social media e la dequalificazione dei media tradizionali hanno contribuito ad alimentare il ciclo dell'ascesa e del declino. È probabile che quest'ultimo continuerà dopo le elezioni che si terranno oggi, anche per l'assenza di proposte attendibili (di riforma dell'informazione e dei partiti) per stabilizzarlo.

Secondo. I governi italiani sono fluttuanti come l'elettorato. Privi del supporto di partiti radicati socialmente e coesi internamente, i governi italiani dell'ultima legislatura sono stati fluttuanti sia per le maggioranze che li sostenevano (abbiamo avute

tre maggioranze opposte l'una all'altra) che per il personale che li ha costituiti (abbiamo avuto alcuni ministri che a mala pena avrebbero potuto amministrare un condominio). Di qui, l'inevitabile ricorso ai governi tecnici, chiamati a risolvere problemi che i governi politici non riuscivano neppure a riconoscere. Per i politici italiani le elezioni sono state un fine in sé stesso, non già il mezzo per legittimare la propria capacità di governo. Si vince alle elezioni e si perde al governo. La campagna elettorale che si è appena conclusa non è stata diversa. La coalizione di destra-centro si è presentata unita pur provenendo da posizioni diverse (rispetto al governo Draghi), la sinistra e il centro non si sono presentate unite pur provenendo da posizioni comuni (di sostegno al governo Draghi), il M5S si è diviso da tutti pur essendo coalizzabile con tutti (come ha fatto nella legislatura che si sta concludendo). È probabile che tale incongruenza continuerà dopo domani, anche per l'assenza di proposte attendibili (di riforma elettorale ed istituzionale) per contrastarla.

Terzo. Oltre agli elettori e ai governi, fluttuanti continueranno ad essere anche i programmi. Se domani avremo un governo di destra-centro, la fluttuazione sarà inevitabile. Nella politica interna, sarà difficile tenere insieme due partiti (Forza Italia e Lega) che hanno attivamente contribuito al Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) del governo Draghi e un partito (Fratelli d'Italia) che quel Pnrr ha orgogliosamente contrastato. Per di più, se quest'ultimo partito avrà un risultato elettorale tale da superare la somma degli altri due partiti considerati insieme, allora non potrà non imporre la revisione del Pnrr, se vuole far vedere "chi ha vinto le elezioni". Ciò avrà conseguenze politiche sulla stabilità della coalizione di governo, in quanto equivarrà ad una scomunica dei due partiti che avevano elaborato e implementato il Pnrr du-

rante il governo Draghi. Ma soprattutto ciò avrà conseguenze economiche. Entro il 31 dicembre 2022, dovremmo raggiungere 55 obiettivi (39 *milestones* e 16 *targets*) se vogliamo ricevere la terza rata di 19 miliardi di euro. Inoltre, poiché il Pnrr consiste di riforme e investimenti, occorrerà capire se la richiesta di revisione riguarda i secondi oppure anche le prime. La revisione del Pnrr rischia di aprire un vaso di Pandora. Le cose non saranno diverse nella politica estera. In quest'ultima (paradossalmente) sarà il partito che è stato all'opposizione del governo Draghi (Fratelli d'Italia) a collocarsi in continuità con quest'ultimo, mentre i due partiti che avevano fatto parte del governo Draghi (Forza Italia e Lega) ne prenderanno sicuramente le distanze. Anche qui, il cielo minaccia acquazzoni. È probabile che l'incongruenza della coalizione continuerà a rendere instabile il futuro governo, anche per l'assenza di una cultura pubblica favorevole alla stabilità.

Se le stampe giapponesi dell'*ukiyo-e* sono riuscite a catturare il "mondo fluttuante", per stabilizzare il mondo fluttuante della politica italiana occorrerebbe introdurre riforme politiche e istituzionali. Ma soprattutto occorrerebbe cambiare quella cultura pubblica per la quale "se muore un Papa se ne farà un altro".

25 Settembre 2022

Le risposte da dare tra elettori e sistema Ue

I risultati delle elezioni del 25 settembre sono indiscutibili. La coalizione di destra-centro ha vinto nettamente le elezioni, conquistando una maggioranza di seggi alla Camera (235 su 400 deputati) e al Senato (112 su 200 senatori). In discussione

è invece l'interpretazione delle conseguenze di quei risultati. Discuto le due interpretazioni più diffuse, per quindi derivare una considerazione più generale. La prima interpretazione è definibile come italo-centrica. È avanzata da studiosi di comportamento elettorale, oltre che da buona parte dei media nazionali. Secondo questa interpretazione, le elezioni del 25 settembre sono destinate a stabilizzare il nostro sistema politico, riportandolo al formato bipolare inaugurato alla metà degli anni Novanta del secolo scorso. Sulla destra, c'è un'area definita di elettori, anche se cambiano i leader che li rappresentano. L'altro ieri era Silvio Berlusconi, ieri Matteo Salvini, oggi Giorgia Meloni.

Sulla sinistra, l'area degli elettori è più indefinita, essendo contrastati i rapporti tra i partiti che aspirano a rappresentarla. Quei partiti sono così divisi che la sinistra si definisce in negativo come anti destra. Il Movimento Cinque Stelle, che aveva alterato il formato bipolare nelle elezioni del 2018, è stato riassorbito. I suoi elettori che provenivano dalla destra sono ritornati a casa, mentre sono rimasti a votarlo gli elettori provenienti dalla sinistra. Spinto dalla logica bipolare e dalle divisioni della sinistra, il futuro governo di destra-centro è destinato a stabilizzarsi. Potremmo dire che questa interpretazione guarda esclusivamente alla *politics* (cioè al processo politico).

La seconda interpretazione è definibile come euro-centrica. È discussa nei *think tanks* di Bruxelles e nei media internazionali, oltre che nelle istituzioni europee. Secondo questa interpretazione, le elezioni del 25 settembre non hanno interrotto l'instabilità della politica italiana, non avendo (esse) risolto il problema del rapporto tra il nostro Paese e l'interdipendenza europea. La coalizione di destra-centro è divisa al proprio interno tra partiti sovranisti (Fratelli d'Italia e Lega) ed europeisti

(Forza Italia). I primi vogliono riprendere il controllo di cruciali politiche europee, in nome dell'interesse nazionale, affermando la supremazia del diritto nazionale su quello sovranazionale. Una posizione difficilmente conciliabile con l'europeismo dei secondi, protagonisti del processo di integrazione. Allo stesso tempo, il rapporto con l'interdipendenza europea è fonte di divisione anche all'interno della sinistra, una cui componente (sia dentro che fuori il Partito democratico) la considera causa della diffusione delle ineguaglianze sociali ed economiche. Per questa interpretazione, il M5S è l'espressione di un tradizionale populismo antieuropeo, che vuole redistribuire risorse (in particolare verso le regioni del Sud) indipendentemente dai vincoli di bilancio e dalle esigenze della crescita. Poiché questa interpretazione guarda alle *policies*, cioè ai problemi da affrontare, e non alla *politics*, essa prevede instabilità, sia per i contrasti nel governo che per le divisioni tra le opposizioni.

Cosa derivare da questo dibattito? L'interpretazione italo-centrica ci spiega che l'elettorato italiano è ritornato a pensare nei termini di una distinzione tra poli sul piano della *politics*, ma non può spiegare perché la destra e la sinistra siano al loro interno divise sul piano delle *policies*. Divisioni che solamente l'interpretazione euro-centrica consente di concettualizzare. Quest'ultima ci ricorda che qualsiasi governo nazionale deve rispondere ad una doppia *constituency*, agli elettori che lo hanno votato (la *politics*) ma anche al sistema europeo in cui si definiscono le politiche pubbliche (le *policies*). Un sistema costituito dalle istituzioni dell'Unione europea (Ue), dai governi degli Stati membri di quest'ultima, dai mercati finanziari, oltre che dalle opinioni pubbliche transnazionali. Non c'è una singola *policy* nazionale che non sia condizionata da questo sistema. Tale condizionamento ha un carattere sovranazionale nelle

politiche del mercato unico, ma intergovernativo nelle politiche oggi prioritarie nell'agenda pubblica, come nella politica energetica. È il sistema intergovernativo che consente ad alcuni governi di avere più potere di altri. Il governo tedesco può calmierare i prezzi interni dell'energia attraverso un programma di 200 miliardi di euro, mentre lo stesso non può essere fatto dal governo italiano che non dispone degli stessi spazi fiscali. È quindi nostro interesse nazionale promuovere soluzioni sovranazionali per il controllo del prezzo del gas, contribuendo ad un'alleanza tra governi con interessi nazionali convergenti così da riequilibrare l'influenza tedesca. Ma soprattutto rafforzando le istituzioni sovranazionali (come la Commissione europea), dotandole di risorse fiscali indipendenti da quelli nazionali per calmierare il prezzo del gas in tutti gli Stati membri. La magnitudine delle sfide è tale che solamente un'entità sovranazionale può sperare di affrontarle, come hanno dovuto rendersi conto (persino) a Londra.

Insomma, la *politics* delle elezioni del 25 settembre e la realtà delle *policies* spingono in direzioni opposte. Chi guiderà il prossimo governo di destra-centro avrà un doppio compito da assolvere, rispondere al proprio elettorato ma anche al sistema europeo (che non vota, ma conta). L'ideologia può aiutare ad affrontare il primo compito, ma per affrontare il secondo è necessario farne a meno.

2 Ottobre 2022

La doppia sfida della destra radicale al governo

Non basta vincere le elezioni per poter governare. Nonostante la schiacciante vittoria elettorale del 25 settembre scorso,

la coalizione di destra-centro si è divisa alla prima scelta da prendere, l'elezione della seconda carica dello Stato. Un governo guidato dalla destra radicale dovrà però affrontare sfide più difficili di quelle dovute agli appetiti "distributivi" dei leader della coalizione. Le chiamo le sfide della doppia costituzionalizzazione, interna (nazionale) ed esterna (europea).

Comincio dalla costituzionalizzazione interna. Naturalmente, FdI è un partito pienamente costituzionale, eppure la sua capacità governativa non dipenderà solamente dal rispetto formale della Carta costituzionale. La sfida è accettare valori estranei alla sua cultura autoritaria, così chiudendo la lunga "guerra civile" iniziata l'8 settembre 1943.

Durante la Prima Repubblica, dopo il tentativo di Fernando Tambroni di dare vita ad un governo monocolore della Democrazia Cristiana sostenuto dal Movimento Sociale Italiano (governo durato appena 123 giorni dal 26 marzo al 27 luglio 1960 per via della reazione popolare che quel sostegno suscitò), la destra di origine autoritaria è stata sistematicamente esclusa da ogni combinazione parlamentare finalizzata a dar vita a maggioranze di governo. Le cose sono cambiate con la "svolta di Fiuggi" del 27 gennaio 1995, quando quella destra recise i suoi legami con l'esperienza fascista per rendersi compatibile con il patto costituzionale. Da allora, il suo processo di legittimazione governativa è proceduto, però all'interno di coalizioni di centrodestra in cui essa ha rivestito il ruolo di forza minoritaria. Le elezioni del 25 settembre hanno cambiato radicalmente i rapporti di forza tra i partiti di quella coalizione. Ora, è la destra radicale che domina quella moderata, non viceversa. Il discorso del neopresidente del Senato (in occasione della sua elezione dell'altro ieri) parla di questa storia nazionale: la destra radicale, con la sua elezione, non

è più figlia di un dio minore. In quel discorso non vi è alcun riferimento al mondo esterno o all'Unione europea (Ue), ma si parla solamente dell'Italia e della necessità della sua pacificazione interna. Ad esempio, si propone di fare del 25 aprile 1945 una festa nazionale condivisa anche dagli eredi di chi (allora) stava dalla parte sconfitta. Era ora. Tuttavia, la "guerra civile italiana" si potrà considerare conclusa solamente se la destra radicale riconoscerà (pienamente) l'insieme di diritti e libertà individuali che quella sconfitta ha reso possibile realizzare. Qui occorre che la destra radicale non vada indietro, anche se non vuole andare avanti.

Vediamo la costituzionalizzazione esterna. Naturalmente, un governo guidato dalla destra radicale è pienamente legittimo, eppure la sua capacità governativa dipenderà dalla sua compatibilità con la logica dell'interdipendenza europea. Dopo i disastri della Brexit, in Europa, il nazionalismo indipendentista ha dovuto riconoscere di non avere un futuro. Anche in Italia esso è stato costretto a ridefinirsi come una componente endogena al processo di integrazione europea, trasformandosi da nazionalismo in sovranismo. Tale trasformazione costituisce una sfida per il tradizionale antieuropeismo di FdI. È vero che Giorgia Meloni presiede una coalizione di partiti, i Conservatori europei, che include i polacchi di Diritto e Giustizia, i democratici-civici della Repubblica Ceca, i democratici svedesi (ovvero i conservatori britannici fino al 2019), cioè partiti che sono al governo dei loro Paesi (o che ci andranno). Tuttavia, si tratta di partiti che governano Paesi che non fanno parte dell'Eurozona (oppure, nel caso del Regno Unito, della Ue). L'antieuropeismo è impraticabile quando si condivide una moneta con altri 18 (e presto 19) Paesi. L'appartenenza all'Eurozona richiede la

condivisione di regole e procedure relative alla formazione delle politiche economiche e di bilancio, condivisione che non è richiesta ai Paesi che hanno mantenuto la loro moneta nazionale. Per questo motivo, l'alleanza con i governi di Polonia, Repubblica Ceca o Svezia non avrebbe alcuna consequenzialità sulle scelte da prendere all'interno dell'Eurozona (come la riforma del Patto di stabilità e crescita oppure il completamento dell'unione bancaria). La condivisione della moneta unica ha reso ancora più stretta la nostra relazione con il mercato comune, il cui funzionamento dipende dalla accettazione di regole e istituzioni sovranazionali. Introdurre (come FdI aveva proposto di fare nella precedente legislatura) modifiche nella costituzione italiana per formalizzarne la superiorità sui Trattati dell'Ue (anche nelle materie di competenza esclusiva o condivisa di quest'ultima) equivarrebbe a tagliare il ramo su cui è seduta l'economia italiana (e da cui dipende il consenso elettorale per chi guida il governo). I nostri interessi nazionali richiedono di allearsi con i governi di Germania, Francia e Spagna, non già con quelli di Visegrad o del Nord scandinavo. Qui, occorre che la destra radicale vada indietro, per potere andare avanti.

In conclusione, la leader della destra radicale italiana dovrà affrontare sfide sistemiche, non solamente quelle idiosincratiche dei suoi alleati. Dovrà conciliare la cultura autoritaria del suo partito con le libertà che vivono nella legge e nella coscienza del Paese, dovrà adeguare il suo antieuropeismo alla logica dell'interdipendenza di un'unione economica e monetaria. Con la crisi che c'è, non è aria per i furori partigiani e il dilettantismo governativo.

16 Ottobre 2022

I tre capisaldi della visione politica di Draghi

Viene definito un tecnocrate, ma di tecnocratico ha ben poco. Se si legge il volume che raccoglie gli interventi dell'ultimo decennio (*Dieci anni di sfide*, Treccani, 2022), ci si rende conto che Mario Draghi ha perseguito una visione politica, oltre ad un'agenda di governo, nell'assolvere il suo ruolo di primo ministro. Una visione politica basata (a me pare) su tre capisaldi.

Primo. L'Italia deve rafforzare la sua crescita di lungo periodo. «Nel 2019, il nostro reddito pro capite era fermo al livello di vent'anni prima. Nello stesso periodo, la produttività totale dei fattori è diminuita di più del 4 per cento (nei vent'anni precedenti), mentre in Germania è aumentata di oltre il 10 per cento e in Francia di quasi il 7 per cento» (p. 86). Senza crescita non può esserci equità e «senza equità l'economia si frantuma in una moltitudine di gruppi di interesse, il bene comune non riesce ad emergere» (p. 255).

Far ripartire la crescita significa introdurre riforme per rendere più competitivo ed efficiente il Paese. Solamente così si possono attrarre gli investimenti («nel ventennio 1999-2019, gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66 per cento a fronte del 118 per cento nella zona euro», p. 108) e contrastare l'illegalità (come l'evasione fiscale). Nel 2022, «l'Agenzia delle Entrate-Riscossione conta 1.100 miliardi di euro di crediti residui, cioè non riscossi, pari a oltre il 60 per cento del prodotto interno lordo nazionale – una cifra impressionante» (p. 40). Le crisi dell'ultimo decennio hanno accresciuto i divari tra il Nord e il Sud e le diseguaglianze tra i ceti sociali, ma nessuna strategia redistributiva potrà avere successo se non è accompagnata da una strategia produttiva. Se così è, allora i nostri leader politici dovrebbero dividersi, non già tra chi sostiene

la prima e chi la seconda strategia, bensì su combinazioni alternative delle due strategie, da perseguire contestualmente.

Secondo. L'Italia deve rafforzare l'Unione europea (Ue) e l'alleanza transatlantica. Il nostro Paese, infatti, potrà crescere solamente nel contesto di «un'Europa unita, pacifica e prospera» (p. 153). «Dalle illusioni autarchiche del secolo scorso alle pulsioni sovraniste recenti (...) l'Italia non è mai stata forte quando ha deciso di fare da sola» (p. 30). È nostro interesse rilanciare l'approccio dei padri fondatori dell'Europa integrata i quali «individuarono nel modello sovranazionale l'unico capace di unire gli interessi dei popoli europei e di esercitare influenza su eventi che altrimenti sarebbero stati fuori della loro portata» (p. 57). Le difficoltà a rispondere alle crisi dell'ultimo decennio mostrano come l'Ue non disponga di «strutture politiche (adeguate)», anche se «la consapevolezza che queste siano necessarie cresce rapidamente» (p. 151). Naturalmente, «la legittimazione dell'azione dell'Ue non deriva solo dai risultati, ma richiede anche un adeguato processo democratico in grado di consentire un confronto critico sulle decisioni» (p. 188). Ci vuole un federalismo pragmatico per condividere la sovranità là dove i singoli Stati non sono in grado di affrontare le sfide, mentre là dove «i risultati possono essere conseguiti meglio dalle politiche nazionali, (si debbono lasciare) le cose come sono». È astratta la «concezione a somma zero della sovranità (...) laddove un soggetto perde sovranità e un altro ne guadagna. Al contrario, ponendo al centro le esigenze dei cittadini (...) la somma può essere positiva» (p. 238). Se così è, allora i nostri leader politici dovrebbero dividersi, non già tra chi sostiene l'integrazione europea e chi la sovranità nazionale, bensì su combinazioni alternative dell'una e dell'altra, entrando nel merito delle politiche da co-gestire a Bruxelles e

quelle da gestire da soli a Roma (o nelle regioni e nei comuni).

Terzo. L'Italia deve rafforzare l'Eurozona. Il difetto di quest'ultima è di basarsi su un'unica moneta e 19 politiche di bilancio. Questo difetto va corretto attraverso «la creazione di un bilancio europeo» (p. 146) con una funzione di stabilizzazione anticiclica, ma anche di produzione di beni pubblici europei che non possono essere generati nazionalmente. L'eurozona deve potere disporre di una indipendente capacità fiscale per affrontare le sfide collettive, senza sottrarre agli Stati le risorse per affrontare le sfide specificatamente nazionali. Ogni livello di governo deve avere «i poteri necessari per eseguire con successo i compiti assegnati» (p. 189). Ciò non vale per la politica monetaria dove, invece, l'interesse nazionale si fonde con l'interesse europeo. «I leader che hanno saputo guardare oltre la prospettiva nazionale (...) e hanno riconosciuto la prospettiva dell'area dell'euro, spiegandola ai loro concittadini, hanno fornito un baluardo fondamentale per l'indipendenza» della Bce (p. 153). Se così è, allora i nostri leader politici dovrebbero dividersi, non già tra chi considera irreversibile l'euro e chi lo ritiene reversibile, bensì su combinazioni alternative di strumenti fiscali nazionali e sovranazionali, così da bilanciare la politica monetaria e rispondere alle esigenze economiche del Paese.

Insomma, gli interventi di Draghi sono una celebrazione dell'azione politica, non già della soluzione tecnocratica. Un'azione politica che sarà tanto più efficace quanto più condivisi sono i capisaldi dell'interesse nazionale. Come tutte le visioni politiche, anche quella di Draghi ha i suoi limiti. Tuttavia, essa contribuisce a definire lo spazio concettuale entro cui i nostri leader politici dovrebbero confrontarsi. Lasciando (se possibile) le chiacchiere nel cassetto.

11 Dicembre 2022

All'Italia serve una visione su mercato Ue e aiuti di Stato

La nostra premier ha considerata "inappropriata" la scelta del presidente francese e del cancelliere tedesco di cenare a Parigi, la sera prima del Consiglio europeo di giovedì scorso, con il presidente ucraino senza invitarla. Ha ragione. Tuttavia, inappropriata è stata soprattutto la decisione francese di avere un incontro con Volodymyr Zelensky a Parigi prima che a Bruxelles. Per Emmanuel Macron e Olaf Scholz, l'interesse dell'Europa sembra coincidere con la somma degli interessi dei loro due Paesi. Invece di chiedere l'aggiunta di un posto a tavola a Parigi o a Berlino, il governo italiano dovrebbe invece lavorare per cambiare tavola. Ciò richiede, però, una strategia (che non si vede) per rispondere alle sfide del cambiamento, a cominciare da quello economico. La riunione straordinaria del Consiglio europeo (dei capi di governo) ha discusso (tra l'altro) di come rispondere alla sfida protezionistica del presidente americano Joe Biden. Un tema cruciale per definire la stessa natura dell'Unione europea (Ue). Sin da quando si è avviato il progetto del mercato unico alla fine degli Ottanta del secolo scorso, lo sviluppo dell'Ue è stato condizionato dai cambiamenti del sistema internazionale oltre che dai mutamenti nei rapporti interni tra i suoi Stati membri. Il progetto del mercato unico ha potuto infatti beneficiare dell'apertura dei mercati del decennio successivo (la globalizzazione del dopo Guerra Fredda). Tuttavia, esso è stato accompagnato anche da profonde divisioni politiche, tra Stati e tra partiti, relative ai suoi obiettivi. Tre coalizioni si sono confrontate: la coalizione neoliberale, la coalizione neo-mercanti-

lista e la coalizione neo-welfarista. La coalizione neoliberale, a lungo predominante, ha perseguito l'obiettivo di promuovere la competitività interna del mercato unico. Guidata all'inizio dalla premier britannica Margareth Thatcher, questa coalizione ha contrastato gli aiuti di Stato alle imprese, sostenendo che la liberalizzazione dei mercati è la condizione dell'efficienza economica. Dopo Brexit, la leadership è stata assunta dai Paesi Bassi mentre il sostegno ad essa ha continuato a provenire dai piccoli Paesi del Nord (scandinavi e baltici). La coalizione neo-mercantilista ha cercato invece di promuovere una liberalizzazione selettiva dei mercati, così da preservare la stabilità elettorale in settori dipendenti dall'intervento pubblico. Questa coalizione è stata tradizionalmente guidata dalla Francia, con il sostegno della Germania post-unificazione. Infine, la coalizione neo-welfarista (di cui l'ex presidente della Commissione europea Jacques Delors è stato il principale ispiratore) ha cercato di inserire una cultura sociale all'interno della logica di mercato. La pandemia e la guerra, con i loro effetti di ridimensionamento della globalizzazione, hanno messo in discussione la predominanza della coalizione neoliberale, favorendo la coalizione neo-mercantilista. Oggi, Olaf Scholz è il portavoce di quest'ultima, in particolare del complesso "energetico-industriale" tedesco, inclusivo anche degli interessi sindacali. Le Conclusioni del Consiglio europeo di giovedì scorso riflettono l'ascesa della coalizione neo-mercantilista. Esse riconoscono, infatti, la necessità che, «in materia di aiuti di Stato, le procedure devono essere rese più semplici, rapide e prevedibili e devono consentire di fornire rapidamente un sostegno mirato, temporaneo e proporzionato, anche mediante crediti d'imposta, nei settori strategici per la transizione verde che subiscono l'impatto negativo delle sovvenzioni estere o degli elevati prezzi dell'energia». Ridimensionando il mercato

unico vengono ridimensionate anche le sue istituzioni sovranazionali, rafforzando il ruolo dei governi nazionali in settori che sono di competenza sovranazionale. Ad esempio, la settimana scorsa, i ministri dell'economia francese e tedesco sono andati (da soli) a Washington D.C. per negoziare l'apertura dell'economia americana alle imprese europee, come se ciò fosse una questione di politica industriale e non anche di politica commerciale (su cui la Commissione europea ha la competenza esclusiva). Certamente, la coalizione neoliberista ha ottenuto che si riconoscesse il carattere temporaneo degli aiuti di Stato, oltre che si riaffermasse il principio che "l'Unione (deve) evitare la frammentazione del mercato unico". E l'Italia, dove si colloca? Abbiamo proposto di istituire un Fondo sovrano europeo per sostenere gli investimenti nei settori strategici, cui il Consiglio europeo si è limitato a rispondere che la Commissione «ha intenzione» di affrontare il problema prima dell'estate del 2023, precisando che intanto occorre utilizzare tutti «i finanziamenti disponibili e gli strumenti finanziari esistenti». In realtà, ciò che interessa al governo italiano è ottenere una flessibilità nei tempi di applicazione del nostro Pnrr, preoccupato solamente della politica interna. Eppure, sarebbe necessario elaborare una visione italiana della "autonomia strategica aperta" dell'Ue, capace preservare il mercato unico "fin dove è sufficiente" e promuovere imprese europee (europee) "fin dove è necessario". Insomma, a Bruxelles è in corso un confronto il cui esito condizionerà il futuro dell'Ue. La sfida è riformare il mercato unico rafforzando il ruolo delle istituzioni sovranazionali e non già dei governi nazionali. La nostra premier dovrebbe preoccuparsi della ristrettezza della visione europea dell'Italia, non già della grandeur incartapecorita dei comportamenti francesi o tedeschi.

12 Febbraio 2023

Una politica per i migranti non ideologica e più concreta

La morte di almeno 76 persone a pochi metri dalle coste calabresi "grida vergogna", al nostro Paese e all'Europa. Per evitare altri Cutro, occorre cambiare l'approccio all'immigrazione. Come? Il fenomeno migratorio ha una natura strutturale e non contingente. Esso include migranti costretti a fuggire dai loro Paesi e migranti che hanno scelto di fuggire per cercare condizioni migliori di vita. Per quanto riguarda i primi (i migranti forzati), nel 2022, nel mondo, 100 milioni di persone sono state obbligate a lasciare il posto dove vivevano per via di guerre civili e religiose. Sempre nel 2022, in Europa, quasi un milione di persone entrate senza autorizzazione ha chiesto asilo a uno Stato membro dell'Unione europea, oltre che alla Svizzera e alla Norvegia, così come 13 milioni di ucraini sono entrati nella Ue chiedendo la protezione temporanea. Per quanto riguarda i migranti economici, si tratta di milioni di persone che fuggono da povertà e indigenza per cercare un lavoro in un Paese avanzato.

Come fecero, d'altronde, i milioni di italiani emigrati nel Nord e nel Sud dell'America tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento (un'emigrazione che, in realtà, si è protratta fino agli anni Cinquanta del secolo scorso). Per di più, i flussi migratori scorrono verso Paesi, come il nostro, caratterizzati da un preoccupante declino demografico. La popolazione del nostro Paese è diminuita, tra il 2021 e il 2022, di 253.100 persone. È come se, in un anno, l'Italia avesse perso una città di medie dimensioni come Verona. Si tratta di cambiamenti di proporzioni bibliche che la mentalità da "ordine burocratico" del nostro ministro degli Interni non riesce neppure a concepire.

L'immigrazione solleva un doppio problema, securitario e integrativo. Il problema securitario non si risolve dando a caccia agli scafisti (che pure vanno sottoposti a pene severe, come propone il recente decreto governativo) ma europeizzando la protezione delle frontiere. A partire dal 1985 (con l'accordo di Schengen divenuto una Convenzione nel 1990 e quindi parte dei Trattati dal 1995) sono state abolite le frontiere interne tra i Paesi europei, lasciando però ad ogni singolo Stato la protezione delle proprie frontiere esterne. Sempre nel 1990, gli Stati hanno sottoscritto la Convenzione di Dublino (entrata in vigore nel 1997), quindi trasformata in regolamento europeo nel 2003 (Dublino II), poi riformato nel 2008 (Dublino III), che riconosce l'immigrazione come un problema comune, lasciando però ai singoli Stati la responsabilità di gestire gli immigrati che arrivano o approdano nel loro territorio. Poiché gli immigrati debbono registrarsi nel Paese di primo arrivo, ciò ha prodotto inevitabili effetti sperequativi tra i Paesi, penalizzando quelli più esposti (come il nostro) ai flussi migratori. Per aiutare gli Stati più esposti, nel 2005 fu istituita un'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), quindi rafforzata nel 2016 dopo la crisi migratoria dell'anno precedente (quando più di un milione di rifugiati siriani giunsero in Europa). Tuttavia, seppure rafforzata, Frontex rimane alle dipendenze dei governi nazionali, aiutandoli solamente se loro lo richiedono. Anzi, il regolamento del 2016 prevede una clausola (art. 19) secondo la quale, persino nel caso dell'evidente incapacità di un governo nazionale a gestire una crisi migratoria alle sue frontiere, Frontex potrà intervenire solamente «su proposta della Commissione europea e con l'approvazione del Consiglio dei ministri (europei)», dove siede anche il ministro del governo in questione. Eppure, l'incapa-

cità di un governo nazionale a proteggere la propria frontiera mette in discussione l'intera area Schengen, in quanto gli immigrati che entrano in quel Paese potranno poi trasferirsi negli altri Paesi. Così, l'Ue ha abolito le frontiere interne ai suoi Stati membri ma non può farsi carico (come Ue) del controllo delle frontiere esterne. Il risultato di questa incongruenza lo si è visto a Cutro, con il governo italiano che accusa "l'Europa" di non aiutarlo, nonostante quel governo sia guidato da nazionalisti che non vogliono che "l'Europa" ci aiuti, perché minaccerebbe la nostra sovranità territoriale. È necessario rovesciare la logica di Dublino, affidando preminentemente all'Ue (e a Frontex) il controllo delle frontiere europee.

I governi nazionali dovrebbero invece assolvere un ruolo preminente nell'integrazione degli immigrati. Finalmente, il governo Meloni ha riconosciuto la necessità (con il decreto appena proposto) di regolare i flussi migratori, anche se Giorgia Meloni, quando era all'opposizione, criticò duramente il Patto mondiale sull'immigrazione delle Nazioni Unite del 2018 che impegnava i governi firmatari a fare esattamente ciò che il suo governo vuole fare oggi. La regolazione, però, non basta. In particolare, l'Italia, per ovviare al suo declino demografico, dovrebbe attrarre gli immigrati qualificati attraverso leggi che ne garantiscano i diritti sul lavoro e imprese e istituzioni che ne valorizzino le potenzialità. Dovrebbe implementare politiche sociali ed economiche capaci di indirizzare gli immigrati nelle attività con carenze lavorative. Dovrebbe accelerare il riconoscimento della cittadinanza agli immigrati che lavorano e pagano le tasse, dandola subito ai loro figli se sono nati e studiano da noi. Possibile che siamo l'unico Paese avanzato dove non c'è diversità, dal Parlamento alla squadra nazionale di calcio?

In conclusione, se si vogliono evitare altri Cutro, occorre cambiare l'approccio alla politica migratoria. Meno ideologia e più concretezza.

12 Marzo 2023

Sull'Europa Meloni la pensa come Morawiecki?

È passato quasi inosservato. Eppure, andrebbe letto o ascoltato con attenzione il discorso che il premier polacco Mateusz Morawiecki ha tenuto il 20 marzo scorso presso l'università tedesca di Heidelberg. Non solamente perché Morawiecki guida il Paese più impegnato a sostenere l'Ucraina, ma soprattutto perché rappresenta il governo più determinato ad avanzare una visione nazionalista dell'Europa. Per di più, è uno dei leader della coalizione partitica transnazionale ("i Conservatori europei") presieduta dalla nostra premier Giorgia Meloni. Il suo discorso ha sollevato tre questioni in particolare.

Prima questione. Per Morawiecki, lo Stato nazionale è un'entità insostituibile. La sua sovranità costituisce la condizione per garantire «la libertà delle nazioni, la loro cultura, la loro sicurezza sociale, economica, politica e militare». Le alternative allo Stato nazionale sono illusorie, utopiche, pericolose.

Come lo è il tentativo di «élite cosmopolitiche» di costruire, a Bruxelles, un sistema sovranazionale, espressione di una «autocrazia burocratica». Élite che hanno un grande potere «pur non avendo un mandato elettorale». La lotta contro tali élite cosmopolite, per Morawiecki, è «una lotta antiimperialista», condotta in nome della difesa dei valori «greci, romani e cristiani». Per Morawiecki, per salvare lo Stato nazionale,

occorre svuotare l'acqua dell'Unione sovranazionale. Come se non fosse stata quest'ultima a promuovere la formazione del mercato unico più integrato al mondo (con le iniziative della Commissione europea approvate dal Consiglio dei ministri nazionali e dal Parlamento europeo), a favorire il consolidamento della democrazia (con la giurisprudenza della Corte europea di giustizia), a condurre alla moneta comune (con la supervisione della Banca centrale europea). Per Morawiecki, invece, gli Stati nazionali verrebbero aboliti dall'Unione sovranazionale e solamente «il coordinamento intergovernativo potrebbe rafforzarli». È questo il pensiero (ancora) della premier italiana?

Seconda questione. Per Morawiecki, l'aggressione russa all'Ucraina dimostra che la Polonia e i Paesi dell'Europa centro-orientale «avevano visto giusto quando denunciavano i pericoli del regime putiniano», mentre i Paesi dell'Europa occidentale (a partire dalla Germania e dalla Francia) «avevano visto sbagliato», rafforzando i loro commerci con la Russia. Tutto vero. Ma Morawiecki va oltre, sostenendo che l'Europa occidentale è corresponsabile di ciò che è avvenuto il 24 febbraio dell'anno scorso. Aggiungendo, quindi, che invece di criticare lo Stato di diritto «di casa nostra, senza conoscere la nostra storia e senza comprendere il nostro sforzo di liberarci dalle incrostazioni sovietiche», i Paesi dell'Europa occidentale (e la Commissione europea e il Parlamento europeo) farebbero meglio a rinunciare al loro progetto di «turbo-integrazione», ovvero di «federalizzazione che di fatto significa centralizzazione». Una nuova Europa si sta affermando, costituita dai Paesi dell'Europa orientale e presto anche dai Paesi che entreranno nell'Unione, come l'Ucraina, la Georgia, la Moldavia, oltre ai sei Paesi dei Balcani occidentali. Allargamenti che

dovranno avvenire, precisa Morawiecki, senza togliere il principio unanimistico che regola le deliberazioni intergovernative. Proprio perché la "vecchia Europa" non è affidabile (così come non lo sono le istituzioni sovranazionali), Morawiecki candida il suo Paese ad essere il leader della "nuova Europa". In una visita a Bucarest di tre giorni fa, Morawiecki ha proposto di dare vita ad «una nuova comunità economica nella regione dell'Europa centrale ed orientale», con lo scopo di accrescere gli scambi commerciali dell'area, basata sul «triangolo Polonia-Romania-Ucraina». Una nuova comunità che dovrebbe riguardare anche lo Stato di diritto, così da opporre un fronte comune alla "visione ideologica" della democrazia, sostenuta dall'Europa occidentale e dalle istituzioni sovranazionali. Dove si colloca, la premier italiana, tra la "nuova" e la "vecchia" Europa?

Terza questione. Per Morawiecki, il nuovo baricentro del continente si è spostato ad oriente, lontano da Bruxelles e più vicino a Washington D.C. (ovvero alla componente conservatrice e bellicista della politica americana). Ma sarà così anche dopo la guerra russa? Tale baricentro si giustifica infatti sul piano militare. «Senza l'America e la Polonia, non ci sarebbe l'Ucraina di oggi», ricorda Morawiecki. «La cooperazione transatlantica e la Nato in particolare hanno dimostrato di essere la più efficiente difesa mai vista». La Polonia è il perno del perno. Essa sta investendo il 4% del proprio Pil nella difesa e dispone di un apparato militare che è a disposizione dei Paesi che debbono proteggersi dalla Russia. Per Morawiecki, la difesa europea si deve basare sulla cooperazione tra forti e indipendenti difese nazionali, non già sulla formazione di una difesa sovranazionale. Per Morawiecki, «la conclusione è semplice. Nel mondo di oggi, solamente Stati forti, efficienti e

self-confident contano». Anche la premier italiana è favorevole alla militarizzazione nazionale?

Insomma, la guerra russa all'Ucraina ha accelerato processi di trasformazione dell'Europa che erano in corso da tempo (per chi voleva vederli). Invece di un'unione «sempre più stretta» (come recita il Preambolo di tutti i Trattati finora sottoscritti, anche dalla Polonia), l'Unione rischia di diventare «sempre più larga». Per Morawiecki dovrebbe diventare un'Europa di Stati nazionali indipendenti, coordinati sul piano intergovernativo. Risponde, questa Europa, all'interesse dell'Italia?

2 Aprile 2023

Il 25 aprile e la nostra democrazia protetta

Con il 25 aprile è ritornata la confusione su ciò che quella data significa. Per nostra fortuna, la chiarezza sul suo significato continua a caratterizzare il presidente della Repubblica. Ma non basta. Una democrazia è matura quando la sua classe dirigente condivide i fondamenti (per dirla con Jan-Werner Müller) su cui essa si basa. Nel nostro caso si tratta di due pilastri che si sostengono a vicenda. Se si toglie l'uno o l'altro, la casa non regge.

Primo pilastro. L'Italia democratica si basa sul rifiuto del fascismo. Tra l'8 settembre 1943 e il 25 aprile 1945 è stato sconfitto il regime fascista, espressione di una visione autoritaria (degenerata in totalitarismo attraverso l'alleanza con il nazismo tedesco) che pure aveva conquistato i cuori e le menti di buona parte sia della classe dirigente che del popolo italiani. La Resistenza ha riscattato quella vicenda storica, ma non del tutto.

Il fascismo è stato sconfitto in una guerra drammatica, divenuta una vera e propria guerra civile. Soprattutto, la guerra contro il totalitarismo fascista-nazista non è stata condotta (e vinta) da un fronte democratico. Il fascismo è stato sconfitto da una coalizione antifascista, nella quale vi erano forze democratiche e forze totalitarie (come l'Urss e i partiti comunisti nazionali). La natura totalitaria del regime comunista, là dove si è realizzato, non è stata diversa dalla natura totalitaria del regime fascista o nazista, realizzatisi in Italia e in Germania. Distinguere i due regimi (fascista e comunista) sul piano delle intenzioni di chi li aveva promossi (la superiorità razziale nel primo caso, l'eguaglianza di classe nel secondo caso) è politicamente ingiustificabile. In entrambi i casi, si è trattato di totalitarismi basati sulla negazione dei diritti individuali, sull'affermazione di uno Stato organico incompatibile con il pluralismo sociale ed economico, sull'uso sistematico della violenza per disciplinare il modo di pensare dei cittadini. Quindi nel fronte antifascista vi erano (e hanno continuato a esserci) forze politiche (comuniste) portatrici di una visione autoritaria, non dissimile da quella che contrastavano. Tuttavia, in Italia, la "fortuna" delle forze comuniste (e nostra) è stata di aver politicamente perso, di non aver dovuto dimostrare il carattere autoritario. Ciò non deve condurre a stemperare, però, il valore antifascista del 25 aprile. L'antifascismo è necessario per la nostra democrazia.

Secondo pilastro. L'Italia democratica si basa anche sull'europeismo. Proprio per l'ambiguità politica dell'antifascismo affermatosi nell'Europa occidentale postbellica, le élite di cultura liberale e democratica (in Italia Alcide De Gasperi, in Francia Robert Schuman, in Germania Konrad Adenauer, in Belgio Paul-Henri Spaak) presero una decisione

cruciale. Quella di creare sistemi di difesa, interna ed esterna, per proteggere le democrazie nazionali. Occorreva prevenire ciò che era avvenuto dopo la Prima guerra mondiale quando, usando la democrazia contro sé stessa, le forze autoritarie (fasciste e naziste) poterono andare al governo attraverso regolari elezioni. Una possibilità che, nel secondo dopoguerra, era a portata di mano soprattutto dei partiti comunisti. Così, all'interno, furono introdotti controlli, bilanciamenti, difese per contenere le maggioranze politiche, senza impedire loro di governare. Furono messi fuori legge partiti totalitari, fu introdotta l'indipendenza della magistratura, furono create corti costituzionali, fu razionalizzato il parlamentarismo, fu costituzionalizzato (in Germania) il diritto di opporsi a ordini disumani. Come ha scritto Hannah Arendt, la democrazia «dovette diventare militante». All'esterno fu avviato il processo di integrazione europea. Si trattò di una scelta strategica (e, allora, minoritaria). Per l'élite politica postbellica, e per i loro "*advisors*" come Altiero Spinelli e Jean Monnet, l'integrazione europea avrebbe dovuto assumere un carattere sovranazionale anche per contrastare le minacce autoritarie nazionali. I Trattati della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA) del '51 e della Comunità della difesa (CED) del '52 costituiscono l'espressione istituzionale di quella scelta. Si decise di costruire una «repubblica estesa» (per dirla con il padre della costituzione americana James Madison), bilanciando le maggioranze nazionali attraverso una rete di autorità e norme sovranazionali. L'Europa non è nata «per salvare lo Stato nazionale» (come ha sostenuto lo storico britannico Alan Milward), ma per addomesticarlo. Colpisce, peraltro, che la visione intergovernativa delle élite britanniche e scandinave sia oggi il senso comune di non pochi esponenti politici e in-

tellettuali dell'Europa continentale. Ha scritto Rehling Larsen che l'Europa sovranazionale è necessaria per proteggere la democrazia nazionale. Se così è, allora deve contrastare l'autoritarismo, oggi promosso da leader di destra come Orbán e Morawiecki o domani da leader di sinistra come Mélenchon o Wissler. Anche l'europeismo è necessario per la nostra democrazia. L'Italia ha costruito una democrazia che si basa su due pilastri che si sostengono a vicenda, rappresentati dalla costituzione formale italiana e dalla costituzione materiale europea. Prendiamone atto e facciamo un passo in avanti.

23 Aprile 2023

Il modello di sviluppo e la politica italiana

Quale modello di crescita dovrebbe perseguire il nostro Paese? Il 1° maggio costituisce una occasione per riflettere sulle trasformazioni della nostra economia di mercato. Così come è necessario disporre di un consenso sui fondamenti della costituzione politica, altrettanto necessaria è la condivisione sui fondamenti della costituzione economica. Su due in particolare. Il primo fondamento concerne il rapporto tra mercato e Stato. Nelle moderne economie capitalistiche, è il mercato che fornisce la dinamica che genera innovazione e crea lavoro, mentre è lo Stato che fornisce l'infrastruttura (normativa, amministrativa, materiale) che consente al mercato di funzionare come tale. Se la dinamica del mercato genera diseguaglianze, il ruolo dello Stato è neutralizzare quelle ingiustificabili. Lo Stato può redistribuire, però, se il mercato riesce a produrre. È primitivo pensare che lo Stato costituisca, per definizione, un peso insopportabile per il mercato, assumendo che quest'ultimo funzioni meglio se è la-

sciato a sé stesso, con poche regole e poche tasse. Il mercato non è in grado di autoregolarsi, anzi genera esternalità negative, sul lavoro umano o sull'ambiente naturale, che non può gestire. È però altrettanto primitivo pensare che il mercato costituisca la fonte esclusiva delle ingiustizie sociali, come se queste ultime non esistessero in un'economia di Stato. Anche lo Stato genera diseguaglianze, al suo interno e all'esterno, che non sa come gestire. Tali idee primitive hanno continuato ad alimentare un conflitto altrettanto primitivo, con la destra schiacciata sulla difesa del mercato e la sinistra sulla difesa dello Stato. Dietro tali idee primitive vi sono teorie tutt'altro che primitive, dal liberismo al marxismo. Tuttavia, l'unilateralismo di queste ultime le ha esposte ad una ideologizzazione che ha sacrificato la complessità della realtà in nome della loro interna semplicità dogmatica. Non c'è una moderna economia capitalistica che non combini Stato e mercato. La differenza è nella combinazione dei due, non già nel rifiuto dell'uno o dell'altro. Cosa ne pensano la nostra destra e la nostra sinistra? Il secondo fondamento concerne il rapporto tra economia nazionale e mercato europeo. Se è vero che ogni moderna economia capitalistica ha bisogno sia del mercato che dello Stato, l'uno e l'altro hanno caratteristiche diverse nel contesto dell'attuale interdipendenza rispetto al passato dell'indipendenza. Se per interdipendenza intendiamo un sistema di alta integrazione di economie (un tempo) nazionali, allora è evidente che l'Italia, così come gli altri Paesi dell'Unione europea (Ue), non può pensare alla propria crescita al di fuori delle opportunità e dei vincoli del mercato unico europeo. Tutte le grandi economie del mondo sono reciprocamente interdipendenti. Tuttavia, l'integrazione economica del mercato unico europeo rappresenta il punto più alto di quella interdipendenza. In Europa, così come gli Stati nazionali europei sono

divenuti Stati membri dell'Ue, così le economie nazionali sono diventate articolazioni del mercato unico europeo. Un mercato unico che, attraverso regolazioni proposte dalla Commissione europea e approvate da organismi rappresentativi (Parlamento europeo e Consiglio dei ministri nazionali), è riuscito a ridurre i costi delle transazioni economiche e a massimizzare i benefici della competitività. La logica del mercato unico ha naturalmente messo in discussione i modelli di crescita nazionali. Si pensi a quello francese, tradizionalmente basato sull'interventismo statale nell'economia, sulla scelta pubblica dei campioni industriali da promuovere, sulla centralizzazione del capitale e la decentralizzazione del lavoro. Tale modello è divenuto incompatibile con le regole del mercato unico che proibiscono gli aiuti di Stato proprio per garantire un'equa competizione tra le imprese. Di qui le tensioni tra la Francia e le regole europee. Ma si pensi anche al modello di crescita tedesco, tradizionalmente basato sull'economia sociale di mercato, dove capitale e lavoro, entrambi centralizzati, negoziano consensualmente investimenti e salari, in una prospettiva diacronica e non solo sincronica. La Germania non ha avuto difficoltà a adattarsi al mercato unico europeo, ma l'allargamento di quest'ultimo ha paradossalmente indebolito il consenso interno al suo modello. Consentendo alle imprese tedesche di investire in aree a basso costo del lavoro, come nei Paesi dell'Europa dell'Est, l'allargamento ha sbilanciato il rapporto tra capitale e lavoro (a favore del primo). Di qui le tensioni all'interno del governo tedesco. Se indietro non si può andare, il mercato unico deve fare i conti con le sfide della colossale rivoluzione tecnologica in corso, dall'intelligenza artificiale alle nuove tecnologie ambientali. Sfide che si possono affrontare solamente con attori industriali europei in grado di competere con le grandi *corporations* ameri-

cane e cinesi, però preservando il contesto di inclusione sociale che caratterizza l'Ue (più che l'America e la Cina) e garantendo la competitività interna al mercato unico. Che ne pensano, la nostra destra e la nostra sinistra? Insomma, la politica dovrebbe confrontarsi sui fondamenti economici. Eppure, il nostro governo sembra preoccupato di soddisfare i propri gruppi di interesse, con defiscalizzazioni svincolate da un modello di crescita. A sua volta, quest'ultimo è addirittura un oggetto esotico, per i principali partiti dell'opposizione. Il mondo sta cambiando paradigma. E noi?

30 Aprile 2023

La destra italiana al bivio in Europa

Negli ultimi giorni, di consigli su come andare alle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2024, la premier Giorgia Meloni ne ha ricevuti a bizzeffe. Per alcuni dovrebbe andare verso il centro moderato del Partito popolare europeo (PPE), per altri dovrebbe rafforzare il partito di cui fa parte, i Conservatori europei (ERC), per creare nel Parlamento europeo una coalizione di destra-centro simile a quella che è al governo in Italia. Non ho intenzione di aggiungere un altro consiglio ai tanti forniti. Piuttosto, vorrei indicare i dilemmi che la premier italiana dovrà affrontare per decidere cosa fare. L'Unione europea (Ue) non funziona secondo la logica del sistema parlamentare. In quest'ultimo, il Parlamento è al centro del processo decisionale, in quanto la sua elezione è finalizzata a dare vita ad una maggioranza politica che, a sua volta, costituirà il governo. Governo che gestirà tutte le politiche nazionali fino a quando dispone della fiducia di quella maggioranza.

L'Ue, invece, si basa su due distinte logiche politiche, rappresentate da due distinti assetti istituzionali, sulla base dei quali vengono gestite distinte famiglie di politiche europee. Il Parlamento europeo rappresenta la logica partitica, il Consiglio europeo (dei capi di governo nazionali) la logica nazionale. Il Parlamento europeo, insieme alla Commissione europea e al Consiglio dei ministri nazionali, contribuisce a decidere le politiche relative al funzionamento del mercato unico e, più generalmente, quelle che hanno un'influenza sulle scelte economiche dei governi nazionali. Il Consiglio europeo, insieme al Consiglio dei ministri nazionali, ha invece il controllo quasi-monopolistico delle politiche collegate alla sovranità nazionale degli Stati membri (come la politica di sicurezza, degli affari esteri, della difesa, dell'asilo politico). Nel Parlamento europeo, la contrapposizione riguarda i programmi di partito (tra chi sostiene e chi si oppone al processo di integrazione). Nel Consiglio europeo, la contrapposizione riguarda gli interessi nazionali. Per molto tempo, la logica partitica (del Parlamento europeo) e la logica nazionale (del Consiglio europeo) sono state conciliate da un fattore "extra-costituzionale". Ovvero, dalla capacità dei due grandi partiti europeisti, il Ppe e quindi il Partito del socialismo europeo (Pse), di controllare entrambe le istituzioni. Essendo al governo dei principali Paesi ed essendo i partiti più forti nel Parlamento europeo, i loro leader avevano potuto favorire la formazione di maggioranze europeiste relativamente omogenee nell'una e nell'altra istituzione.

Le cose sono cambiate recentemente. Con la polarizzazione della politica nazionale e la differenziazione della politica europea, quei due partiti non sono stati più in grado di garantire la convergenza tra i principali governi nazionali e la maggioranza nel Parlamento europeo. Con la conseguenza che la

logica del Consiglio europeo e la logica del Parlamento europeo sono entrate in conflitto. Si pensi alle elezioni del Parlamento europeo del 2019. Il presidente francese Emmanuel Macron, non riconoscendosi nei due maggiori partiti parlamentari, bensì in un raggruppamento di minoranza ("Renew Europe") del Parlamento europeo, non poteva accettare che fosse scelto come presidente della Commissione europea lo Spitzenkandidat del Ppe. Di qui il contrasto tra Consiglio europeo e Parlamento europeo, con relativa mediazione (la scelta di Ursula von der Leyen, membro del Ppe ma esterna al Parlamento europeo). Le elezioni del 2024 potrebbero condurre ad un'ulteriore divergenza tra interessi nazionali e partitici, in particolare per quanto riguarda Giorgia Meloni. In quanto leader della destra antieuropeista nel Parlamento europeo, la premier italiana ha un interesse a rafforzare la coalizione tra le destre radicali nazionaliste, dal partito polacco di "Legge e Giustizia" (al governo del 2015 e impegnato in una politica illiberale senza precedenti) ai Democratici svedesi con radici neonaziste divenuti il secondo partito dopo le elezioni del settembre 2022. Una coalizione che difficilmente potrebbe entrare in una maggioranza parlamentare, anche perché il suo programma è finalizzato a smantellare il mercato unico (rifiutando la supremazia della legge europea su quella nazionale nelle politiche relative a quest'ultimo). In altre parole, meno integrazione. Invece, in quanto premier nel Consiglio europeo, a capo del secondo Paese manifatturiero dell'Ue e Paese centrale nell'Eurozona, Giorgia Meloni dovrebbe perseguire una direzione opposta. Rafforzare l'Ue e dotarla di capacità autonome per promuovere beni pubblici europei. Come un Fondo sovrano per gestire la transizione energetica ed ambientale oppure un Patto di stabilità e crescita centrato sul

ruolo sovranazionale della Commissione europea e non su quello intergovernativo del Consiglio dei ministri finanziari. Per di più, di fronte alle evidenti difficoltà che il governo sta mostrando nell'implementazione del Pnrr, esso avrà bisogno del sostegno di Paesi come la Francia che si trovano, anch'essi, con un alto debito pubblico. In altre parole, più integrazione.

Dunque, i nostri interessi nazionali spingono la premier ad occidente, gli interessi del suo partito ad oriente. La strada orientale farà contento l'elettorato di "è finita la pacchia", la strada occidentale soddisferà invece le esigenze dei ceti economici che vogliono "crescita e stabilità". La direzione che prenderà la premier avrà conseguenze per il futuro del nostro Paese, oltre che per la sua carriera. Per ora, non si vedono strade intermedie.

18 Giugno 2023

Testa o cuore? Le alleanze Ue e il dilemma della Meloni

Le elezioni per il Parlamento europeo si terranno nel giugno dell'anno prossimo, ma il dibattito su come arrivarci è già partito. In particolare, in Italia, dove la coalizione di governo di destra-centro è costituita di partiti appartenenti a raggruppamenti politici che, nel Parlamento europeo, sono avversari. Un problema non da poco, per il governo e per l'Italia. Mi spiego. Cominciamo dai tre partiti che costituiscono la coalizione del governo italiano. Fratelli d'Italia fa parte del raggruppamento dei Conservatori europei (ECR) che aggrega i partiti della destra nazionalista. Prima di Brexit, erano guidati dai Tories inglesi, dopo Brexit sono stati guidati dai sovranisti polacchi. I primi hanno lasciato l'Unione europea (Ue), i secondi la

considerano un potere imperiale da combattere dall'interno. Il 26 giugno scorso, la nostra premier Giorgia Meloni è stata confermata presidente dell'ECR, pochi giorni dopo è andata a Varsavia per confermare la sua alleanza con il premier polacco Mateusz Morawiecki. La Lega fa parte del raggruppamento di Identità e Democrazia che aggrega i partiti dell'estrema destra antieuropea, tra cui i francesi del Rassemblement National di Marine Le Pen e i tedeschi, con simpatie naziste, di Alternative für Deutschland (AfD). Infine, Forza Italia fa parte del maggiore raggruppamento europeista del Parlamento europeo, il Partito Popolare Europeo (PPE) che aggrega tutte le forze del centrodestra moderato. Ciò che è stato possibile costruire a Roma (dove la divisione è tra destra e sinistra), non sarà possibile costruire a Bruxelles (dove quella divisione è invece condizionata dal rapporto con il processo di integrazione europea). Solamente chi non comprende tale differenza, può sostenere (come è il caso del vicepremier Matteo Salvini) che l'alleanza a Bruxelles tra PPE e Socialdemocratici "sarebbe innaturale". Quei due partiti, infatti, hanno in comune (con i liberali di Renew Europe e i Verdi Europei) una visione positiva del processo di integrazione. Naturalmente, i raggruppamenti del Parlamento europeo non sono monolitici. I vari allargamenti hanno portato al loro allargamento verso forze politiche che non avevano potuto contribuire al processo di integrazione. Ciò ha riguardato in particolare il PPE, emerso come il principale riferimento del centrodestra europeo nel dopo Guerra Fredda. Originariamente costruito sul modello della democrazia cristiana tedesca, che aveva aggregato la tradizione cristiano-sociale cattolica (CSU) e la tradizione conservatrice-liberale protestante (CDU), entrambe europeiste, il PPE ha dovuto fare i conti con forze di un centrodestra molto

più conservatore (e clericale). Forze che hanno finito per mettere in discussione l'ordine politico postbellico, basato sulla democrazia e lo Stato di diritto all'interno e l'integrazione europea all'esterno. Come ha scritto recentemente Klaus Welle (già segretario generale del Parlamento europeo e oggi testa pensante del PPE), su *Le Grand Continent* del 30 maggio scorso, «dopo più di 70 anni, rimettere in questione tutto ciò non può essere qualificato come conservatore. Non si può rivendicare il conservatorismo come se fossimo prima della Seconda guerra mondiale», dimenticando «che esso allora includeva autoritarismo e illiberalismo». Il conservatorismo moderno, invece, «aderisce pienamente all'ordine politico postbellico, ivi compresa l'integrazione europea». Se l'ambizione dei conservatori è di preservare, aggiunge Welle, allora debbono preservare ciò che è stato costruito. Se le cose stanno così, la replica a livello del Parlamento europeo della coalizione di governo italiana è improbabile. L'estremismo del raggruppamento di Identità e Democrazia esclude la Lega da ogni maggioranza parlamentare, ma anche la convergenza tra i cristiano-democratici del PPE (di cui fa parte Forza Italia) e i conservatori di ECR (di cui fa parte Fratelli d'Italia) è ostacolata dal fatto che i secondi mettono in discussione le conquiste dei primi. Non basta la condivisione di una comune cultura conservatrice per promuove tale convergenza, se il conservatorismo è inteso dal PPE come pro-europeo e da ECR come antieuropeo. Ci potranno essere convergenze su alcune specifiche politiche (già oggi, nella critica ad alcune misure del Green Deal), ci saranno convergenze nel voto per approvare la Commissione europea che verrà costituita dopo le elezioni del 2024 (sarà il governo Meloni a nominare il futuro commissario italiano e sarebbe impensabile che i parlamentari europei dei partiti di gover-

no italiano le votassero contro), ma la convergenza sarà molto più difficile nel voto per la presidenza della Commissione europea. Eppure, è in quest'ultimo voto che si configura la vera maggioranza politica del Parlamento europeo. Che è necessariamente una maggioranza tra partiti europeisti, seppure diversi sul piano dei programmi. Nel 2024, in questa maggioranza, non potranno esserci i conservatori antieuropeisti di ECR, per di più radicalizzatisi in direzione antitedesca sotto l'influenza polacca. Con il risultato che il maggiore partito di governo italiano sarà escluso dalla maggioranza che definirà il programma della futura presidente della Commissione europea. Insomma, per poter garantire un'influenza all'Italia, Giorgia Meloni dovrebbe prendere le distanze dai conservatori di ECR, per aggregarsi magari come "indipendente" al PPE. Allo stesso tempo, la nostra premier non potrà allontanarsi troppo dal sentimento antieuropeo dei suoi elettori su cui ha costruito la sua ascesa politica. Testa o cuore?

9 Luglio 2023

Giorgia Meloni, il viaggio in Usa e il barone di Münchhausen

È appena rientrata da un incontro con il presidente americano Biden sulla guerra in Ucraina, dopo aver discusso con più di 20 capi di Stato su "Sviluppo e migrazioni". L'internazionalizzazione di Palazzo Chigi procede inarrestabile a prescindere dagli orientamenti politici del suo inquilino. La politica estera condiziona sempre di più la politica interna. Non basta, però, il pragmatismo per governare quel condizionamento. È necessario avere chiarezza sui due pilastri del sistema occidentale, l'A-

merica e la Nato (da un lato) e l'Unione europea o Ue (dall'altro lato), entro cui si definisce la nostra politica estera. Cosa non semplice per chi si è posto storicamente all'opposizione di quei pilastri. Mi spiego. Cominciamo dal rapporto con l'America (e la Nato). L'allineamento della premier Meloni con la posizione della Nato a sostegno dell'Ucraina è un esempio di lodevole chiarezza. Non era scontato che ciò avvenisse, se si considerano le radici culturali della destra da cui proviene la nostra premier. Nel secondo dopoguerra la destra nazionalista italiana è stata non solamente antisovietica, ma anche antiamericana. Sulla scia dell'interpretazione diffusa nel ventennio fascista, l'America ha continuato ad essere vista da quella destra come l'esempio negativo del Paese senza valori, consumistico, individualistico. Un Paese impegnato in una ridefinizione genetica della sua cittadinanza, attraverso il riconoscimento dei matrimoni interrazziali e poi infra-genere. L'America "mulatta", come fu definita. A sua volta, il liberalismo americano, con la sua enfasi sui diritti individuali, è stato a lungo considerato, dalla destra nazionalista, la causa della degenerazione dell'Occidente in un mondo di "benessere senza comunità e spiritualità". Tuttavia, l'America mulatta e liberale aveva sconfitto il fascismo italiano (e il suo progetto di costruzione di una società geneticamente omogenea e politicamente autoritaria) e contribuito a consolidare la nostra democrazia. Anche attraverso la Nato che, invece, la destra nazionalista ha continuato ad interpretare come lo strumento dell'imperialismo americano finalizzato a soggiogare l'Europa (idea diffusa ancora oggi nella sinistra nazionalista). Per questo motivo, la chiarezza di Giorgia Meloni sull'Ucraina rappresenta una svolta. Per renderla irreversibile, però, la premier dovrebbe riconoscere che la forza dell'America è nella sua democrazia liberale, prima ancora che nelle sue armi. Un riconoscimento che

dovrebbe portarla a prendere le distanze da Donald Trump, che quella democrazia invece disprezza. Una presa di distanza chiara, se si pensa che Giorgia Meloni invitò ad Atreju nel settembre 2018 Steve Bannon, l'ispiratore del tentato colpo di Stato trumpiano del 6 gennaio 2021. Avrebbe avuto, Giorgia Meloni, la stessa posizione sull'Ucraina se alla Casa Bianca ci fosse stato Donald Trump, che considera l'Ucraina "un affare russo"? E che posizione assumerà, se Trump dovesse ritornare alla Casa Bianca il novembre 2024, nonostante i 40 capi di accusa federali che lo riguardano? Ecco perché, premier Meloni, il pragmatismo non basta. Vediamo ora il rapporto con l'Ue. L'allineamento della premier Meloni con le posizioni di Ursula von der Leyen sulla politica migratoria è un altro esempio di lodevole chiarezza. Anche in questo caso, non era scontato che ciò avvenisse, se si considerano le campagne anti-migratorie condotte dalla destra nazionalista. Quest'ultima ha sempre considerato l'immigrazione come una sfida all'identità nazionale. Denunciando la "grande sostituzione" (dei cittadini autoctoni da parte degli immigrati), nel 2016, Giorgia Meloni si oppose alla proposta della Commissione europea di collocare i migranti (siriani) nei vari Stati membri dell'Ue. Così, nel 2018, si oppose al "Patto mondiale sulla migrazione", approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. È stata costante la sua denuncia, nei confronti dei governi precedenti, per la loro incapacità a fermare i flussi «anche attraverso interventi militari nel Mediterraneo». Di fronte alla realtà, tale retorica è sparita. Non solamente perché i flussi sono aumentati dal 25 settembre scorso, ma anche perché la premier ha dovuto prendere atto che l'autarchia non risolve i problemi, ma li peggiora. Così, ha ripreso il filo tessuto da Draghi, e dai governi precedenti, di costruire "relazioni reciprocamente convenienti" con i Paesi del Mediterraneo allarga-

to, anche mettendo la sordina sui loro abusi dei diritti umani. Così, nel Consiglio europeo del 5 luglio scorso, ha votato con la maggioranza favorevole alla redistribuzione degli immigrati, abbandonando i suoi alleati polacchi e ungheresi che invece hanno votato contro. Anche in questo caso, la chiarezza di Giorgia Meloni costituisce una svolta. Per renderla irreversibile, però, la premier dovrebbe riconoscere che vi sono sfide di *policy* (come l'immigrazione, la difesa, il surriscaldamento climatico) che non possono essere affrontate dai singoli Paesi europei. Solamente l'Ue può tentare di farlo. Ma ciò richiede che essa sia dotata di capacità e legittimità indipendenti dagli Stati membri, come è proprio di una federazione. Ecco perché, premier Meloni, il pragmatismo non basta. Insomma, le svolte nella politica estera della destra nazionalista, per consolidarsi, richiedono un cambiamento dei parametri della sua politica interna. Giorgia Meloni, come il Barone di Münchhausen, dovrebbe uscire dalle sabbie mobili (del proprio passato) «tirandosi fuori per i propri capelli». Dove i capelli sono nuove idee e nuova classe politica.

30 Luglio 2023

Nelle scelte di Meloni, la realtà batte l'ideologia

Per alcuni, la politica è la scienza delle convenienze. Il politico dice cose diverse con pubblici diversi e in tempi diversi. Ciò che conta, per il politico, è conquistare o conservare il potere. C'è una vasta letteratura scientifica, ispirata dall'economista austriaco Joseph Schumpeter (1883-1950), che ha equiparato il mercato politico a quello economico. Anche l'imprenditore deve cambiare tecnologie e prodotti, se vuole conservare oppure accrescere spazi di mercato. Se è così, allora perché stupirsi delle

incoerenze dei politici, a cominciare dalla nostra premier Giorgia Meloni? Ma è proprio così? Cominciamo dalle incoerenze. In un anno di governo, Giorgia Meloni si è pienamente adattata alla logica dell'interdipendenza europea. Dopo aver denunciato l'Unione europea (Ue) come la causa dei nostri problemi, oggi l'Ue è divenuta un'interlocutrice indispensabile del governo di destra-centro italiano. Quest'ultimo sta lavorando ad una legge di bilancio che terrà in "dovuta considerazione" le osservazioni della Commissione europea, così come sta riformulando alcuni aspetti del Pnrr con il consiglio e il consenso dei tecnici di Bruxelles. All'opposizione che critica le scelte del governo, chiedendo maggiori investimenti sulle politiche sociali, Giorgia Meloni risponde, nell'intervista rilasciata a questo giornale il 30 agosto scorso, che essa dovrebbe dire dove «troverebbe le coperture». Impossibile trovare una critica di Giorgia Meloni, quando era all'opposizione, in cui venivano specificate le "coperture" per sostenere le sue critiche. Così, nella politica migratoria, l'uso delle navi di guerra per fermare i migranti è stato sostituito dalla ricerca di accordi (discutibili, sul piano dei diritti umani) con i governi degli Stati della costa sud del Mediterraneo (a cominciare dalla Tunisia). In un'intervista rilasciata il 14 agosto scorso a tre quotidiani nazionali, Giorgia Meloni dice che l'«approccio securitario non basta più» per risolvere il problema dell'immigrazione. Sull'incoerenza, c'è poco da aggiungere. Ma come spiegarla? Per i neo-schumpeteriani, il politico deve sintonizzarsi con le preferenze dell'elettore mediano, che è quello maggioritario, se vuole preservare o acquisire il potere. Non è facile, tuttavia, stabilire quali siano le preferenze dell'elettore mediano italiano. È più facile, però, individuare i vincoli materiali che agiscono su qualsiasi politico che voglia governare l'Italia. Una legge di bilancio che non rispetti la logica di funzionamento dell'Eurozona

è destinata a generare la reazione immediata dei mercati finanziari, prima ancora che quella degli altri 19 governi che condividono con noi la moneta comune. Giorgia Meloni, se vuole rimanere al governo, non può agire come Viktor Orbán e Mateusz Morawiecki, che dell'Eurozona non fanno parte. Giorgia Meloni rivendica, sempre nell'intervista a questo giornale, la decisione di tassare gli "extra-profitti" delle banche, dimenticando di aggiungere che quella decisione era già stata ridimensionata prima ancora di essere formalizzata. Come poteva essere diversamente, ha ricordato Alessandro Penati su *Domani* del 21 agosto, se è vero che la maggioranza del capitale delle nostre banche è di azionisti stranieri, così come gli operatori stranieri contano per l'82% degli investimenti in Italia nel *private equity*. Un Paese altamente indebitato come il nostro non può spaventare gli investitori stranieri. Così, nel campo della politica migratoria, Giorgia Meloni ha dovuto prendere atto come stanno le cose. Nel primo semestre del 2023 sono sbarcate in Italia 106.000 persone, mentre erano state 53.000 nel primo semestre dell'anno scorso (con il governo Draghi). L'Italia è attraversata da un declino demografico incessante, al punto che nell'ultimo decennio la popolazione italiana è diminuita di 1,5 milioni di persone (è come se avessimo perso Milano). Confindustria aveva stimato da tempo un bisogno di 800.000 lavoratori per mantenere in funzione il sistema produttivo. Il governo Meloni ha approvato recentemente un decreto che regolarizza l'immigrazione legale a 833.000 nuovi immigrati per i prossimi tre anni, aprendo la porta a 452.000 lavoratori, per lo stesso periodo, per i lavori stagionali. Ha vinto dunque la realtà sull'ideologia? L'adattamento di un politico alle condizioni in cui agisce è indice della sua intelligenza. Tuttavia, la politica non è un mercato. Le scelte di un imprenditore non sono vincolanti sui consumatori. Le scelte di

una premier, quando si trasformano in legge o in regolamento, sono invece vincolanti su tutti i cittadini, anche su chi non l'ha votata. La politica è l'unica attività sociale che ha implicazioni *erga omnes*. Per questo motivo, essa non è l'equivalente di una scelta economica o imprenditoriale. Le scelte politiche richiedono una giustificazione che non è richiesta alle scelte economiche. Senza quella giustificazione, il risultato è la degenerazione del discorso pubblico. La prossima settimana ricorre l'ottantesimo anniversario dell'8 settembre 1943. Lo stesso gruppo dirigente responsabile dell'alleanza con il nazismo, prendendo atto di aver perso la guerra, firmò una resa incondizionata con gli Alleati, senza dirlo al Paese e al mondo. Il risultato lo conosciamo. Per fortuna, oggi, Giorgia Meloni si trova in condizioni molto meno drammatiche. Tuttavia, dovrebbe fare ciò che, allora, il generale Pietro Badoglio non pensò che dovesse fare. Spiegare agli italiani le ragioni del cambiamento delle proprie scelte politiche. Non ascolti i cinici che non sanno che la democrazia vive di trasparenza e non di ambiguità.

3 Settembre 2023

Perché al governo la Ue sembra ignota

L'Unione europea (Ue) sembra essere ignota al governo italiano. Pochi giorni fa, il vicepremier Matteo Salvini ha accusato il commissario europeo Paolo Gentiloni di «giocare con la divisa di una squadra straniera». Subito dopo, l'altro vicepremier Antonio Tajani ha invitato Gentiloni «ad avere una visione che non sia quella dei Paesi rigoristi». Infine, la premier Giorgia Meloni ha confermato le critiche, dicendo che «è normale» aspettarsi dal commissario della «propria nazione» un comportamento

di sostegno del governo in carica a Roma. Si tratta di dichiarazioni motivate da interessi elettorali. Ma esse riflettono anche un modo di pensare che è più diffuso di quanto venga riconosciuto. Mi spiego. Cominciamo dalla Commissione europea. Nel sistema istituzionale europeo, essa ha un compito molto preciso. Uno dei Trattati su cui si basa l'Ue (Tue, Art. 17), così lo definisce: «La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine».

Quel compito è garantito dalle stesse modalità di formazione della Commissione. Dopo le elezioni, il Consiglio europeo dei capi di governo nazionali designa un candidato alla presidenza della Commissione, «tenendo conto dei risultati delle elezioni europee», che dovrà poi essere eletto dal Parlamento europeo a maggioranza assoluta. Quindi, in accordo con il neoeletto presidente della Commissione, il Consiglio europeo adotta un elenco di candidati commissari, uno per ogni Stato membro, i quali dovranno poi presentarsi dinanzi alle varie commissioni parlamentari, in base alle competenze previste per ciascuno. Quindi, il presidente e i commissari europei non sono i rappresentanti del rispettivo governo nazionale, derivando (la loro nomina) da un sistema di controlli e bilanciamenti. La Commissione deve essere indipendente dai governi nazionali per rappresentare il punto di vista europeo che nessuno di essi ha interesse a rappresentare. Rivendicare la lealtà di un commissario al governo in carica del proprio Paese è in flagrante contrasto con i Trattati. Ma va anche contro la logica politica. Cosa succederebbe se anche il governo tedesco richiamasse la presidente della Commissione affinché difenda gli interessi nazionali o quello francese richiamasse il commissario al mercato interno a fare altrettanto? C'è sempre un nazionalismo che conta più del tuo.

La visione nazionalista dell'Ue costituisce la forma estrema di un modo di pensare che è diffuso anche tra le forze non-nazionaliste. Se il premier polacco Mateusz Morawiecki ha sostenuto, nel discorso tenuto all'Università di Heidelberg il 20 marzo scorso, che «l'Europa non avrà mai una sua forza perché il suo potere politico, economico e culturale deriva dall'energia vitale degli Stati nazionali», non diversamente la pensano coloro che (seguendo la visione dello storico inglese Alan Milward) ritengono che il progetto europeo sia stato fatto «per salvare lo Stato nazionale». Si guardi il dibattito in corso sulla proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita, presentata dalla Commissione nella primavera scorsa. I termini della discussione riguardano: «Conviene all'Italia mantenere il vecchio Patto o approvare la proposta di riforma? Conviene all'Italia disporre di più o di meno flessibilità nell'applicazione delle regole?». Si dà per scontato che l'Eurozona sia la derivata degli interessi nazionali, senza comprendere che un'Eurozona forte richiede una sua indipendenza dai governi nazionali. È bene, come propone la proposta di riforma del Patto, che sia la Commissione a negoziare con gli Stati membri i loro piani di rientro nei parametri stabiliti a Maastricht, oppure è meglio ristabilire le vecchie regole gestite da Consiglio intergovernativo dei ministri economici e finanziari (Ecofin), dove qualcuno è più eguale degli altri? E, soprattutto, la proposta di riforma aiuta l'Ue ad affrontare le sfide della transizione ecologica e digitale, con investimenti adeguati, senza creare diseguaglianze al proprio interno? In un articolo uscito sull'*Economist* il 16 settembre scorso, ripreso quindi da *Repubblica* il giorno successivo, Mario Draghi si pone queste domande. Di fronte alle sfide che l'Ue deve affrontare, dice Draghi, ritornare alle vecchie regole sarebbe la scelta peggiore. L'alternativa non è però quella

di allentare le normative sugli aiuti di Stato, permettendo agli Stati membri di assumersi il pieno carico degli investimenti necessari alla doppia transizione. Così facendo, si aumenterebbero le diseguaglianze tra di loro, visto che alcuni dispongono di spazi fiscali maggiori di altri. Occorre prendere un'altra strada, ridefinendo il quadro fiscale dell'Ue. «Le nuove regole fiscali dovrebbero essere allo stesso tempo sia rigide, per permettere che le finanze dei governi siano convincenti sul medio termine, sia flessibili, per consentire ai governi di reagire a shock inatteso». La proposta della Commissione fa un passo in avanti, ma non abbastanza. «Soltanto trasferendo maggiori poteri di spesa al centro sono possibili regole più automatiche per gli Stati membri», ciò richiedendo «nuove forme di rappresentanza e un processo decisionale centralizzato». Invece di rosicchiare una qualche deroga nazionale, occorre piuttosto agire per una riforma del quadro fiscale europeo, riforma che vede la Commissione come suo principale attore. In conclusione, la richiesta di una Commissione al servizio dei governi nazionali è ingiustificabile. Se è un problema di ignoranza, si può rimediare studiando di più. Se è invece un problema di logica, c'è poco da fare, non capendo che una Commissione indipendente è una garanzia per l'Italia.

10 Settembre 2023

L'Italia e la trappola delle identità

Per i nostri leader di destra e di sinistra, l'identità è la materia di cui è fatta la politica. Le identità servono a delimitare distinte comunità sentimentali, derivato della lunga storia del Novecento. Il problema è che le identità sono gabbie che si aprono

lentamente, mentre la realtà intorno ad esse cambia velocemente. E quando le prime debbono gestire la seconda, allora emergono i problemi. Cominciamo dalle forze di governo. Esse hanno dovuto prendere atto che non si può governare un'economia interdipendente sulla base di provvedimenti decisi indipendentemente. Quindi, obtorto collo, hanno dovuto fare i conti con la realtà, mettendo nel cassetto le palingenetiche promesse elettorali su pensioni e tasse. Anche nel campo cruciale della politica migratoria, il governo ha dovuto prendere atto di quanto fossero infantili le sue promesse elettorali, a cominciare dal blocco navale militare per fermare i flussi. Ma invece di costruire un nuovo discorso politico a partire dai "duri fatti" della realtà, la premier Giorgia Meloni non ha rinunciato al vecchio discorso politico che è la materia della sua identità. Nel marzo scorso, la premier Giorgia Meloni si impegnò ad introdurre un nuovo reato contro gli scafisti così «da tenerli in carcere per almeno trent'anni», di cui non si ha notizia. Nel maggio successivo, è stato approvato il cosiddetto decreto Cutro che promette l'espulsione di immigrati irregolari e la lotta ai "trafficanti di esseri umani", senza predisporre infrastrutture e risorse per implementarlo. Dopo la recente crisi di Lampedusa, il governo ha stabilito di aumentare il numero dei Centri di permanenza per i rimpatri, al cui interno gli immigrati irregolari potranno essere trattenuti per un massimo di 18 mesi, per essere quindi rispediti nei loro Paesi di origine. Come? Di fronte allo stupro collettivo di Caivano dell'agosto scorso, la premier promette la militarizzazione del territorio, con il risultato di catturare qualche piccolo spacciatore. Quei decreti, quelle norme, quelle promesse non sono basate su studi approfonditi, sulla conoscenza di politiche pubbliche alternative adottate in altri Paesi, ma semplicemente sul richiamo della foresta. Dire alla propria

tribù che «non ho cambiato idea» (come ha dichiarato in un suo recente messaggio). Primario è confermare la comunità identitaria cui si appartiene (con il suo sentimento di rivalsa), non già risolvere i problemi. Che, infatti, peggiorano di giorno in giorno. Se Atene piange, Sparta però non ride. La leader della principale forza dell'opposizione ha fatto dell'identità la cifra della sua azione. Non dovendo fare i conti con la responsabilità di governo, la missione di Elly Schlein è "ricostruire" la comunità identitaria della sinistra. Una comunità anch'essa sentimentale, essendo priva di un preciso ancoraggio culturale, tenuta insieme dall'ambiguità, se non dal risentimento. Elly Schlein promette una politica redistributiva, senza dire come costruire la ricchezza su cui promuoverla. Non le interessa la crescita economica, ma rassicurare la sua comunità che i suoi bisogni verranno soddisfatti. Come? Con ulteriore spesa pubblica, garantita da chi? La politica fiscale è vista solamente sul versante della lotta all'evasione, non già anche come uno strumento per favorire lo sviluppo del Paese. Eppure, come ha detto Keith Starmer, il leader del partito laburista inglese, «se si vuole aiutare i lavoratori, occorre far crescere l'economia». Ciò dovrebbe valere vieppiù in Italia, che non cresce da 15 anni. Elly Schlein promette di promuovere un referendum contro il *Jobs Act*, legge introdotta dal governo Renzi (di centrosinistra) nel 2015, senza presentare evidenze, dati, studi che dimostrino il suo insuccesso. Quella promessa, però, allarga la comunità identitaria ad alcuni sindacati, a non pochi professionisti dei media, ai populisti che la insidiano. Elly Schlein critica Marco Minniti, ministro degli Interni del governo Gentiloni (di centrosinistra) nel 2016-2018, per la sua politica di contrastare l'immigrazione regolare con accordi con i Paesi di origine, senza aggiungere una parola sulla politica alternativa che vorrebbe

promuovere. Per lei, la sicurezza non è un bene primario in una società liberale, ma una strumentalizzazione degli avversari. Di fronte alla guerra in Ucraina, Elly Schlein non difende con chiarezza la collocazione occidentale dell'Italia, il suo impegno a difendere Kiev, perché vuole rassicurare la sua comunità sentimentale che è più antiamericana che antirussa. Sostiene che l'Italia non dovrebbe rispettare l'impegno (preso da tutti Paesi della Nato) ad aumentare la sua spesa della difesa al 2% del Pil, oppure rinvia «a quando sarà al governo» la decisione se continuare ad inviare armi a Kiev, perché vuole rassicurare la sua comunità identitaria che è pacifista e non interventista. Saranno altri a decidere come difendere l'Ucraina e noi stessi, perché a lei interessa rassicurare la sua tribù «finalmente di sinistra». Venerdì scorso è morto Giorgio Napolitano. I suoi meriti sono molteplici. Ma un merito è più meritevole degli altri. Lo sforzo di uscire dalla gabbia identitaria (di natura quasi religiosa, com'era quella comunista) da cui proveniva per fare i conti con la realtà. Uno sforzo titanico, con inevitabili errori, se si pensa alle condizioni storiche in cui ha operato. Eppure, ha dimostrato che dalle gabbie identitarie si può uscire. Giorgia Meloni ed Elly Schlein, invece, non sono interessate a farlo. Per loro, le rispettive tribù contano più del Paese.

24 Settembre 2023

L'incoerenza politica e il patto italo-tedesco

Per molti politici la coerenza non è una virtù. Non lo è per la premier Meloni. La settimana scorsa, negli stessi giorni, ha firmato un «Piano d'Azione italo-tedesco per la cooperazione strategica bilaterale e nell'Ue» e nello stesso tempo il suo partito al Par-

lamento europeo ha votato contro la proposta di riforma dei Trattati che va nella direzione prevista da quel Piano d'Azione. Vediamo meglio. Il Piano d'Azione è un accordo di collaborazione tra i due Paesi che si apre con il seguente paragrafo: «Come membri fondatori dell'Unione europea, Italia e Germania condividono la visione comune di un'Europa forte, solidale e *sovrana* (corsivo mio)». Per poi precisare che «in ragione delle molteplici sfide che l'Ue si trova ad affrontare a livello globale, l'Italia e la Germania vogliono assumersi la responsabilità comune di plasmare attivamente il futuro dell'Ue verso l'obiettivo *condiviso* di un'unione democratica, sovrana e *sempre più unita* (corsivi miei)». Tale partenariato italo-tedesco si sostanzia in una cooperazione rafforzata tra i due Paesi in settori strategici, come le nuove tecnologie, la politica industriale e del mercato interno, le politiche macroeconomiche nazionali ed europee. Vengono identificate più di 50 materie in cui lavorare insieme, dalle politiche della ricerca alle politiche della difesa e della sicurezza. Nei fatti, si tratta di un Trattato bilaterale, addirittura più articolato di quello che abbiamo siglato con la Francia (il Trattato del Quirinale), firmato dal governo Draghi il 26 novembre 2021 ed entrato in vigore l'anno successivo, di cui si è appena celebrato il primo anno di vita con una cerimonia alla Luiss. Non si tratta di una novità. Con la crescita dell'eterogeneità tra gli Stati membri dell'Ue indotta dai vari allargamenti, è anche cresciuto il numero di accordi tra alcuni di essi per rafforzare il rispettivo potere negoziale. Ad oggi, vi sono ben quattro accordi bilaterali, tre accordi trilaterali, quattro accordi plurilaterali, oltre a dieci accordi transregionali (tra Stati membri e non dell'Ue), per un totale di ventuno accordi interstatali che strutturano informalmente il processo decisionale europeo. Tuttavia, mentre la generalità degli accordi interstatali ha il ca-

rattere di una cooperazione nelle politiche europee, il Trattato franco-tedesco (del 1963), il Trattato italo-francese (entrato in vigore nel 2022), il Trattato franco-ispanico (del 2023) e ora il Piano d'Azione italo-tedesco hanno il carattere di una cooperazione anche nella politica europea (finalizzata a sostenere il processo di integrazione europea). Solamente l'Accordo di Visegrad (del 1993, tra Polonia, Ungheria, Cechia e Slovacchia) ha finito per acquisire un carattere altrettanto politico, ma di segno opposto (fermare il processo di integrazione europea). Con il Piano d'Azione italo-tedesco, dunque, la premier Meloni si è collocata sul fronte integrazionista. Tuttavia, questa scelta è stata contemporaneamente contraddetta dai Conservatori del suo partito in un voto cruciale del Parlamento europeo. Sulla base del Rapporto di riforma dei Trattati, elaborato da cinque relatori della Commissione Affari costituzionali, che prevede (tra gli altri) l'estensione del voto a maggioranza qualificata nella generalità delle politiche europee, incluse le politiche del fisco e della sicurezza, il Parlamento europeo ha votato su quel Rapporto il 22 novembre scorso. Considerando chi non ha partecipato al voto (un centinaio di parlamentari),chi si è astenuto (44 parlamentari) e chi ha votato contro (274), il Rapporto è stato approvato da 291 parlamentari (cioè, da poco più del 40 per cento dei 702 membri del Parlamento) tutti appartenenti ai gruppi della cosiddetta "maggioranza Ursula" (Popolari, Socialisti, Liberali e Verdi), mentre i Conservatori europei (di Giorgia Meloni) e gli Identitari (di Matteo Salvini) hanno votato contro (senza eccezioni), e Forza Italia (tra i Popolari) si è divisa. Seppure il Rapporto fosse tecnicamente farraginoso e tradizionalmente parlamentarista, il voto contrario dei Conservatori e degli Identitari è stato motivato da ragioni di principio, come la difesa «delle Patrie e delle loro sovranità nazionali». Que-

sti parlamentari hanno addirittura sostenuto che il Rapporto perseguiva una prospettiva federale al servizio degli interessi francese e tedeschi (dei secondi in particolare). Una tesi bizzarra avanzata anche da Andrew A. Michta (membro trumpiano dell'*Atlantic Council of the United States)* in un articolo appena pubblicato da *Politico*. A dimostrazione che l'ignoranza non ha confini, Michta e i suoi amici europei mostrano di non sapere che il federalismo costituisce proprio la risposta ai pericoli dell'egemonismo di uno Stato o gruppo di Stati all'interno di un'unione di Stati. Se l'America fosse rimasta confederale (come l'Ue che vorrebbe Meloni), avrebbe continuato ad essere dominata proprio dagli Stati più grandi (ieri, Virginia e Massachusetts; oggi, California e New York). Così, negli stessi giorni in cui la nostra premier siglava il Piano d'Azione italo-tedesco, i parlamentari europei del suo partito votavano contro il progetto di rafforzamento dell'Ue che il Piano d'Azione si propone di perseguire. Insomma, la premier Meloni insiste a perseguire posizioni opposte, rispondendo agli interessi del Paese attraverso l'europeismo del Piano d'Azione italo-tedesco e ai sentimenti dei suoi sostenitori attraverso l'antieuropeismo del voto parlamentare. La premier ha fatto della incoerenza politica la cifra della sua azione in Europa. Fino a quando può durare?

26 Novembre 2023

Parte Quarta

Le difficoltà delle democrazie nazionali

La fallacia del sovranismo

L'opportunismo sovranista di Orbán corrode la Ue

Domenica scorsa, con i risultati delle elezioni in Ungheria, un brivido è salito lungo la schiena dell'Unione europea (Ue), un brivido che potrebbe diventare una febbre letale con i risultati delle prossime elezioni francesi (il cui primo turno inizia oggi). In Ungheria, il partito antieuropeista e filorusso (Fidesz) guidato da Viktor Orbán, alleato con un piccolo partito di estrema destra (KDNP), ha ottenuto più del 53 per cento dei voti nelle elezioni parlamentari nazionali, mentre i partiti dell'opposizione, uniti in un unico cartello elettorale, hanno ottenuto meno del 35 per cento dei voti.

Grazie al sistema elettorale, Fidesz e KDNP possono disporre di più dei due terzi (135) dei seggi totali (191) del Parlamento ungherese (Országház), una maggioranza sufficiente per cambiare la costituzione.

Nello stesso giorno, in Serbia (Paese che non fa ancora parte dell'Ue ma ne diventerà membro nel 2025, se si concluderanno positivamente i negoziati nel 2024), il candidato antieuropeista e filorusso Aleksandar Vučić è stato confermato per altri cinque anni alla presidenza (con quasi il 60 per cento voti) e il suo partito (SNS) ha ottenuto più del 43 per cento dei voti nelle elezioni parlamentari.

Oggi si avrà il primo turno delle elezioni francesi, con la destra antieuropeista e filorussa di Marine Le Pen in formidabile crescita. Il 24 aprile si terranno le elezioni parlamentari in Slovenia con il probabile successo del partito antieuropeista (SDS) dell'attuale premier Ivan Janša. L'antieuropeismo (per di più filorusso) è in buona salute. Vale la pena di capire di cosa si tratta.

In primo luogo, esso è rappresentato da forze politiche che non riconoscono i principi dello Stato di diritto così come celebrati nei Trattati europei (Art. 2 del Trattato sull'Ue, Tue), preferendo quelli della "democrazia illiberale". Una democrazia illiberale è un regime politico in cui si tengono le elezioni ma non si accettano i vincoli liberali sulle maggioranze da esse prodotte. Non si riconosce l'indipendenza del potere giudiziario dal potere politico, la libertà di stampa, la protezione delle minoranze o il pluralismo culturale. La Commissione europea ha avviato da tempo procedure d'infrazione nei confronti del governo ungherese e la Corte europea di giustizia ne ha sanzionato le scelte. Eppure, le cose non sono cambiate. Perché? Perché la struttura istituzionale dell'Ue ha caratteristiche tali da consentire ai politici nazionali antieuropeisti di condizionare le istituzioni europee. Così, nel Consiglio europeo dei capi di governo si sarebbe potuto sospendere il diritto di voto del governo ungherese (Art. 7, Tue), ma ciò avrebbe richiesto l'unanimità dei suoi membri, condizione irraggiungibile per via dei veti opponibili dall'uno o dall'altro dei premier vicini alle posizioni ungheresi. Orbán non solo non è stato privato del diritto di voto, ma è riuscito a bloccare la nomina (nel 2019) di Frans Timmermans a presidente della Commissione europea, perché critico delle scelte illiberali del suo governo. Così, nel Parlamento europeo si sarebbe dovuto da tempo marginalizzare Fidesz, tuttavia i seggi di quest'ultimo sono stati a lungo considerati indispensabili per garantire la maggioranza relativa al Partito popolare europeo. L'adozione (nel 2014) del metodo dello *spitzenkandidat* per scegliere il presidente della Commissione europea (la scelta spetta al partito con più seggi parlamentari) rafforzò addirittura il ruolo degli antieuropeisti ungheresi. Anche la Commissione europea ha dovuto ricono-

scere la pressione del governo Orbán, accettando di assegnare (nel 2019) il portafoglio all'allargamento a Olivér Várhelyi, un commissario ungherese che condivide, con Orbán, l'obiettivo di allargare l'Ue alla Serbia per rafforzare il fronte filorusso. Perfino nella Corte europea di giustizia, costituita di giudici nominati dai rispettivi Paesi, il governo Orbán è riuscito a far nominare (nel 2021) un giudice (Zoltán Csehi) organicamente collegato alla sua visione sovranista.

L'unico modo per contrastare il governo Orbán è stato quello di ricorrere alla condizionalità finanziaria (prevista dal programma di Next Generation Eu, Ng-Eu), in base alla quale non si possono dare finanziamenti a governi che non garantiscono il loro appropriato uso. L'Ungheria non ha ricevuto i fondi di Ng-Eu, ma per ragioni diverse da quelle relative allo Stato di diritto.

Se è chiaro ciò che Orbán fa a Budapest, non è però chiaro ciò che vuole fare a Bruxelles. Come gli altri sovranisti, il suo approccio è opportunistico. Rifiuta le istituzioni sovranazionali come la Commissione europea e la Corte, anche se poi cerca di piegarle a suo favore inserendo esponenti fedeli al loro interno. Vuole rimpatriare competenze trasferite a Bruxelles, anche se poi difende le politiche europee dei fondi strutturali che trasferiscono immani risorse al suo Paese. Si oppose (2015) alla redistribuzione dei rifugiati siriani secondo quote nazionali, anche se recentemente ha proposto un sistema europeo per la redistribuzione dei rifugiati ucraini. L'opportunismo, tuttavia, è un ostacolo alla costruzione di alleanze tra sovranisti. Orbán non vuole una difesa europea in funzione anti-Russia, mentre essa è una priorità per il governo sovranista polacco. Ogni nazionalismo è diverso dall'altro.

Insomma, Viktor Orbán ha dimostrato che si può prosperare sulla critica all'Ue, senza mai minacciare di uscirne. Come un topo nel formaggio, ha potuto agire nelle istituzioni di quest'ultima, svuotandole dall'interno. Anche alla luce di ciò che potrebbe avvenire in Francia, non è ora che gli europeisti tolgano la testa dalla sabbia?

10 Aprile 2022

L'Europa e la sfida insidiosa dei sovranisti

C'è uno spettro che si aggira per l'Europa. Non è il comunismo ma il sovranismo. Oggi in Francia e Slovenia, ieri in Ungheria, domani in Italia, i sovranisti costituiscono la principale alternativa ai leader e ai partiti che si riconoscono nel progetto europeo dell'unione sempre più stretta. I sovranisti sono nazionalisti che provengono da destra (Marine Le Pen, Matteo Salvini, Giorgia Meloni), da sinistra (Jean-Luc Mélenchon), oppure da percorsi eccentrici (Janez Janša, Viktor Orbán). Essi condividono una critica radicale dell'Unione europea (Ue). Vediamo.

Il sovranismo è un nazionalismo che ha rinunciato a perseguire la strada dell'indipendenza nazionale (per necessità, piuttosto che per scelta). Visti gli effetti de-stabilizzanti di Brexit (2016) sulla politica e l'economia del Regno Unito, i nazionalisti hanno dovuto prendere atto che la strada dell'indipendenza è irrealistica. Il sovranismo è il tentativo di rendere il nazionalismo endogeno (e non esogeno) alla cooperazione europea.

Se il nazionalismo inglese aveva affermato il principio di indipendenza, i nazionalisti europei riconoscono invece l'importanza di appartenere all'Ue. Basti pensare alla pandemia

o all'aggressione russa dell'Ucraina. In entrambi i casi, l'appartenenza all'Ue si è rivelata una garanzia per acquisire (nel primo caso) le risorse necessarie per la ripresa post-pandemica oppure per beneficiare (nel secondo caso) della necessaria protezione politica con cui contrastare le mire sanguinarie dell'imperialismo russo. Le Pen: «Non ho nessuna intenzione di scendere dall'autobus della Ue».

Se il sovranismo rappresenta il tentativo di rendere compatibile il nazionalismo con l'Ue, quest'ultima (però) non può rimanere così come è. Tutti i sovranisti rifiutano la componente sovranazionale dell'Ue. Sono contrari (per principio) alla supremazia del diritto europeo su quello nazionale, così come disconoscono il ruolo e le competenze delle istituzioni sovranazionali (dalla Corte europea di giustizia alla Commissione europea, alla Banca centrale europea nel caso dei sovranisti dell'Eurozona). Per i sovranisti, la sovra-nazionalità è una modalità, usata da élite cosmopolite, «per imporre il loro controllo ideologico sui popoli nazionali» (Orbán). Per loro, «occorre liberare l'Ue dal suo involucro sovranazionale», trasformandola in un'«unione delle nazioni europee» (Le Pen e Salvini). Per queste ragioni, rivendicano di rimpatriare competenze di *policy* trasferite a Bruxelles. I sovranisti dell'Ovest vogliono rimpatriare le competenze di politica economica e monetaria, con il relativo distacco dalla Bce, ritornando alla situazione pre-Maastricht. Per Le Pen e Salvini, l'euro ha penalizzato le economie dei rispettivi Paesi, favorendo invece gli interessi della Germania. I sovranisti dell'Est, invece, vogliono rimpatriare le competenze su politiche che hanno implicazioni identitarie, come la politica migratoria, che «minaccia la nostra identità nazionale» (Orbán) ovvero che «ha aperto l'Europa a popoli a noi estranei» (Morawiecki), mentre estra-

nei non sono gli ucraini che stanno fuggendo dalla violenza di Putin. Se i sovranisti dell'Ovest si oppongono alla condizionalità economica e monetaria dell'Eurozona, i sovranisti dell'Est (i cui Paesi non fanno parte di quest'ultima) si oppongono alla condizionalità giuridica e politica collegata all'assegnazione dei fondi europei. Le Pen: «Voglio uscire da alcuni programmi europei ma non dall'Ue». Ma come può funzionare, ad esempio, il mercato unico se ogni Stato decide a quale politica partecipare e a quale no?

La spinta sovranista è stata prepotentemente rafforzata dai vari allargamenti, in particolare da quello che ha coinvolto (nel 2004 e 2007) dieci Paesi dell'Europa dell'Est. In quegli allargamenti, l'adesione all'Ue è stata motivata dalla necessità, da parte dei loro governi, di rafforzare il proprio Stato nazionale, uscito malconcio dal lungo dominio sovietico, non già dalla necessità di delimitarne il potere (come auspicavano i Padri fondatori dell'Ue). Dopo tutto, come si potrebbe pensare che il presidente ucraino Volodymyr Zelens'kyj, che sta combattendo coraggiosamente tra la vita e la morte per difendere la sovranità nazionale del proprio Paese, possa domani accettare (una volta entrato nell'Ue) una sentenza della Corte di giustizia che ponesse dei vincoli legali all'esercizio di quella sovranità nazionale? Tale limitazione verrebbe rifiutata anche dagli altri Paesi candidati (come la Serbia) ad entrare nell'Ue, così come è stata rifiutata dai governi sovranisti della Polonia e dell'Ungheria e (silenziosamente) da altri governi dell'Europa dell'Est. Naturalmente, occorre sostenere militarmente ed economicamente l'Ucraina, ma farla entrare nell'Ue risolve un problema immediato per crearne uno ancora più grande in futuro. Essendo contrari alla sovra-nazionalità, i sovranisti spingono per il rafforzamento della logica intergovernativa.

In particolare, rivendicano la centralità decisionale del Consiglio europeo dei capi di governo, dove vige il principio di unanimità. Alcuni propongono addirittura lo scioglimento del Parlamento europeo, sostituendolo con un'Assemblea di delegazioni dei parlamenti nazionali (Orbán).

Insomma, la sfida sovranista è insidiosa perché proviene dall'interno dell'Ue. I sovranisti non vogliono lasciare l'Ue, bensì trasformarla dall'interno in un'«unione delle nazioni europee», dove ogni governo nazionale può decidere di uscire o di rimanere in una *policy* europea sulla base di sue considerazioni idiosincratiche. L'esito è la disintegrazione differenziata, a guida intergovernativa, dell'Ue. È questo che si vuole?

24 Aprile 2022

Centrodestra al test della lotta alle autocrazie

Ogni anno il presidente della Commissione europea fa il punto sullo Stato dell'Unione. Così ha fatto Ursula von der Leyen, mercoledì scorso, di fronte al Parlamento europeo. Questa volta il discorso è stato tenuto mentre una guerra sta mettendo alla prova gli equilibri tra l'Unione europea (Ue) e i suoi Stati membri. Infatti, von der Leyen ha parlato di sfide che, per i Trattati, dovrebbero essere affrontate da questi ultimi. Ne considero due, quella russa e quella ungherese.

La sfida russa è stata esplicita nel discorso di Ursula von der Leyen. Con grande determinazione, la presidente della Commissione ha ribadito il sostegno europeo all'Ucraina, mettendo in chiaro che, in quella guerra, è in atto «uno scontro tra l'autocrazia e la democrazia». Il trasferimento di armi letali all'Ucraina continuerà, così come continueranno le dure

sanzioni economiche alla Russia, fino a quando l'autocrazia di Putin non avrà perso.

Tuttavia, la decisione sia sulle sanzioni che sull'aiuto militare dipende dagli Stati membri, non già dalla Commissione. La Commissione e con essa il Parlamento europeo hanno un ruolo decisionale nelle politiche regolative del mercato unico, non già nelle politiche relative alla sicurezza (militare, in questo caso).

Tra gli Stati membri, la risposta all'aggressione russa ha fatto emergere una doppia divisione. Una prima divisione ha opposto le forze politiche determinate a contrastare Putin (la larghissima maggioranza dei governi nazionali) e quelle che vogliono togliere le sanzioni alla Russia e interrompere gli aiuti militari all'Ucraina (all'interno del Parlamento europeo, queste forze sono collocate nel raggruppamento di Identità e democrazia, come la Lega di Matteo Salvini, il Rassemblement National di Marine Le Pen, l'Alternative für Deutschland di Alexander Gauland, tutte organizzativamente collegate al partito di Russia Unita di Vladimir Putin). Una seconda divisione è emersa all'interno delle forze anti-Russia, tra quelle che si affidano esclusivamente alla Nato per difendere la sicurezza europea (capitanate dal partito polacco di governo Prawo i Sprawiedliwość di Jarosław Kaczyński) e quelle che invece spingono per un'autonoma difesa europea (guidate dal presidente francese Emmanuel Macron).

Ora, se la sicurezza europea viene decisa dai governi nazionali, come si porrà l'eventuale futuro governo italiano di destra-centro? Certamente, la posizione filo-Russia della Lega è incompatibile con la posizione pro-Ucraina dell'Ue. Ma anche l'atlantismo antieuropeo di Fratelli d'Italia crea problemi, in quanto continua a far dipendere la nostra sicurezza dalle

idiosincrasie di Washington. È questo il nostro interesse nazionale?

La sfida ungherese è stata (invece) implicita nel discorso di Ursula von der Leyen. Ha detto la presidente della Commissione: «Molte e molti di noi hanno dato per scontata la democrazia troppo a lungo (...). Oggi ci rendiamo conto di dover combattere per le nostre democrazie, giorno dopo giorno». E infatti, due giorni dopo, il Parlamento europeo ha votato a larghissima maggioranza (433 voti a favore e 123 contrari) una mozione di condanna del governo ungherese, considerato responsabile di aver trasformato il suo Paese in una "autocrazia elettorale". Viktor Orbán ha messo in discussione, in Ungheria, gli assetti istituzionali che garantiscono lo Stato di diritto liberale (come l'indipendenza della magistratura e dei media dal potere politico). Nella mozione, il Parlamento europeo critica il Consiglio europeo dei capi di governo di "inazione" nei confronti della degenerazione antidemocratica in atto da tempo in Ungheria (oltre che in altri Paesi, come la Polonia e la Romania). La mozione sottolinea che l'articolo 7.1 del Trattato sull'Ue (Tue) «non richiede l'unanimità degli Stati membri per identificare un chiaro rischio di grave violazione dei valori Ue né per formulare raccomandazioni e scadenze precise». Per il Parlamento europeo, dunque, non si può combattere un'autocrazia esterna consentendo che si sviluppi un'autocrazia interna. Tuttavia, anche questa sfida deve essere affrontata, secondo i Trattati, dai governi nazionali. La Commissione europea potrà (dovrà) contrastare l'erosione della democrazia ungherese bloccando i trasferimenti all'Ungheria dei fondi delle politiche di coesione e di Next Generation Eu, ma solamente i capi dei governi nazionali hanno il potere di sospendere «i diritti di adesione all'Ue» dell'Un-

gheria, come il diritto di voto in sede di Consiglio (sempre secondo l'articolo 7 Tue). Quale sarà la posizione di un eventuale governo di destra-centro italiano? C'è poco da dubitare, visto che, nella votazione del Parlamento europeo di venerdì scorso, sia la Lega che Fratelli d'Italia hanno votato contro la mozione di maggioranza, difendendo l'autocrazia elettorale di Viktor Orbán. Così, con un eventuale governo italiano di destra-centro si rafforzerebbe la minoranza di veto che, all'interno del Consiglio europeo, ha finora protetto l'arretramento democratico in Stati membri come l'Ungheria (o la Polonia o la Romania). È questo il nostro interesse nazionale? Insomma, il discorso di Ursula von der Leyen ha denunciato le sfide autocratiche all'Ue. È nostro interesse nazionale neutralizzare quelle sfide, se solo si pensa che l'Ue ci ha fornito 191 miliardi di euro per affrontare il dopo-pandemia, ci garantisce il mercato più integrato al mondo in cui le nostre imprese possono operare, ci stabilizza con le sue istituzioni sovranazionali. Se le autocrazie (esterne ed interne) si affermassero, magari anche a casa nostra, allora sì che la "pacchia" sarebbe davvero finita (per tutti).

18 Settembre 2022

Giocare con i nazionalismi è sempre pericoloso

È stata usata 11 volte nel discorso tenuto dalla premier Giorgia Meloni alla Camera dei deputati lo scorso 25 ottobre. Mi riferisco a "nazione", la parola che emblematizza la cultura politica del partito che guida la coalizione di governo. Come tutte le parole di carattere politico, anche nazione dice cose diverse a persone diverse. Vale dunque la pena di chiarirne il

significato. Alla confusione politica, consigliava Giovanni Sartori, è inutile aggiungere anche quella concettuale.

Le nazioni non esistono in natura ma sono il risultato di un'invenzione sociale, realizzata da élite culturali e politiche per raggiungere determinati obiettivi. Le nazioni sono comunità immaginarie grazie alle quali individui distinti sono stati incentivati a riconoscersi in una comune identità culturale. Storicamente, la nazione è stata inventata in Europa e quindi esportata fuori dall'Europa con i colonialismi europei. Tale invenzione ha seguito due percorsi storici distinti.

Là dove la nazione è stata inventata dopo la formazione dello Stato territoriale (come in Francia o in Inghilterra), essa ha acquisito un carattere civico, definendosi come appartenenza ad una comunità territorialmente delimitata che si identifica con le regole e l'autorità di quello Stato. Là dove invece la nazione ha preceduto la formazione dello Stato territoriale (come in Germania e in Italia), essa ha invece acquisito un carattere etnico, definendosi come l'appartenenza ad una comunità priva di confini territoriali, tenuta insieme da caratteristiche biologiche o mitico-culturali. Mentre la nazione civica si è rivelata congeniale con la democrazia, lo stesso non può dirsi per la nazione etnica. La nazione etnica, nelle condizioni di una crisi sistemica, è scivolata verso la nazione razziale, grazie all'uso che ne hanno potuto fare imprenditori politici spregiudicati (come Benito Mussolini e Adolf Hitler). Non è un caso che il totalitarismo sia nato nel contesto delle nazioni etniche, non già in quello delle nazioni civiche. La sconfitta del totalitarismo non ha impedito all'Italia e alla Germania di conservare un'idea etnica di nazione. Solamente alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, la Germania ha riconosciuto il diritto degli immigrati di seconda generazio-

ne a diventare cittadini. Ancora oggi, l'Italia non riconosce il diritto alla cittadinanza ai figli di immigrati che abbiano frequentato l'intero ciclo scolastico. La nazione etnica caratterizza la cultura di riferimento della Polonia "bianca e cristiana" o dell'Ungheria "terra dei magiari". Mentre, in Francia, figli di immigrati sono ministri, oppure nel Regno Unito un figlio di immigrati è appena diventato premier.

Le diverse concezioni di nazione hanno a loro volta alimentato diverse esperienze di nazionalismo. Se il nazionalismo è un movimento politico nato per affermare l'unicità della propria nazione, tale affermazione ha avuto sia caratteri democratici che antidemocratici. Là dove è stata prevalente l'interpretazione civica della nazione, là si è affermato un nazionalismo democratico, seppure con forti caratteri gerarchici (in Francia) o classisti (in Inghilterra). Là dove è stata invece prevalente l'interpretazione etnica della nazione, là si è affermato un nazionalismo antiliberale, con forti caratteri autoritari (in Germania) oltre che populisti (in Italia). In entrambi i casi, il nazionalismo è stato caratterizzato dall'aggressività verso altri nazionalismi (basta pensare al dramma della Prima guerra mondiale), anche se è indubbio che sia stato il nazionalismo etnico-biologico ad essere degenerato nel male assoluto (con l'Olocausto e la Seconda guerra mondiale). A sua volta, però, il nazionalismo civico non ha avuto scrupoli ad esercitare una prolungata e conveniente aggressività nei confronti dei popoli extra-europei, per le cui conseguenze, ancora oggi, Londra e Parigi fanno fatica a scusarsi. Pure nella sua versione civica, comunque, il nazionalismo si è dimostrato incompatibile con il crescente pluralismo del mondo esterno e delle società interne. Per questa ragione, le élite europee post-belliche hanno avviato il progetto di integrazione euro-

pea, con la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, con cui ingabbiare l'aggressività dei nazionalismi (il «mai più» di De Gasperi e Adenauer). Un progetto basato sul riconoscimento di distinte identità nazionali, ma collegate all'interno di un sistema istituzionalizzato di controlli e bilanciamenti tra gli Stati membri e tra di essi e le istituzioni sovra-statali. Un sistema che può funzionare a condizione che quelle identità nazionali agiscano all'interno di un comune quadro normativo (ispirato dai valori liberali dello Stato di diritto e della centralità della persona), a sua volta garantito da comuni istituzioni sovranazionali (come la Corte europea di giustizia, Ceg). Un pluralismo incompatibile con il nazionalismo, il quale non può accettare vincoli al proprio assolutismo (tant'è che, oggi a Varsavia e ieri a Londra, rifiuta la supremazia del diritto europeo, con la correlata giurisdizione della Ceg).

In conclusione, quando si parla di nazione e di nazionalismo, è bene sapere di cosa si tratta. Non solamente è necessario sapere che il carattere esclusivo della prima ed aggressivo del secondo sono inconciliabili con ciò che è stato costruito in Europa negli ultimi settant'anni. Ma soprattutto, se si vuole governare l'Italia, è necessario sapere che, in Europa, gli Stati nazionali si sono ormai trasformati in Stati membri dell'Ue. Meglio parlare di Paese. Per dirla con Hannah Arendt, giocare con il nazionalismo è sempre pericoloso.

30 Ottobre 2022

Bilancio, Stato di diritto e sovranisti

Considerando il rapporto dei sovranisti con l'Unione europea (Ue), mi pongo la domanda: perché la premier italiana Giorgia

Meloni sta perseguendo una politica flessibile (relativamente alla questione del bilancio) rispetto alla politica inflessibile che ha finora perseguito il premier polacco Mateusz Morawiecki (relativamente alla questione dello Stato di diritto)? Eppure, entrambi sono critici dell'Ue, rivendicano l'indipendenza dei loro governi, fanno parte dello stesso partito euro-scettico ("Conservatori e riformisti europei"). La mia risposta è che occorre considerare il contesto della politica di bilancio e della difesa dello Stato di diritto per capire la differenza. Comincio dal bilancio. Contrariamente alla Polonia, l'Italia è uno Stato membro dell'Eurozona. Gli Stati membri dell'Eurozona sono tenuti a rispettare un sistema di regole vincolanti per poter condividere la stessa moneta. Non poteva essere diversamente, una volta che fu deciso (Maastricht, 1992) di creare una moneta comune priva di un bilancio comune. Chi aderisce all'Eurozona rinuncia alla propria sovranità monetaria, ma preserva quella fiscale. Tuttavia, quest'ultima è vincolata per evitare comportamenti opportunistici da parte dell'uno o dell'altro membro dell'Eurozona. Il non-rispetto di quei vincoli implica il pagamento di penalità, ma soprattutto genera allarme nei mercati finanziari (lo "spread" che fa aumentare il costo del debito pubblico nazionale). Ed è ciò che è avvenuto in Italia con il governo Conte I. Seppure quel sistema sia in corso di revisione, esso continuerà ad avere un carattere vincolante. E se non sarà rispettato, ci penseranno i mercati a farlo rispettare. Per di più, con l'adozione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr), gli Stati dell'Ue si sono auto-vincolati a perseguire un preciso e scadenzato percorso di riforme per ridurre i debiti contratti durante la pandemia, così da poter ricevere i finanziamenti, anch'essi scadenzati, del programma Next Generation Eu (Ng-Eu). Cambiare il proprio

Pnrr condurrebbe non solamente a ritardare l'acquisizione delle risorse di Ng-Eu assegnate (quel cambiamento dovrà essere approvato dalla Commissione e dalla maggioranza qualificata degli altri Stati), ma soprattutto a sollevare il dubbio (nei mercati) che il governo nazionale non sia determinato a realizzare le riforme. Ecco perché Giorgia Meloni, che pure non aveva approvato il Pnrr e aveva criticato il sistema regolativo dell'Eurozona quando era all'opposizione, è stata costretta, ora che è al governo, a ridimensionare le critiche per non spaventare chi «compra il nostro debito», facendone crescere il costo a danno anche dei suoi elettori. Vediamo ora lo Stato di diritto. Per diventare Stato membro dell'Ue, occorre dimostrare di rispettare i valori «della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze» (Art. 2, Trattato Ue o Tue). Però, una volta che si è divenuti membri, gli incentivi a rispettare quei valori si sono dimostrati deboli. L'Art. 7 del Tue prevede che il non-rispetto di quei valori possa condurre alla sospensione «dei diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio», ma questo articolo è scivoloso. Non solo perché richiede l'unanimità per essere attivato, ma soprattutto perché rischia di colpevolizzare un intero Paese. Tant'è che è stato usato una sola volta, nel 2000, nei confronti di un governo austriaco con un partito di estrema destra al suo interno. Così, si è ricorsi ad altri strumenti per contrastare l'arretramento democratico. Come nel caso della Polonia dove, a partire dalle elezioni del 2015, il partito sovranista di "Legge e giustizia" è andato al governo (oggi guidato da Morawiecki) e ha messo in discussione i valori dell'Art. 2 del Tue. Ad esempio, ha introdotto un Consiglio di disciplina dei giudi-

ci di nomina governativa, ha anticipato il pensionamento dei giudici indipendenti per sostituirli con giudici filogovernativi, ha ridotto i diritti civili delle minoranze sessuali, ha ristretto la libertà di informazione. Così, contro il governo polacco, la Commissione europea ha aperto diverse procedure d'infrazione, la Corte europea di giustizia ha emesso diverse sentenze, il Parlamento europeo ha votato diverse mozioni, ma i risultati sono stati nulli. L'arretramento democratico della Polonia è andato avanti incontrastato fino a quando (nel 2022) è stato approvato un regolamento che prevede una clausola di rispetto dello Stato di diritto come condizione per potere ottenere i fondi di Ng-Eu e del bilancio comunitario. Clausola che ha quindi bloccato l'assegnazione dei fondi alla Polonia. A questo punto, Morawiecki ha deciso di presentare, la settimana scorsa, un progetto di legge per cancellare il Consiglio di disciplina dei giudici. Per molti osservatori si tratta di un progetto di facciata. Fatto si è, però, che la paura di non ricevere i fondi si è rivelata più vincolante, per il premier polacco, della possibilità di perdere i diritti di voto in Consiglio. Ecco perché quella clausola va preservata. In conclusione, sono i "soldi" (la paura di non riceverli, nel caso polacco, o il timore dello spread, nel caso italiano) che stanno obbligando i governi sovranisti a tentare di essere responsabili nel bilancio e tolleranti nello Stato di diritto.

15 Gennaio 2023

Perché Orbán e Morawiecki non sono l'Europa

A Bruxelles, a rotazione, ogni sei mesi il Consiglio dei ministri nazionali (con l'eccezione di quello degli Affari esteri), è

presieduto da uno dei 27 Stati dell'Unione europea (Ue). Giovedì scorso, il Parlamento europeo ha votato a maggioranza (442 voti a favore), con 144 voti contrari (tra cui quelli dei parlamentari di Fratelli d'Italia e della Lega) e 33 astenuti, una mozione che chiede di sospendere la presidenza semestrale che spetterebbe all'Ungheria (luglio-dicembre 2024) e alla Polonia (gennaio-giugno 2025). Per i parlamentari europei, il Consiglio dei ministri non può essere presieduto da due governi che sono e continuano a essere sottoposti a procedura per violazioni dello Stato di diritto (Art. 7, Trattato dell'Ue), violazioni che hanno condotto anche alla sospensione dei finanziamenti del bilancio europeo (tra cui quelli di Next Generation Eu) spettanti a quei governi.

L'abolizione dell'indipendenza del potere giudiziario non è una questione di lana caprina. Non solo impedisce di proteggere i diritti individuali, ma anche al mercato unico di funzionare. La cosa è seria. L'Ue è stata fatta senza un preciso disegno. Dopo la crisi del secondo dopoguerra, si pensò che essa si sarebbe consolidata se i suoi Stati membri avessero avuto una voce diretta nel suo funzionamento. I sei fondatori dettero così vita a una struttura istituzionale che consentiva ai loro governi di fondersi con il processo decisionale comune, di cui un esempio è la presidenza semestrale, a rotazione, del Consiglio dei ministri nazionali. Dopo tutto, i governi di quei Paesi condividevano gli stessi principi di democrazia liberale e di mercato sociale alla base del progetto integrativo. Il principio della presidenza semestrale è stato quindi codificato nel Trattato di Lisbona del 2009, là dove si afferma (Art. 16(9), Tue), che «la Presidenza del Consiglio (dei ministri nazionali), con l'eccezione del Consiglio Affari esteri (presieduto dall'Alto Rappresentante per 5 anni), sarà tenuto da uno dei governi nazionali sulla base

di un'eguale rotazione». La presidenza di turno è tenuta a svolgere funzioni importanti, come definire l'agenda legislativa del Consiglio dei ministri, mediare tra i diversi governi nazionali, rappresentare il Consiglio dei ministri nelle negoziazioni con le altre istituzioni europee e, in alcuni casi, con attori esterni all'Ue. Per via della complessità del lavoro della presidenza di turno, gli Stati membri, approvando il Trattato di Lisbona, inclusero la Dichiarazione n. 9, in base alla quale le presidenze di turno di tre semestri consecutivi, costituite sempre da un Paese grande e due piccoli, si coordinano per massimizzare le risorse amministrative e per dare continuità all'agenda legislativa (il cosiddetto "sistema della troika"). Ma il problema sollevato dai vari allargamenti (in particolare quelli del 2004 e 2007) non ha riguardato (solamente) le differenze nelle capacità amministrative tra i vari Stati, ma (soprattutto) le differenze culturali e identitarie tra di essi. Differenze che hanno condotto i governi ungherese e polacco a un rifiuto costituzionale dei principi fondativi dell'Ue (Art. 2, Tue). Il primo (dal 2010) e il secondo (dal 2015) hanno avviato una ristrutturazione dei rispettivi sistemi politici sulla base di criteri incompatibili con l'appartenenza all'Ue. Se fossero Paesi esterni all'Ue, e facessero oggi domanda per entrare in quest'ultima, la loro domanda non potrebbe essere accettata. Per di più, le due presidenze a rotazione (ungherese e polacca) si dovrebbero tenere subito dopo le elezioni del Parlamento europeo del prossimo maggio 2024. Dopo quelle elezioni, si dovranno costituire i nuovi equilibri politici a Bruxelles, dalla scelta della Commissione europea e del suo presidente alla definizione del programma legislativo da condividere tra il nuovo Parlamento e il Consiglio dei ministri. Possono dei governi dichiaratamente illiberali gestire dossier così delicati? Che garanzie ci sono che essi non useranno

la loro posizione per consolidare il loro illiberalismo, altrimenti minacciando di bloccare l'agenda e il funzionamento dell'Ue? Secondo il Meijers Committee, una autorevole organizzazione olandese di giuristi indipendenti, le due presidenze sono incompatibili con il funzionamento dell'Ue, al punto che esse potrebbero introdurre una "contro-rivoluzione costituzionale". Il Meijers Committee avanza tre strategie per impedirlo, a condizione che ci sia la volontà politica per perseguirle. Insomma, l'Ue si trova ad affrontare problemi che essa stessa si è creata. La presidenza semestrale a rotazione, pensata quando vi era un'omogeneità culturale tra gli Stati membri, porta alla paralisi decisionale in condizioni di disomogeneità politica e culturale tra questi ultimi. La fusione tra il livello europeo e nazionale è l'esito di una colpevole ignoranza relativa al funzionamento di unioni di Stati asimmetrici e con identità nazionali differenziate. Con la stessa ignoranza, si sostiene l'allargamento dell'Ue a Paesi ancora più disomogenei, che avranno poi diritto alla loro presidenza di turno. Fusione e allargamento costituiscono una miscela per l'implosione dell'Ue. Per Robert A. Dahl, le istituzioni «sono prosa e non poesia», il loro disegno richiede uno sguardo lungo, così da prevederne gli effetti inattesi, e non già la ristrettezza del giorno per giorno. Se i sovranisti mirano a svuotare l'Ue dall'interno, i "poeti" del bricolage istituzionale sono lì ad aprir loro la porta.

4 Giugno 2023

La Brexit e il futuro dei Conservatori europei

Il 23 giugno del 2016, una maggioranza risicata di elettori britannici (51,89 per cento) votò per l'uscita del Regno Unito dal-

la Unione europea (Ue). Fu un terremoto. Uno dei più importanti Paesi europei votò per lasciare un'organizzazione nella quale era entrato nel 1973, interrompendo e rovesciando un processo storico che era andato, fino ad allora, nella direzione opposta. Brexit celebrò il rifiuto delle integrazioni sovranazionali, divenendo causa ed effetto della ripresa vigorosa del nazionalismo in Europa, in America (qualche mese dopo venne eletto Donald Trump alla presidenza) e nel mondo (dal Brasile all'India). Anche in Italia, leader nazionalisti della destra radicale (come Matteo Salvini) affermarono trionfanti che era «finalmente giunto il momento di riprendere il controllo della nostra sovranità». Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli dovevano dormire in pace. Davvero? Sette anni dopo il referendum, le cose sono andate diversamente. L'uscita del Regno Unito dall'Ue si è rivelata un fallimento. L'economia britannica è cresciuta meno delle maggiori economie dell'Eurozona e rischia di scivolare verso la recessione nel quarto trimestre 2023. Secondo l'Ocse, solamente la Russia ha fatto peggio. Nel 2022, il Regno Unito era l'unico Paese del G7 la cui crescita era al di sotto di quella pre-pandemica. Secondo la London School of Economics, il tasso di inflazione britannico è molto più alto di quello dell'Eurozona: tra il dicembre 2019 e il marzo 2023 il prezzo dei beni alimentari è cresciuto del 25 per cento (mentre sarebbe stato inferiore all'8, senza Brexit). Era stato promesso che, uscendo dall'Ue, il Regno Unito avrebbe risparmiato soldi. Secondo il *Wall Street Journal*, Brexit è invece costato, alle famiglie britanniche, 6,95 miliardi di sterline in più. Concludendo un'indagine tra i maggiori economisti del Paese, il *Financial Times* ha scritto che «è unanime il consenso che Brexit abbia notevolmente peggiorato la performance economica del Paese». Oggi, il Regno Unito è non solo più povero (si stimano

cinque milioni di bambini poveri per la fine di quest'anno), ma anche più isolato. L'8 giugno scorso, il premier britannico Rishi Sunak era andato a Washington D.C. per siglare un accordo commerciale con l'America. È ritornato a casa con le tasche vuote. Ma soprattutto svuotato è il conservatorismo che aveva promosso Brexit. I politici nazionalisti hanno la memoria corta. Oggi, nessuno di essi (a partire dall'Italia) rievoca, tanto meno celebra, Brexit, come fecero sette anni fa. Anzi, i costi (economici, sociali, politici, culturali) di Brexit sono stati tali che, dopo il 2016, i maggiori leader nazionalisti hanno cercato di conciliare il loro nazionalismo con il processo di integrazione. Un tentativo definibile come sovranismo. Il nazionalismo si basa sull'indipendenza, il sovranismo è costretto a riconoscere che l'indipendenza è irrealizzabile, in un mondo di interdipendenze. Se consideriamo i leader nazionalisti con responsabilità di governo, come Viktor Orbán, Mateusz Morawiecki, Matteo Salvini e Giorgia Meloni (ma anche Marine Le Pen, che ottenne il 41,46 per cento dei voti nelle presidenziali dell'anno scorso), nessuno di loro propone più di uscire dall'Ue. Però, mentre il nazionalismo indipendentista offriva loro una base culturale coerente, non si può dire altrettanto del sovranismo. Quest'ultimo è un'ideologia al negativo. I sovranisti sono "contro" (la Corte europea di giustizia, la Commissione europea, il Parlamento europeo), ma non precisano che Europa vogliono. Non sapendolo, si stanno specializzando nell'uso del potere di interdizione a Bruxelles. Orbán pone il veto a ogni pacchetto di sanzioni agli oligarchi russi, Giorgia Meloni pone il veto all'approvazione di un emendamento al Meccanismo europeo di stabilità (Mes), entrambi lo fanno a prescindere e un po' pateticamente. Nella politica interna, poi, si sono abbarbicati al prefisso "anti": ANTI-tasse (senza

spiegare come può funzionare uno Stato senza risorse fiscali), ANTI-immigrati (senza spiegare come può funzionare un'economia senza lavoratori), ANTI-diritti (senza spiegare come può funzionare una democrazia che non riconosce le libertà individuali). Senza una visione in positivo, i sovranisti conservatori si limitano a soddisfare interessi corporativi (purché li votino). Per tenerli insieme, usano il cerotto dell'"Ungheria cristiana", della "Polonia cattolica" o dell'"Italia etnica", ma è dubbio che possa funzionare. Il sovranismo di quei leader è la combinazione culturale di opportunismo (bisogna stare dentro l'Ue) e corporativismo (sosteniamo chi ci vota), una combinazione che non può promuovere la formazione di una cultura conservatrice alternativa al liberalismo. Di cui una democrazia interdipendente avrebbe bisogno. Brexit dimostra gli esiti drammatici che provengono dall'incontro tra malafede dei politici e ignoranza dei cittadini. Brexit dimostra la debolezza culturale del nazionalismo, cui il sovranismo cerca di rimediare, senza essere capace di farlo. La forza elettorale non è un sostituto della debolezza culturale. Oggi non c'è una cultura conservatrice che sappia conciliare nazionalismo di destra e necessità dell'integrazione. Un'incapacità evidente anche nel nazionalismo di sinistra (che però non è al potere in nessun Paese europeo). Comunque, se si considera il Brasile di Lula, Atene piange ma Sparta non ride.

25 Giugno 2023

Il voto in Polonia non significa europeismo

La valutazione è unanime: «la Polonia è ritornata in Europa». L'esito delle elezioni legislative polacche di domenica scorsa ha

registrato la vittoria dei partiti di opposizione (Piattaforma civica, Terza via e Sinistra che, insieme, hanno ottenuto il 54% dei voti). Il partito principale di governo, Diritto e Giustizia (Prawo i Sprawiedliwość o PiS), di destra radicale e radicalmente antieuropeista, pur risultando il partito più votato (36,1%), non ha i seggi sufficienti per rimanere al potere. Dopo otto anni (il PiS è al governo dal 2015), la Polonia non è più antieuropeista. Ma è diventata anche europeista? Ne dubito per almeno due ragioni. In primo luogo, le elezioni hanno riguardato la politica interna, non europea, come ha fatto notare Anne Applebaum (giornalista americana che vive in Polonia). La vittoria delle forze dell'opposizione ha rappresentato la reazione popolare alla politica del PiS di costruire un regime "illiberale" perché privo dei controlli sul potere politico. Il PiS non è un partito di destra tradizionale, ma è un partito che ha perseguito una missione storica, consistente nella costruzione di uno Stato etico, a forte venatura cattolica, impegnato a contrastare l'influenza sulla società nazionale dei "disvalori" della modernità occidentale. Basta pensare alla draconiana legge sull'aborto introdotta nel gennaio 2021. L'interruzione di gravidanza è autorizzata solamente quando quest'ultima è il risultato di un atto criminale o quando la vita della donna è in pericolo di morte. La volontà della donna non conta. Per realizzare la sua missione storica, il PiS ha neutralizzato tutti i poteri che potevano contrastarne l'azione, istituendo, ad esempio, una Sezione disciplinare per controllare i giudici della Corte suprema, un Consiglio nazionale dei media per controllare i giornalisti, una Commissione parlamentare per controllare le scelte della Banca centrale. Appena tre giorni fa, il presidente della repubblica Andrzej Duda (esponente del PiS) ha addirittura nominato ben 80 nuovi giudici, sostenitori del suo partito, nonostante il risultato delle elezioni di qualche

giorno prima. Non sarà facile per il nuovo governo realizzare ciò che negli anni Novanta del secolo scorso venne chiamata la "decomunistizzazione" (o, nell'Italia postbellica, la "defascistizzazione"). Certamente, Donald Tusk, il probabile futuro capo di governo, si è impegnato ad epurare lo Stato dai missionari. Tuttavia, le divisioni interne alla nuova coalizione del governo, insieme alle prerogative costituzionali del presidente della Repubblica, ostacoleranno non poco la sua azione. Infatti, Andrzej Duda (in carica fino al 2025) potrà porre il veto a qualsiasi legge della nuova maggioranza, veto neutralizzabile solamente da una maggioranza qualificata dei 3/5 dei parlamentari di entrambe le Camere (impossibile da raggiungere). In Polonia, la politica domestica continuerà ad essere prioritaria rispetto a quella europea. In secondo luogo, la Polonia continua ad essere un Paese nazionalista. Il suo rapporto con l'Ue è strumentale e non già identitario. La politica europea è entrata nelle elezioni polacche dalla porticina dei finanziamenti di Next Generation Eu (35,4 miliardi che, insieme ai fondi strutturali, rappresentano il 2,6% del Pil nazionale), che la Commissione europea ha finora bloccato per via delle politiche giudiziarie del PiS. Come ha scritto Jan Cienski su *Politico*, la preoccupazione di perdere quei fondi ha influenzato la scelta di molti elettori conservatori. Ciò che non sono riuscite a fare le risoluzioni del Parlamento europeo o le decisioni della Commissione europea (che avevano denunciato il PiS di fronte alla Corte di giustizia europea), è riuscito a farlo la paura di perdere i fondi. Tant'è che Donald Tusk aveva continuamente sollevato il problema durante la campagna elettorale, dicendo che «il giorno dopo le elezioni sbloccherò i soldi» abolendo subito la Sezione disciplinare dei giudici. Certamente, una parte della società polacca, costituita di ceti urbani e classi medie colte, si sente europea. Ma questa

componente è minoritaria nel Paese. Il nazionalismo ha radici profonde nella storia del Paese, è fonte di una identità esclusiva. Il PiS ha perseguito un'interpretazione radicale di tale nazionalismo ma c'è anche una versione liberale (rappresentata dalle forze che hanno vinto le elezioni) che, anch'essa, non si concilia con il progetto integrativo dell'unione "sempre più stretta" prevista dai Trattati dell'Ue. Si pensi alla vicenda inglese, per capirlo. Dopo quasi vent'anni (1979-1997) di governi conservatori antieuropei (in particolare durante la premiership di Margareth Thatcher, 1979-1990), un leader non-antieuropeo, come il laburista Tony Blair, vinse le elezioni del 1997. Anche allora, i giornali titolarono «Il Regno Unito è ritornato in Europa». Certamente, Tony Blair fu un leader costruttivo, così come Gordon Brown dopo di lui. Tuttavia, entrambi non hanno mai superato le "linee rosse" del nazionalismo britannico. Tant'è che, vent'anni dopo, il ruggito di quest'ultimo si è fatto sentire con il referendum che ha condotto a Brexit. La storia non si fa mettere sotto il tappeto, in Polonia oggi come in Inghilterra allora. E in quella storia c'è lo Stato nazionale e non l'Ue. Insomma, le elezioni polacche del 15 ottobre scorso hanno finalmente fermato un governo antieuropeista, ma non necessariamente hanno fatto emergere un Paese europeista. Teniamo i piedi freddi. L'Europa non si integra con i *wishful thinkings* (o pii desideri).

22 Ottobre 2023

Il ruolo della paura e l'ondata nazionalista

Oggi a Firenze si riunisce il raggruppamento ("Identità e democrazia") dei partiti della destra radicale nazionalista del

Parlamento europeo. Le cose, per loro, sembrano andare bene. La destra nazionalista è in crescita in molti Stati membri dell'Unione europea (Ue), oltre che al di fuori di quest'ultima, come testimonia l'esito delle recenti elezioni argentine. Nell'Ue, dopo i costi di Brexit, il nazionalismo di destra si è progressivamente trasformato in sovranismo, cioè in un movimento politico che ha il fine di svuotare l'Ue dall'interno, anche se minaccia di sfidarla dall'esterno. Secondo un sondaggio riportato da Euractiv, i partiti politici della destra nazionalista passerebbero dai 60 seggi attuali a 87 seggi con le elezioni del giugno 2024. Nelle elezioni parlamentari olandesi del 22 novembre scorso, il partito della estrema destra nazionalista (il Pvv o Partito della libertà), guidato da Geert Wilders, ha ottenuto il voto di quasi un quarto degli elettori, grazie ad una campagna elettorale condotta all'insegna della islamofobia e dell'antieuropeismo. Il partito della destra nazionalista tedesca (Alternative für Deutschland), che pure parla con accento neonazista, è accreditato sopra il 20 per cento se si tenessero oggi le elezioni in quel Paese. Un governo sovranista è al potere in Italia, Slovacchia e Ungheria, ha possibilità di affermarsi in Bulgaria. Come interpretare tale crescita dei partiti nazionalisti? Le cause sono molteplici, ma due meritano di essere considerate. La prima ragione riguarda l'insicurezza. Le crisi multiple che si sono succedute dal 2008-2009, ma in particolare la crisi migratoria del 2015-2016 con i suoi sviluppi successivi, hanno creato un senso di insicurezza diffusa tra i cittadini. L'afflusso di migranti (economici o provenienti da aree di guerra o devastazione) ha continuato ad alimentare la paura sociale, oltre che culturale, tra i cittadini degli Stati europei. L'immigrazione è una sfida per tutte le democrazie, basta pensare al muro costruito tra Texas e Mes-

sico dalla presidenza Trump. Tuttavia, quel muro, così come le scelte dei governi sovranisti europei di chiudere i confini nazionali, ha potuto fare ben poco per fermare l'immigrazione. Anzi, in Italia, quest'ultima è aumentata con il governo sovranista al potere. Nondimeno, l'immigrazione, in particolare quella irregolare, continua ad alimentare il consenso verso la destra nazionalista, in quanto essa propone una formula sperimentata (anche se fallimentare) per gestirla. Chiudersi in casa serrando le porte. Nello stesso tempo, paradossalmente, sia l'economia americana che (soprattutto) quella degli Stati membri dell'Ue stanno vivendo le conseguenze negative di un calo demografico di dimensioni storiche, con relativa mancanza di lavoratori in settori sia high-tech che ad alta intensità di lavoro. Solamente per il nostro Paese, come riportato da questo giornale due giorni fa, si stima una mancanza di almeno 800.000 profili professionali, necessari per alimentare il nostro apparato produttivo e dei servizi. L'immigrazione crea paura, ma di immigrati abbiamo bisogno. Il nazionalismo non può risolvere il problema, ma è efficace a denunciarlo. Di qui, la seconda ragione (istituzionale) della crescita della destra nazionalista. I nazionalisti possono denunciare il problema perché non c'è un'alternativa sovranazionale per la sua soluzione. Eppure, si tratta di un problema (l'immigrazione) che è sistemicamente transnazionale. I singoli Stati non possono affrontare da soli una sfida di questa portata, neppure possono farlo coordinandosi tra loro (dato che l'immigrazione colpisce asimmetricamente). Nonostante ciò, l'Ue non è riuscita a dotarsi di una autorità sovranazionale per gestire l'immigrazione, essendo Frontex un'agenzia intergovernativa che può intervenire solamente se richiesta dall'uno o dall'altro Stato membro. Sono molti i fattori che hanno ostacolato

lo sviluppo di una politica migratoria sovranazionale. Tra di essi, c'è anche il fatto che le principali decisioni, relative alla sovranità territoriale degli Stati membri, debbono essere prese all'unanimità. E sono i governi sovranisti, in particolare, che pongono il veto ad ogni decisione che prefiguri una politica sovranazionale. Lo fanno non solamente in questo campo, ma anche in altre politiche pubbliche (che concernono la sovranità degli Stati, come la politica militare o estera) che richiedono di essere approvate all'unanimità. Ad esempio, in questi giorni, il premier sovranista ungherese Viktor Orbán sta bloccando il nuovo (ottavo) finanziamento della *European Peace Facility*, il cui scopo è quello di comprare armi letali da trasferire al governo ucraino. Oppure sta bloccando il dodicesimo pacchetto di sanzioni economiche contro la Russia, con il sostegno del premier slovacco Robert Fico e di quei governi (a cominciare dalla Bulgaria e Romania) che hanno continuato a raggirare i divieti europei di comprare gas da Putin. È la difficoltà a perseguire politiche sovranazionali che alimenta la campagna nazionalista sull'Europa "che non c'è". Se l'Europa non c'è, allora, dice quella destra, difendiamo ciò che c'è, lo Stato nazionale. Senza aggiungere, però, che quest'ultimo non potrà risolvere il problema. Pochi giorni fa, Mario Draghi ha sostenuto la necessità di costruire uno "Stato europeo" per fare i conti con le sfide collettive che l'Ue ha di fronte a sé. In realtà, non è necessario diventare uno "Stato" per dotarsi di una governance che abbia gli strumenti, le risorse e la legittimazione per affrontarle. C'è un'alternativa sovranazionale al nazionalismo che ci lascia a mani nude di fronte a quelle sfide.

3 Dicembre 2023

L'ambiguità dell'europeismo

Il voto francese e il destino dell'Europa

Domenica prossima, in Francia, gli elettori eleggeranno il presidente della Repubblica (che ha poteri di governo) per i prossimi cinque anni. Al primo turno, domenica scorsa, sono emersi due candidati, Emmanuel Macron e Marine Le Pen. La posta in gioco delle elezioni è molto alta. La Francia è una potenza nucleare, dispone di un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ed è un Paese centrale dell'Ue. Vale la pena di capire il contesto della competizione e le differenze tra i due candidati. Quattro considerazioni. La prima: la politica francese è sempre di meno strutturata dalla divisione tra sinistra e destra. Il Paese che ha inventato lo Stato nazionale sta vivendo le turbolenze della ridefinizione di quest'ultimo in Stato membro dell'Ue. La tradizionale divisione sociale (tra classi e ceti) non è scomparsa, ma è ridefinita dalla interdipendenza europea del Paese.

È puro non senso sostenere, come fa Thomas Piketty, che la scelta (domenica prossima) è tra una candidata della destra estrema (Le Pen) e un candidato della destra moderata (Macron). Significa non comprendere la natura di quell'interdipendenza. Eppure, è passato quasi mezzo secolo dal fallimentare tentativo del presidente François Mitterrand, e del primo ministro Pierre Mauroy (1981-1983), di governare la Francia come fosse uno Stato indipendente (con "la nazionalizzazione in un solo Paese"). Domenica prossima, la scelta è tra un candidato europeista oppure sovranista.

Seconda considerazione. La frattura tra europeismo e sovranismo ha messo in discussione il tradizionale sistema politico della Quinta Repubblica francese (inaugurata nel 1958).

I partiti di centrosinistra (Socialisti) e di centrodestra (Repubblicani) si sono rarefatti, ma non sono scomparsi i loro elettori. Domenica prossima, saranno loro a decidere il vincitore, sostenendo il candidato europeista (Macron) oppure la candidata sovranista (Le Pen). Le Pen è una sovranista in quanto si è emancipata dal nazionalismo indipendentista del passato, Macron è un europeista in quanto si identifica con la costruzione di una sovranità europea. Il sovranismo di Le Pen non è adattamento all'esistente, né l'europeismo di Macron è preservazione di quest'ultimo. La divisione tra di loro concerne due progetti politici alternativi di cambiamento dell'Ue.

Terza considerazione. Il progetto politico di Le Pen mira alla "disintegrazione differenziata" dell'Ue (andare indietro con chi ci sta). Nella conferenza stampa tenuta mercoledì scorso ne ha precisato i contenuti. Lasciare l'Ue non è (più) nei suoi piani. Nei suoi piani è ristabilire la supremazia del diritto francese su quello europeo, oltre che uscire da una serie di politiche pubbliche europee che hanno sacrificato gli interessi nazionali del Paese. Ciò significa mettere in discussione l'integrità del Mercato unico, privilegiando i francesi nelle assunzioni lavorative o nell'assegnazione delle case o nella fornitura dei servizi sociali. La Francia uscirà dalla politica europea dell'energia (sostituendola con una propria politica nucleare), dalla politica comune agricola (che pure la beneficia enormemente), dal Patto di stabilità e crescita (congeniale agli interessi della Germania). Il progetto di Le Pen mira ad uscire da alcuni programmi e a preservarne altri, come propongono da tempo l'ungherese Orbán e il polacco Morawiecki. Inoltre, con lei presidentessa, la Francia uscirà dal comando militare integrato della Nato, rimanendo nel pilastro politico di quest'ultima (rispettando l'Art. 5 che afferma che un attacco

ad un membro dell'alleanza è un attacco a quest'ultima). La Francia non sarà più un "protettorato americano" e i soldati francesi non prenderanno ordini da nessun altro che non sia un ufficiale francese. La Francia si distanzierà dall'America e si riavvicinerà alla Russia, giocando un "ruolo terzo" tra le due (ad esempio, non avrebbe inviato armi all'Ucraina). La Francia si libererà dai vincoli del multilateralismo, ridimensionando anche la collaborazione con la Germania (con la quale vi sono "irreconciliabili differenze strategiche").

Quarta considerazione. Il progetto politico di Macron mira invece alla "integrazione differenziata" dell'Ue (andare avanti con chi ci sta). Con Macron, l'Ue è andata e potrà andare avanti. Il 18 maggio 2020 è riuscito a convincere la cancelliera tedesca Angela Merkel a sostenere il programma di Next Generation Eu, basato su debito europeo. Il 23 dicembre scorso ha co-firmato con Draghi un articolo per il *Financial Times* in cui si propone la riforma del Patto di stabilità e crescita, oltre che l'europeizzazione del debito accumulato dai Paesi europei per la pandemia. È sostenitore della politica di difesa europea e del rafforzamento del pilastro europeo della Nato. Tuttavia, il suo europeismo ha non poche ambiguità. La sua politica di difesa europea ha un carattere intergovernativo, condizione che favorisce la leadership francese. Considera importante la Nato, per necessità più che per scelta (è "prudente" nel sostegno all'Ucraina). Vuole riformare il Patto di stabilità e crescita, ma non al punto di dotare Bruxelles di una sua autonoma capacità fiscale.

Insomma, domenica prossima, in Francia, si deciderà non solamente chi governerà quest'ultima, ma anche e soprattutto come cambierà la politica europea e internazionale. La Francia sta anticipando i termini del confronto all'interno dell'Ue,

opponendo due visioni opposte di differenziazione. Quella di Le Pen svuoterebbe l'Ue senza abolirla, quella di Macron la rafforzerebbe senza definirla. Dove risiede il futuro dell'Europa?

17 Aprile 2022

Il riarmo tedesco è necessario ma ostacola la Ue

Lunedì e martedì scorsi si è tenuta una riunione del Consiglio europeo, dei capi di governo dell'Unione europea (Ue), per prendere decisioni sulla guerra russa. Le decisioni prese sono state importanti, ma altrettanto importante è come si è giunti ad esse. L'Ue sta registrando l'esistenza di divisioni sub-regionali al proprio interno, senza disporre degli strumenti per ricomporle. Vediamo.

Il Consiglio europeo ha finalmente trovato un accordo su un sesto pacchetto di sanzioni da imporre alla Russia. Tale pacchetto estende la lista delle «entità ed individui della Russia (banche, esponenti religiosi e militari, agenzie informative) da sanzionare», ma soprattutto «proibisce l'importazione di petrolio dalla Russia con l'eccezione di quello che giunge attraverso oleodotti», così da bloccarne i 2/3. Sono state necessarie ben quattro settimane per giungere all'accordo, non solamente per la guerriglia condotta dal governo ungherese di Viktor Orbán, sempre più un "outlier" all'interno dell'Ue.

La lunga negoziazione è stata infatti dovuta alle divergenze strutturali tra gruppi di Paesi, relativamente alla interpretazione della aggressione russa e alle conseguenze domestiche dell'embargo. Gruppi di Paesi che assomigliano a veri e propri blocchi sub-regionali. Come era emerso durante la negoziazione che condusse a Next Generation Eu (Ng-Eu),

anche in questo caso sono emersi tre blocchi sub-regionali. Il blocco dei Paesi dell'Europa dell'Est (guidato dalla Polonia), il più determinato nell'aiuto all'Ucraina e nella risposta militare all'aggressione russa; il blocco dei Paesi dell'Europa del Nord (questa volta guidato dai Paesi baltici), la cui percezione della minaccia russa è così alta da aver condotto al referendum danese del 1° giugno, che ha riportato il Paese all'interno della politica estera e di sicurezza comune, oltre che alla decisione di Svezia e Finlandia di fare domanda per entrare nella Nato; il blocco centrale dei Paesi dell'Eurozona (costituito dal quadrilatero di Germania, Francia, Italia e Spagna), portatore di un approccio meno "avversariale" nei confronti della Russia, anche perché preoccupato delle conseguenze domestiche delle sanzioni adottate. I rapporti tra blocchi sub-regionali cambiano in relazione alla natura delle crisi, ma la loro composizione è abbastanza invariante. La guerra russa, ad esempio, ha avvicinato il gruppo dell'Europa dell'Est a quello dei Paesi del Nord, mentre la crisi pandemica aveva invece accentuato la distanza tra di essi relativamente alla condizionalità per ottenere i fondi di Ng-Eu. Poiché la risposta alla crisi pandemica oltre che alla guerra russa dipende esclusivamente dal Consiglio europeo, quest'ultimo ha finito per irrigidire le divisioni tra i blocchi sub-regionali. Di qui, la lunga negoziazione per giungere a un risultato condiviso, "anche se fuori il tempo non aspetta".

La politica di sicurezza e difesa è un buon *stress test* per capire le difficoltà di un processo decisionale verticalizzato nel Consiglio europeo. Il 18 maggio scorso, la Commissione europea ha reso pubblica una Comunicazione su *Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, preparata per essere discussa nel Consiglio europeo del 30-31 maggio scorsi. Il documento

propone di adottare un approccio europeo e non nazionale alla costruzione di un'industria della difesa, tenendo presente che gli Stati membri dell'Ue si sono impegnati (cumulativamente) ad aumentare le spese per la difesa per più di 200 miliardi di euro (100 miliardi da parte della sola Germania). Il documento richiama l'attenzione sulla necessità di evitare frammentazioni e duplicazioni nell'uso di quei fondi, come era avvenuto in passato. Basti pensare che l'Ue ha 55 tipi diversi di aereo da trasporto militare (mentre l'America ne ha 23, la Cina 12, la Russia 14); oppure ha 12 tipi diversi di carri da combattimento (mentre l'America ne ha uno, la Cina 6, la Russia 3); oppure ha 44 tipi diversi di elicotteri militari (mentre l'America ne ha 12, la Cina 20, la Russia 13). Non c'è solo un problema di inefficienza e diseconomia nella spesa militare nazionale, c'è anche (e soprattutto) un problema di asimmetria. Se la difesa europea dipende dal coordinamento delle difese nazionali, il massiccio riarmo della Germania, seppure necessario, è destinato ad ostacolare, e non a rafforzare, la difesa comune. Come è avvenuto sul piano economico durante la crisi finanziaria, una Germania militarmente forte, nel caso di una crisi, è spinta a declinare la politica europea della difesa in funzione dei propri interessi geopolitici e geoeconomici. Un esito inaccettabile per il blocco dei Paesi dell'Est, la cui visione su come garantire la sicurezza non coincide affatto, come stiamo vedendo, con quella tedesca (e dei Paesi centrali dell'Eurozona come il nostro). La militarizzazione separata rischia di essere messa al servizio di interessi geopolitici e geoeconomici divergenti. Naturalmente, c'è la Nato per ricomporli, ma ciò avverrà (se avverrà) sulla base di priorità strategiche non-europee. Può stupire che il Consiglio europeo abbia deciso di rinviare la discussione sul documento della Commissione?

Insomma, la riunione del Consiglio europeo ha raggiunto conclusioni importanti. Il processo per raggiungerle ha però mostrato la progressiva sub-regionalizzazione dell'Ue. In particolare, nella politica della difesa, la logica intergovernativa genera divisioni tra gruppi di Paesi che non è in grado di ricomporre. Quando in gioco c'è la sicurezza, non è consigliabile andare avanti a testa bassa.

5 Giugno 2022

Unilateralista e nazionalista: la Germania di Scholz

È passato un anno dall'elezione del socialdemocratico Olaf Scholz al ruolo di cancelliere tedesco. A capo di una coalizione tra socialdemocratici, verdi e liberali, quell'elezione aveva suscitato grandi aspettative nell'Unione europea (Ue), considerando che il nuovo governo si era impegnato a promuovere (addirittura) "uno Stato federale" nel continente. Le aspettative, tuttavia, sono state disattese. Dopo il 24 febbraio scorso, il governo Scholz ha perseguito una strategia sistematicamente unilateralista per affrontare le conseguenze dell'aggressione russa dell'Ucraina. Così, invece di avviare una politica energetica europea (controllando il costo del gas russo, diversificando le fonti energetiche, allargando il numero dei Paesi fornitori, centralizzando a Bruxelles l'acquisto dell'energia), il governo Scholz ha ostacolato le soluzioni europee per favorire quelle nazionali. Per di più, senza mai un'autocritica sulla scelta tedesca di dipendere dal gas di un dittatore russo. Così, di fronte all'incremento del costo dell'energia, il governo Scholz ha deciso unilateralmente di investire 200 miliardi di euro nel Fondo per la stabilizzazione dell'econo-

mia (*Wirtschaftsstabilisierunsfonds*) per sussidiare le imprese tedesche, senza preoccuparsi che ciò avrebbe penalizzato le imprese degli altri Paesi europei privi degli stessi "spazi fiscali" della Germania. L'Ue ha giustamente criticato l'*Inflation Reduction Act* approvato in America nell'agosto scorso, in quanto prevede massicci aiuti federali alle imprese americane così avvantaggiandole nei confronti di quelle europee, ma il governo Scholz ha seguito la stessa strada. Così, alla guida di una nutrita delegazione di industriali tedeschi, Scholz è andato a fare affari in Cina, oltre ad aver consentito ad una *corporation* cinese (COSCO) di acquisire una partecipazione nella gestione del terminal del più grande porto del Paese (Amburgo), come se il rapporto con la Cina fosse esclusivamente economico, senza implicazioni sulla sicurezza. Così, il governo Scholz si è impegnato ad investire 100 miliardi nella difesa, ma ha deciso di utilizzarli per l'acquisto di aerei da combattimento americani F35, rinunciando al progetto franco-tedesco di costruzione di un aereo da combattimento europeo, il *Future combat air system*. Così, il governo Scholz, alla guida di una coalizione di 15 Paesi dell'Ue, ha promosso un protocollo d'intesa per l'acquisto congiunto di tre sistemi di difesa aerea e missilistica (*European Sky Shield Initiative*), basati su tecnologie americane e israeliane, mettendo fuori gioco il programma franco-italiano per la difesa aerea e missilistica già disponibile. Così, il governo Scholz (attraverso il suo ministro delle Finanze Christian Lindner) ha subito messo in chiaro la propria contrarietà alla proposta della Commissione europea di riformare il Patto di stabilità e crescita, considerandola troppo flessibile (verso i Paesi ad alto debito) e troppo sovranazionale (in quanto rafforza il ruolo della Commissione europea). In questo contesto, l'ac-

cordo di collaborazione sull'energia con la Francia, siglato dal governo Scholz l'altro ieri, è poco più di una foglia di fico con cui coprire il proprio nazionalismo. Dunque, il governo Scholz, che si era impegnato a promuovere uno "Stato federale europeo", sta andando nella direzione esattamente opposta. Una direzione che il cancelliere ha teorizzato nel suo discorso a Praga del 29 agosto scorso. In quel discorso, Scholz chiarì che l'interesse nazionale della Germania risiede in un'Ue allargata a tutti i Paesi dell'Europa dell'Est, così da rendere Berlino il centro geopolitico del continente. Un'Ue che oscilla tra 36 e 44 Paesi membri dovrà essere necessariamente un'organizzazione internazionale, di tipo confederale, al cui interno la Germania potrà assolvere il suo ruolo di Paese leader senza subire condizionamenti multilaterali. Come avverrebbe all'interno di un'organizzazione federale e come la Germania ha sperimentato (ad esempio) all'interno del Comitato esecutivo della Banca centrale europea (organismo sovranazionale), dove i suoi rappresentanti si sono trovati talora in minoranza. Tale strategia internazionalista (e non europeista) del governo Scholz si colloca in aperto contrasto con la proposta francese di costruzione di una Comunità politica europea, in cui aggregare tutti i Paesi del continente europeo che condividono basilari principi democratici e basilari sfide esistenziali. Una Comunità, però, distinta dall'Ue che invece dovrebbe dotarsi di una propria sovranità e realizzare una propria autonomia strategica (comunque le si voglia definire). Una strategia che è anche in aperto contrasto con i nostri interessi nazionali. Lo svuotamento del progetto sovranazionale dell'Ue sarebbe letale per l'Italia, la quale non dispone della forza economica e della capacità istituzionale della Germania. In un'Ue dive-

nuta un'organizzazione internazionale o confederale, l'Italia sarebbe condannata alla subalternità sistemica nei confronti della Germania, che potrebbe dominarci senza subire condizionamenti. Ecco perché dovremmo allearci con quei Paesi, come la Francia e la Spagna, che hanno un interesse a contrastare l'unilateralismo nazionalista della Germania. Insomma, il governo Scholz sta andando verso un'Ue sempre più "sciolta" (confederale), al cui interno la Germania è destinata ad essere il leader incontrastato. È nostro interesse nazionale promuovere invece un'unione sempre più "stretta" (federale), con cui contenere la Germania e il suo unilateralismo nazionalista. Tra l'ideologia e la realtà, è consigliabile stare sempre dalla parte della seconda.

27 Novembre 2022

Incertezze tedesche e futuro dell'Europa

Finalmente, dopo mesi di incertezze, il governo tedesco di Olaf Scholz ha deciso di fornire all'Ucraina i carri Leopard 2-A4. Tutto bene? Non proprio. Spiego perché. La politica tedesca continua ad essere appesantita della storia del Paese. Non potrebbe essere altrimenti. La Germania post-bellica ha condannato la guerra in quanto mezzo di risoluzione delle contese tra Paesi. Essa ha cercato di liberarsi dai suoi demoni rifiutando (all'interno) la politica come attività discrezionale e (all'esterno) la politica come attività di potenza. Con la fine della Guerra Fredda (1991), tale visione è evoluta verso una ideologia nazionale chiamata "mercantilismo". Il dizionario politico tedesco ha abolito la parola "guerra" per sostituirla con la parola "commercio". L'ideologia mercantilista ha condotto al ridimensio-

namento dei centri operativi della sicurezza e al sottodimensionato dell'apparato militare del Paese. La produzione di armi è stata giustificata come business industriale, non già (anche) come sicurezza nazionale. La Germania ha continuato ad affidare all'America e alla Nato il compito di garantire quest'ultima, beneficiando di un bene pubblico (la difesa) senza pagarne i costi. In questo modo, peraltro, ha potuto investire le proprie significative risorse per scopi economici e di *welfare*, secondo la logica propria dell'"azzardo morale". È singolare che oggi siano i Verdi (partito tradizionalmente pacifista), attraverso la ministra degli Esteri Annalena Baerbock, a prendere le distanze dal mercantilismo. Non può stupire, comunque, che l'opinione pubblica del Paese continui ad essere spaccata come una mela (secondo Deutschland Trend Poll della settimana scorsa, il 46% dei cittadini tedeschi era a favore della fornitura dei Leopold 2 all'Ucraina, il 43% contro e l'11% indeciso). Come si può pensare che la Germania possa guidare la politica di sicurezza europea? Quest'ultima, però, non può essere guidata neppure dalla Francia, seppure molti a Parigi pensino che la sicurezza europea coincida con la visione francese. L'egemonismo francese è temuto da diversi Paesi europei ma anche extra-europei. Non c'è un Paese africano, colonizzato dalla Francia, che non risenta ancora oggi degli abusi coloniali subiti da quest'ultima. Pochi giorni fa, ad esempio, il governo di Burkina Faso ha imposto alle truppe francesi di lasciare il Paese, dove pure erano di stanza per combattere il terrorismo. Nessun Paese dell'Ue gode della legittimazione storica e dispone delle risorse materiali per poter esercitare, da solo, un ruolo internazionale significativo. È patetico che la Francia difenda il proprio seggio al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite oppure che la Germania chieda di farne parte. Così come è stata patetica la Brexit giustifica-

ta dall'ambizione inglese di ritornare ad essere la "Global Britain", con il risultato di declassare internazionalmente Londra (al punto che, secondo un sondaggio Savanta pubblicato il 1° gennaio scorso su *The Independent*, 2/3 dei cittadini britannici ritornerebbe nell'Ue, se si tenesse un nuovo referendum). Così come è patetica l'Italia quando, serrando le mascelle, vuole far credere di essere una potenza. L'egocentrismo nazionalista dei Paesi europei più grandi e l'opportunismo nazionalista di quelli più piccoli sono la causa dell'impotenza militare dell'Ue. Secondo lo Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), nel 2021, la spesa militare della Russia è stata di 65,9 miliardi di dollari, superiore a quella di ognuno dei grandi Paesi dell'Ue (Francia 56,6 miliardi, Germania 56 miliardi, Italia 32 miliardi e Spagna 19 miliardi). Tuttavia, senza considerare il Regno Unito (che ha avuto una spesa di 88,1 miliardi), la somma della spesa militare dei quattro grandi Paesi dell'Ue sarebbe di 163,6 miliardi, cioè 2,5 volte superiore alla spesa russa. Eppure, non abbiamo una difesa europea. Al suo posto abbiamo uno spreco di risorse (e quindi un incremento delle tasse), in quanto ogni Paese replica gli stessi apparati di difesa degli altri. Non cambierà molto con il nuovo investimento di 100 miliardi di euro promesso dal governo Scholz o con il quasi-raddoppio della spesa militare francese da 295 miliardi (per il periodo 2019-2025) a 413 miliardi (nel 2030) promesso dal presidente Macron. Ognuno continua ad andare per la propria strada. Il coordinamento volontario tra i governi nazionali, su cui si basa la politica sicurezza dell'Ue, è una ipocrisia organizzata. È vero che l'Ue ha aiutato l'Ucraina a comprare armi di difesa, attraverso l'*European Peace Facility*, un programma di 5,6 miliardi di euro creato nel 2021 e quindi rafforzato con altri 2 miliardi alla fine del dicembre 2022. Tuttavia, non solamente le risorse si

sono già esaurite, ma il loro utilizzo ha dovuto subire i veti periodici del governo ungherese, dovendo essere approvato all'unanimità. Nel frattempo, qualcuno ha perso la vita in Ucraina. Al 19 gennaio 2023, l'assistenza militare americana all'Ucraina è stata di 27,5 miliardi dollari. La guerra è in casa nostra, ma non potremmo affrontarla senza l'aiuto di Washington D.C. Insomma, il dilemma della sicurezza europea non si risolve, se non si dota l'Ue di una capacità militare autonoma dai suoi Stati membri. Su *Foreign Affairs*, Daniel Byman e Kenneth Pollack hanno ricordato che la politica dipenda anche dai leader, non solamente da forze impersonali. C'è, in Europa, qualche leader che riesca a guardare più lontano del proprio naso?

29 Gennaio 2023

Limiti di visione e prospettiva nell'azione di Macron

Era inevitabile. L'intervista rilasciata a *Politico*, pochi giorni fa, dal presidente francese Emmanuel Macron di ritorno dal suo viaggio in Cina ha sollevato un aspro dibattito in Europa (e non solo). In quell'intervista, infatti, il presidente francese ha sostenuto che «l'Europa deve ridurre la sua dipendenza dagli Stati Uniti ed evitare di farsi trascinare in uno scontro tra Cina e Usa sulla questione di Taiwan». Ha precisato che il rischio maggiore per l'Europa è quello di ritrovarsi «coinvolta in crisi che non le appartengono». Ha poi aggiunto che è interesse dell'Europa «non seguire» le indicazioni americane perché queste ultime «potrebbero provocare una reazione spropositata da parte della Cina». Le critiche hanno però trascurato di considerare due limiti cruciali della posizione macroniana. Il primo limite riguarda la prospettiva. Macron parla di Europa, ma intende la Fran-

cia. Per lui, l'Unione europea è «una Francia in grande», una replica allargata del suo Paese. Non è il solo. Anche il cancelliere Olaf Scholz, quando è andato in Cina nel novembre scorso, si è presentato come un leader europeo, portando con sé però i Ceo dei dodici principali gruppi industriali del suo Paese. Non diversamente ha fatto il premier spagnolo, volato in Cina due settimane fa. Consapevoli della limitatezza del proprio Paese di fronte al gigante cinese, ognuno di loro si presenta come leader europeo, anche se opera per promuovere gli interessi del proprio Paese. Chi rappresenta davvero l'Ue, come la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, volata anche lei in Cina in coincidenza del viaggio di Macron, viene ospitata nel sottoscala delle relazioni diplomatiche. Pur avendo la Commissione europea la competenza esclusiva nella politica commerciale, la visita della presidente è stata declassata dalle autorità cinesi. Naturalmente, Xi Jinping preferisce trattare con i singoli (piccoli) Stati nazionali europei, dividendoli e contrapponendoli attraverso accordi economici differenziati, piuttosto che con un unico (grande) interlocutore, come l'Ue, con la capacità di negoziare accordi economici più vantaggiosi (per tutti i suoi Stati membri). L'illusione che interesse nazionale e interesse europeo coincidano alimenta l'ipocrisia della politica europea e divide le nostre economie nazionali. Lusingati dai corifei dell'ipocrisia, i nostri leader nazionali pensano che attraverso il loro "coordinamento" si possa affermare una "forza" europea, anche se è proprio il coordinamento ad ostacolare l'affermazione di quest'ultima. Macron non fa eccezione. Se possibile, le sue ambizioni intellettuali rendono ancora più banale la sua pretesa di parlare a nome dell'Europa. Il secondo limite riguarda la visione. Macron pensa alla politica estera europea come a quella di uno Stato (il suo), non già di un'unione di Stati (come è l'Ue).

Non comprende che ciò che tiene insieme l'Ue è la democrazia, non già la statualità (come nel caso francese). Se l'Ue esiste per via della democrazia, allora essa non potrà mai considerarsi una "terza forza" tra la democrazia (americana) e l'autoritarismo (cinese), come lui ritiene. Il mondo è fatto di «una sola jungla» (per dirla con Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations), e non già di tante e separate "jungle". Non si può stare dalla parte della democrazia in Ucraina, ma girare la faccia dall'altra parte se la democrazia viene cancellata a Taiwan. Per sua natura, l'Ue non potrà mai adottare una politica estera "realista", basata sul principio che la politica di un attore internazionale è indipendente dalla natura del suo regime politico interno. L'Ue ha un interesse globale alla diffusione della democrazia, non già alla sua restrizione. Essendo l'espressione di un sistema multilaterale, l'Ue può prosperare solamente in un mondo multilaterale regolato da norme liberali (a protezione dei commerci come dei diritti). Un mondo estraneo alla visione cinese. Il multilateralismo di Xi Jinping è strumentale, tant'è che è del tutto contraddittorio con l'unilateralismo del sistema politico interno del suo Paese (dove l'autorità è concentrata in un gruppo di persone ed è protetta con la forza da chi cerca di contestarla). Naturalmente, con le autocrazie bisogna fare i conti, per affrontare problemi comuni (come la crisi ambientale) e per promuovere iniziative economiche reciprocamente convenienti. La scelta non è tra "globalizzazione sì o no", ma in quali settori promuoverla e in quali arrestarla. Ciò richiede una capacità negoziale (con le autocrazie) superiore non solamene a quella dei singoli Stati europei, ma anche a quella della stessa Ue. Per questo motivo, l'Ue ha interesse a rafforzare l'alleanza transatlantica, non già ad indebolirla, affermando quindi al suo interno la propria visione autonoma. Una visione che sarà tanto più efficace quan-

to più l'Ue parlerà con una sola voce e disporrà di una capacità sovranazionale. L'Ue, infatti, dovrà essere autonoma strategicamente anche dai suoi Stati membri, non solamente dal suo alleato americano. Se Macron non vuole che «l'Europa sia vassallo dell'America», rinunci al seggio francese al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite trasformandolo (formalmente) in seggio dell'Ue e avvii quella Comunità della difesa che proprio il suo Paese bocciò nel 1954. In conclusione, il presidente francese ha sicuramente tanti meriti. Tuttavia, il suo tentativo di versare vino vecchio in botti nuove non aiuterà l'Ue ad acquisire l'autonomia strategica di cui abbisogna. Le ambizioni non bastano se non sono sostenute da un pensiero adeguato.

16 Aprile 2023

L'Unione europea del cancelliere tedesco Scholz

Quei Paesi avrebbero dovuto divenire pienamente democratici, approvare costituzioni capaci di difendere la *rule of law* e i diritti umani, dotarsi di amministrazioni efficienti e di funzionanti economie di mercato. Con l'eccezione della Germania Est (che fu assorbita dalla Germania Ovest, nel 1990, «nel giro di una notte», come disse François Mitterrand), tutti gli altri Paesi dell'Europa orientale dovettero attendere fino al 2004 e al 2007 per poter entrare nell'Ue. Il doppio allargamento consentì di garantire la sicurezza di quei Paesi, ma anche di estendere il mercato unico, integrando le loro economie nelle catene di valore dei Paesi dell'Europa occidentale. Un processo che, come hanno mostrato Jeffrey Frankel (Harvard Kennedy School) e Dalia Marin (Politecnico di Monaco), favorì il successivo successo industriale della Germania

(e delle economie ad essa collegate, come quella nord-italiana), grazie alle opportunità offerte da Paesi con forza lavoro relativamente qualificata ma con una struttura salariale da economie in via di sviluppo.

I nuovi allargamenti proposti da Scholz, se rispettosi dei criteri del mercato unico, potrebbero rafforzare questo processo di sicurezza e sviluppo. Basterebbe, ciò, per fare dell'Ue un attore geopolitico?

Qui arriviamo al problema irrisolto del discorso di Scholz. Una volta entrati nell'Ue in seguito al doppio allargamento del 2004 e 2007, i Paesi dell'Europa dell'Est hanno finito per manifestare un crescente risentimento verso i Paesi occidentali e il loro sistema di valori democratici. Come ha scritto Ivan Krastev (uno dei più acuti intellettuali bulgari), la «pressione a imitare l'Ovest ha finito per generare il rifiuto dell'Ovest». Entrati nell'Ue con l'obiettivo di ricostruire e proteggere il loro Stato nazionale, quei Paesi si sono trovati a far parte di un'organizzazione che funziona, nel mercato unico, solamente limitando le sovranità degli Stati nazionali. Le loro classi dirigenti hanno finito così per mettere in discussione la supremazia dei Trattati sulle leggi nazionali, ma hanno anche disconosciuto il ruolo delle istituzioni sovranazionali, come la Corte di giustizia europea e la Commissione europea. Quest'ultima, addirittura, è stata accusata di essere lo strumento di un «progetto imperialistico finalizzato a deprivare gli Stati dell'Europa dell'Est della loro ritrovata sovranità» (così il premier polacco Mateusz Morawiecki). Tale divisione tra Stati dell'Ovest e dell'Est si è a sua volta intrecciata con divisioni all'interno dei singoli Stati dell'Europa occidentale, rendendo incerte (e spesso paralizzando) le decisioni dell'Ue. Nata come un'organizzazione sovranazionale, quest'ultima ha finito per pensarsi sempre di più come

un'organizzazione intergovernativa (se non internazionale). È plausibile ipotizzare che i nuovi allargamenti accentuerebbero ulteriormente la spinta intergovernativa, soprattutto perché i nuovi Paesi (a cominciare dall'Ucraina) sono caratterizzati da un evidente nazionalismo politico. Per risolvere questo problema, Scholz ha riproposto ciò che aveva argomentato a Praga il 29 agosto scorso. Ovvero, l'adozione del voto di maggioranza qualificata (55% dei membri del Consiglio dei ministri, i cui Paesi rappresentino il 65% della popolazione totale dell'Ue) nella politica estera e fiscale dell'Ue. Una proposta condivisa da altri otto Paesi (Francia, Italia, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Finlandia e Slovenia), tutti (con l'esclusione dell'ultimo) collocati nella parte occidentale del continente. Si tratta di una proposta necessaria, ma non sufficiente, per fare dell'Ue un attore geopolitico. Un voto a maggioranza non implica che i Paesi in minoranza si adeguino ad esso. Inoltre, poiché la politica estera e fiscale si basano sul coordinamento delle risorse nazionali, i Paesi in minoranza possono rifiutare di contribuire allo sforzo comune. Infine, è difficile ipotizzare che si possa giungere al voto a maggioranza attraverso la "*passarelle*" prevista dai Trattati (in base alla quale i ministri nazionali votano all'unanimità affinché si possa votare a maggioranza). Un emendamento dei Trattati sarà necessario. Per ora, i nuovi allargamenti sarebbero destinati ad ostacolare, non già a promuovere, il ruolo geopolitico dell'Ue.

Insomma, il discorso di Scholz favorisce l'integrazione economica e la sicurezza dei nuovi Paesi, a danno però dell'integrazione politica dell'Ue. Eppure, avemmo bisogno delle une e dell'altra. Prima di allargare, occorre trovare una soluzione al trilemma.

Per celebrare il "compleanno dell'Europa", il 9 maggio

scorso il cancelliere tedesco Olaf Scholz è stato invitato a tenere un discorso, di fronte al Parlamento europeo, sul futuro dell'Europa. Si è trattato di un discorso importante. Che lascia, però, irrisolta la questione del futuro dell'Europa. Mi spiego.

Per Scholz, l'Unione europea deve diventare un attore geopolitico. Per fare ciò, occorre che si allarghi sia ai Paesi dei Balcani occidentali (Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Albania, Macedonia del Nord e Kosovo) che ai Paesi collocati ai confini orientali (Ucraina, Georgia e Moldova). Un'Ue con 36 membri (rispetto ai 27 attuali) costituirebbe un baluardo contro le ambizioni di una Russia che rimarrà a lungo imperiale. Per Scholz, la guerra russa all'Ucraina ha cambiato le condizioni del processo di adesione all'Ue, rendendole meno stringenti. Infatti, nel 1993, a Copenaghen, il Consiglio europeo fissò stringenti criteri per entrare nell'Ue.

14 Maggio 2023

La polarizzazione americana

Costituzione Usa e danni del ritorno alle origini

In America è in corso una contro-rivoluzione costituzionale. Controllata da una maggioranza di sei giudici (su nove) conservatori e radical-conservatori, la Corte suprema sta mettendo in discussione il sistema delle politiche e dei diritti consolidatosi nel Paese negli ultimi cinquant'anni. Con una sentenza dietro l'altra, la Corte ha cancellato il diritto federale all'aborto, le limitazioni statali all'acquisizione delle armi da parte dei privati, i poteri regolatori dell'Agenzia per la protezione ambientale, i diritti delle comunità indigene alla gestione autonoma delle riserve, la neutralità religiosa delle scuole pubbliche. L'esponente più radicale della nuova maggioranza (il giudice Clarence Thomas) ha affermato che la Corte dovrebbe riconsiderare la costituzionalità del matrimonio tra persone dello stesso sesso oppure l'uso di contraccettivi da parte di coppie sposate. Come interpretare una simile contro-rivoluzione?

L'America non è uno Stato federale (come la Germania, ad esempio), ma un'unione basata sulla costante tensione tra il centro federale e gli Stati federati (ognuno di essi dotato di una propria sovranità). Per tenere insieme Stati demograficamente e culturalmente diversi, la costituzione del 1787 creò un sistema di separazione multipla dei poteri, così da prevenire la formazione di maggioranze che imponessero i loro valori o i loro interessi all'intera federazione. Nelle intenzioni di James Madison (l'architetto della costituzione americana) o nelle parole di Alexis de Tocqueville (1805-1859, il primo grande studioso della democrazia americana), l'obiettivo era quello di prevenire la "tirannia delle maggioranze", situazione frequente (allora e ancora oggi) in Europa. Il sistema di separazione multipla dei po-

teri alimenta necessariamente conflitti o tensioni tra gli Stati e il centro (oltre che all'interno degli uni e dell'altro), conflitti che possono mettere in discussione il fragile edificio costituzionale. Dopo la Guerra civile del 1861-65 l'equilibrio federale è stato garantito dalla ricerca del compromesso tra le élite politiche, oltre che dal ruolo di mediazione "costituzionalmente ragionata" della Corte suprema. Una situazione sconosciuta ai Paesi europei, il cui sistema politico, con l'eccezione della Svizzera, è basato sulla fusione dei poteri (tra maggioranza parlamentare e governo). In tale sistema, quando emergono conflitti, questi ultimi si risolvono ricorrendo a nuove elezioni, il cui compito è di dare vita ad una maggioranza di governo (per via elettorale o postelettorale). Nulla del genere può avvenire in America, in cui si eleggono (con modalità e scadenze diverse) i rappresentanti delle varie istituzioni separate (Camera, ogni due anni; Senato, ogni sei anni; presidente, ogni quattro anni), ma non una maggioranza di governo. Ecco perché non ha senso comparare le mele americane con le pere degli Stati europei (per magari affermare che le seconde sono meglio delle prime). In America, la Corte suprema assolve un compito diverso ed emerge da un processo diverso rispetto alle nostre corti costituzionali. Di qui, i *checks and balances* nella nomina dei suoi membri, nominati (a vita) dal presidente in carica (interesse nazionale) con il consiglio e il consenso del Senato (interessi degli Stati).

Così non è avvenuto tra il 2017 e il 2021, quando il presidente Trump e la maggioranza repubblicana del Senato hanno imposto ben tre nuovi giudici radical-conservatori (in sostituzione di tre giudici che si erano ritirati o deceduti), senza ricercare il consenso dei democratici (anche perché divisi al loro interno). Una scelta discutibile in quanto i repubblicani rappresentavano una minoranza degli elettori. Infatti, il Senato è costituito da

due senatori per Stato (principio che favorisce gli Stati piccoli, rurali e bianchi al centro del Paese) e il Collegio elettorale che elegge il presidente sotto-rappresenta gli Stati popolosi delle coste, generalmente democratici. Basti pensare che gli ultimi due presidenti repubblicani (come George W. Bush nel 2000 e Donald Trump nel 2016) sono stati eletti da una maggioranza del Collegio elettorale pur avendo ottenuto una minoranza del voto popolare. Se poi si considera che gli Stati repubblicani del Sud hanno introdotto leggi elettorali così da ostacolare la partecipazione dei gruppi non-bianchi (generalmente democratici), il risultato, avrebbe detto Robert Dahl (1915-2014), è la formazione di un regime di «tirannia delle minoranze» (bianche e radical-conservatrici). Questa minoranza ha imposto alla Corte suprema giudici sostenitori di una teoria costituzionale ("originalismo") che ha effetti rivoluzionari. Secondo questa teoria, la Costituzione deve essere interpretata come originalmente intesa dai suoi autori nel 1787, così da celebrare i valori e gli interessi dell'America bianca di allora in contrapposizione alla società multietnica e multiculturale sviluppatasi nei 250 anni successivi. Uno sviluppo, quest'ultimo, accompagnato da importanti sentenze delle Corti supreme del passato, con le quali era stata estesa la protezione costituzionale ai diritti delle donne, degli individui appartenenti ai gruppi etnici (a cominciare dagli afroamericani) e alle varie minoranze sociali (a cominciare da quelle sessuali). È tale sviluppo che l'attuale Corte suprema sta rovesciando, in una logica antistorica oltre che anti-pluralista. Insomma, la Corte suprema ha finito per acquisire un ruolo di parte piuttosto che di mediazione tra le parti, così privando la politica polarizzata dell'unico strumento che potesse regolarla. Anche l'America avrebbe bisogno di aggiornare la sua casa.

3 Luglio 2022

L'America spaccata è una minaccia per il mondo

Dopodomani, gli occhi di molti saranno rivolti verso l'America. Circa 120 milioni di cittadini americani andranno a votare per le elezioni di *mid-term*, in un contesto di polarizzazione politica senza precedenti. L'esito delle elezioni condizionerà la politica interna di quel Paese ma anche il destino del mondo. Vediamo meglio. Contrariamente ad un'opinione diffusa, l'America ha un governo debole, non forte. Forte è il Paese e (fino ad ora) le sue istituzioni. Il governo è debole perché i costituenti l'hanno organizzato secondo la logica della separazione dei poteri. Il presidente, la Camera dei Rappresentanti e il Senato sono "istituzioni separate che condividono il potere di governo". Le elezioni per la Camera si tengono ogni due anni, in distretti elettorali interni ai singoli Stati; quelle per il Senato ogni sei anni, scaglionate per un 1/3 dei senatori ogni due anni, in distretti elettorali che coincidono con i singoli Stati; quelle presidenziali ogni quattro anni. Le elezioni di dopodomani si chiamano di metà mandato perché si tengono tra un'elezione presidenziale e l'altra.

In gioco vi saranno i 435 seggi della Camera e 1/3 dei 100 seggi (35) del Senato (le due camere che costituiscono il Congresso). Le tre istituzioni di governo (presidenza, Camera e Senato) sono elette da elettorati diversi, stanno in carica per periodi diversi, non dipendono dalla fiducia dell'una o dell'altra. L'America non ha un governo, se inteso come l'istituzione dotata del potere dell'ultima parola. Essa riesce a ben governare quando le tre istituzioni riescono a convergere su comuni obiettivi, mentre invece è destinata a mal governare quando le tre istituzioni divergono sugli obiettivi da perseguire. Attualmente, il presidente (democratico) Joe Biden be-

neficia di una maggioranza democratica ristretta alla Camera (220 democratici, 212 repubblicani, 3 seggi vacanti) e risicata al Senato (50 democratici, 50 repubblicani, con la vicepresidente Kamala Harris che può sbloccare lo stallo a favore dei primi). A causa di queste (ristrette e risicate) maggioranze, Biden ha dovuto ridimensionare i progetti legislativi più ambiziosi, anche se è riuscito a far approvare misure importanti. Come, recentemente, l'*Inflation Reduction Act* (che include 300 miliardi dollari per ridurre il deficit e 369 miliardi di dollari per abbassare i costi dell'energia, oltre che il prezzo delle prestazioni sanitarie per i cittadini a basso reddito) oppure la *Security Assistance for Ukraine* (più di 1 miliardo di dollari che si aggiungono a 16 miliardi dollari finora impegnati per assistere Kiev).

Se è difficile governare l'America, lo sarebbe ancora di più se le elezioni di dopo-domani producessero una maggioranza repubblicana alla Camera (un esito probabile) e al Senato (un esito possibile). Infatti, le due maggioranze repubblicane sarebbero largamente condizionate da rappresentanti e senatori sostenuti dalla componente trumpiana del partito. L'ex presidente Donald Trump si è personalmente impegnato, durante le primarie repubblicane che dovevano scegliere i candidati per le elezioni, a promuovere politici che condividono la sua accusa che Biden abbia "rubato" l'elezione del 2020 (*Stop the Steal*). Ciò ha spinto i repubblicani, che controllano la maggioranza legislativa degli Stati, ad introdurre vincoli alla partecipazione elettorale di minoranze etniche (dagli afroamericani ai gruppi di recente immigrazione) e ad utilizzare il nuovo censimento del 2020 per ridisegnare i distretti elettorali così da massimizzare il voto del proprio elettorato e disperdere quello dell'elettorato avversario. Dentro il

Partito repubblicano si è consolidato un diverso partito, con un nome distinto (MAGA o *Make America Great Again*), un programma radicale (isolazionismo in politica estera e deregolamentazione in politica interna) e un suo leader indiscusso. Un leader che, nonostante le acclarate irregolarità costituzionali compiute durante il suo mandato quadriennale (2017-2020), dispone di un sostegno elettorale militante. Lo si è visto il 6 gennaio 2021, quando sostenitori di Trump hanno dato l'assalto al Congresso con lo scopo di bloccare il passaggio dei poteri presidenziali a Joe Biden. Una sorta di colpo di Stato, come non si era mai visto. Trump ha trasformato il risentimento sociale in una risorsa politica. Così, dopodomani, una vittoria repubblicana rafforzerebbe la sua candidatura per le elezioni presidenziali del 2024, anche perché (sempre dopodomani) in 27 Stati si voterà per la posizione di segretario di Stato (il funzionario che dovrà certificare i risultati elettorali dello Stato nelle prossime elezioni presidenziali) con ben 18 candidati trumpiani in lizza. Come ha dichiarato il possibile nuovo Speaker della Camera, Kevin McCarthy, un Congresso repubblicano taglierebbe subito il programma di aiuti all'Ucraina e quello finalizzato a contenere i costi dell'energia. Ecco perché Mosca e Pechino, ma anche Bruxelles, seguiranno con attenzione le elezioni di dopodomani.

Insomma, un'America polarizzata è un pericolo per sé stessa e per il mondo. Solamente la destra conservatrice (anti-trumpiana) del Partito repubblicano potrebbe fermare la polarizzazione. Decidendo se seguire la strada di Paul Hindenburg, il presidente conservatore del Reich (1925-1934) che, nella Germania in crisi, aprì le porte alla destra eversiva oppure la strada della repubblicana Liz Cheney che ha votato per l'*impeachment* di Trump alla Camera (2021), pur sapendo

che avrebbe perso il suo seggio (come è avvenuto). Spetta alla destra conservatrice salvare la democrazia americana e, con essa, l'ordine liberale internazionale.

6 Novembre 2022

Reazioni al contenimento del populismo trumpista

Doveva essere un'ondata, si è dimostrata un rigagnolo (per l'*Economist*). Di solito, in America, le elezioni di metà mandato esprimono un giudizio sul presidente in carica (Joe Biden), questa volta hanno espresso un giudizio su un presidente non più in carica, ma determinato a ritornarci (Donald Trump). Anche se i repubblicani hanno conquistato la maggioranza alla Camera (seppure contenuta) e conserveranno almeno la parità dei seggi al Senato, molti dei candidati sostenuti da Trump (gli *election deniers*, i complottisti secondo i quali Biden ha "rubato" la vittoria nel 2020) non sono stati eletti, sia nelle elezioni federali che in quelle statali. Trump non è stato sconfitto (145 candidati a lui collegati sono stati comunque eletti), ma è stato ridimensionato. Perché? In politica interna, il populismo trumpista è stato ridimensionato perché i democratici (in Stati come Michigan, Nevada e soprattutto Pennsylvania) hanno fatto proprie le ragioni esistenziali che l'avevano motivato. Mentre Trump aveva opposto alla globalizzazione un "sentimento" isolazionista e un approccio "transattivo" alle relazioni commerciali internazionali, Biden ha perseguito una politica di rassicurazione, una sorta di de- globalizzazione selettiva, con l'obiettivo di difendere gli interessi dei ceti medi e operai. Così, nei due anni di presidenza, Biden ha rallentato la transizione ambientale (come ha riconosciuto John Kerry alla COP27), proponendo

di dismettere le produzioni inquinanti secondo un piano di più lungo periodo rispetto al previsto, se ciò significava la difesa del lavoro di centinaia di migliaia di persone. Nello stesso tempo, ha rafforzato la politica di *re-shoring* delle multinazionali americane, così come ha incrementato l'acquisto di prodotti americani da parte di americani. Già nella sua prima settimana da presidente, Biden firmò un ordine esecutivo (N. 14005) che favoriva il Made in America, divenuto il *Buy America Rule* nel marzo scorso, in base al quale "ogni bene acquistato con soldi pubblici dovrà contenere il 75% di produzione americana, rispetto al 55% in precedenza richiesto". Così, non ha eliminato i dazi introdotti da Trump nei confronti dei prodotti cinesi o europei, decisione criticata anche dai Paesi amici perché poco compatibile con le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio. In due anni, Biden ha riscritto l'agenda democratica globalista inaugurata da Bill Clinton e sostenuta da tutti i leader democratici fino a Hillary Clinton. Anche se non si è trattato di America First, ne siamo vicini. Dopo tutto, l'America può permetterselo, mentre nessun Paese europeo potrebbe permetterselo. A meno che gli europei non agiscono insieme per perseguire un'Europa First così da ribilanciare la relazione economica con gli americani. Ma questo dipende da noi, non da loro. Certamente, i democratici sono stati premiati per il loro impegno a difendere i diritti, come quelli delle donne (minacciati dalla sentenza Dobbs, del giugno scorso della Corte Suprema) o quelli elettorali (minacciati dall'assalto a Capitol Hill del 6 gennaio dell'anno scorso). Tuttavia, l'agenda economica ha contato. Qui, i democratici si sono mossi verso posizioni tradizionalmente repubblicane. In politica estera, il populismo trumpista è stato contenuto perché i repubblicani hanno continuato a sostenere l'internazionalismo liberale di Biden in

Ucraina. Dopo tutto, l'alternativa era credere alle capacità taumaturgiche di Trump. Come aveva detto Viktor Orbán prima delle elezioni, «la speranza per la pace si chiama solamente Trump». Nei prossimi due anni, difficilmente la maggioranza della Camera metterà in discussione gli aiuti economici a Kiev (un nuovo pacchetto potrebbe essere approvato entro la fine dell'anno), così come la non- maggioranza del Senato non metterà in discussione gli aiuti militari all'esercito ucraino. Per di più (CBS News Polls), una maggioranza di americani continua a ritenere "necessario fermare Putin". A sua volta, un'America che rimane saldamente a sostegno dell'Ucraina obbligherà l'Europa a mettere le proprie incertezze sotto il tappeto. E, comunque, il peso del sostegno all'Ucraina è sulle spalle di Washington D.C., più che su quelle di Parigi o Berlino. Il contenimento del populismo trumpista sta già spingendo i repubblicani a definire una strategia conservatrice di politica estera per il 2024. Un dibattito si è aperto tra chi propone di ritornare al conservatorismo tradizionalista di Russell Kirk (1918-1994), ripreso recentemente da Nadia Schadlow su *Foreign Policy*, secondo il quale l'America deve intervenire internazionalmente solamente là dove è minacciato il suo interesse nazionale e chi propone di rilanciare il conservatorismo post-tradizionalista di Ronald Reagan, ripreso recentemente da William Inboden su *Foreign Affairs*, secondo il quale l'America non deve mai rinunciare alla sua leadership internazionale. Se l'internazionalismo liberale di Biden si basa sul rafforzamento del sistema multilaterale in cui è inserita l'America, l'internazionalismo conservatore dovrà decidere cosa vuole fare di quel sistema. Comunque, qui, sono i repubblicani che si sono avvicinati ai democratici. In conclusione, il contenimento del populismo trumpista ha spinto i democratici verso posizioni repubblicane (in politica inter-

na) e i repubblicani verso posizioni democratiche (in politica estera). L'America rimane polarizzata, ma (almeno) lo è sempre di meno sui complotti.

13 Novembre 2022

Come fermare lo stile paranoide di Trump

Ho trascorso l'ultimo mese e mezzo ad Harvard, andando a discutere i risultati della mia ricerca anche in altre università americane. Al di fuori dei seminari, un unico tema ritornava continuamente al centro della discussione tra i colleghi, Donald Trump. Pur avendo preferenze politiche diverse, quegli studiosi, alcuni dei quali tra i più autorevoli scienziati della politica americani, concordavano su due punti. Primo punto: la personalità di Trump costituisce una minaccia per la democrazia. Trump rappresenta un esempio estremo dello "stile paranoide" che ha caratterizzato la politica americana nel secondo dopoguerra. In un saggio del 1964 per *Harper's Magazine*, quindi trasformato in un libro nel 1965 (*The Paranoid Style in American Politics*), lo storico americano Richard Hofstadter definì lo stile paranoide come una modalità di comunicazione in cui il leader (come i senatori Joseph McCarthy, negli anni Cinquanta, e Barry Goldwater, negli anni Sessanta) costruisce un mondo surreale di complotti contro i "veri americani" che "lui" solamente può sventare. Mutuando dalla psichiatria clinica il concetto di paranoia, Richard Hofstadter mostrò come, sul piano del comportamento politico, il leader con lo stile paranoide combini senso di persecuzione, narcisismo personale, visione salvifica di sé stesso. Utilizzando la categoria sociologica di "ansia di status", Richard Hofstadter argomentò che lo stile paranoide ha successo

quando incontra paure diffuse. Come fu il caso, allora, di quelle dei gruppi sociali (bianchi) che temevano di essere "sostituiti" dall'ascesa di minoranze (in particolare afroamericane). Donald Trump rappresenta il livello più alto di politicizzazione della paura trasformata in rabbia. Tant'è che sta trasformando con successo i (36) procedimenti giudiziari contro di lui per alimentare l'idea che l'«establishment» vuole colpire lui «per poter poi colpire tutti» (come ha dichiarato). Secondo un Emerson College Poll, pubblicato su *The Hill* il 24-25 aprile scorsi, Donald Trump ha il sostegno del 62% dei repubblicani registrati (per partecipare alle primarie), mentre il suo potenziale avversario, il governatore repubblicano della Florida Ron DeSantis, ha il sostegno solamente del 16%. È dunque altamente probabile che Donald Trump vincerà le primarie repubblicane della prossima primavera, per presentarsi come candidato repubblicano alle elezioni presidenziali del novembre 2024. Lo stile paranoide si registra in molte istituzioni, non solo in quelle politiche. Tuttavia, se si afferma in politica, esso può produrre conseguenze preoccupanti sul regime democratico. Secondo punto: lo stile paranoide non può essere contenuto solamente dalle istituzioni democratiche. Spetta agli altri leader, soprattutto del suo partito, contenere lo stile paranoide. Se si compara l'esperienza del maccartismo (degli anni Cinquanta del secolo scorso) e del suprematismo bianco (del decennio successivo), entrambi nati all'interno della destra radicale repubblicana, con l'esperienza di Donald Trump (del quadriennio 2017-2020), si può capire come i leader di partito possano fare la differenza. McCarthy fu fermato dai leader repubblicani (addirittura dal presidente repubblicano allora in carica, Dwight Eisenhower) e Goldwater dai repubblicani moderati, anche del Sud, che contrastarono la sua candidatura alla presidenza, nel 1964, votando per il

presidente Lyndon B. Johnson (che vinse plebiscitariamente). Nulla di ciò è avvenuto quando Donald Trump era presidente. I leader repubblicani (a cominciare dal senatore Mitch McConnell) assecondarono il suo tentativo di smantellare il sistema di *checks and balances*, consentendogli di prendere decisioni unilaterali come fosse il capo di una post-democrazia. Lo spinsero a nominare un giudice della Corte suprema (dopo che ne aveva già nominati altri due) poche settimane prima della fine del suo mandato, mentre avevano impedito al precedente presidente democratico Barack Obama di nominare un giudice, in sostituzione di un membro della Corte appena deceduto, ben due anni prima della fine del suo mandato. Lo sostennero nella sua furia antiistituzionale, rivolta alle agenzie della sicurezza (come la CIA e l'FBI) e al Dipartimento di Stato, accusati di far parte di un *deep state* a lui ostile. Non lo criticarono per l'irresponsabile politica anti-Covid perseguita, trasformando il Dr. Anthony Fauci nella rappresentazione diabolica della scienza. Tutto ciò per ottenere (in cambio) una defiscalizzazione senza precedenti. In un recente libro, *Democracy Erodes from the Top*, Larry Bartels ha mostrato come siano i leader, e non i cittadini, a condurre ad esiti autoritari di lungo periodo pur di ottenere vantaggi di breve periodo. Certamente, non sono mancate contro-reazioni allo stile paranoide di Donald Trump. La Fox News, che aveva fatto da megafono alle bugie sull'elezione rubata del 2020, ha dovuto pagare ben 787,5 milioni di dollari alla società Dominion Voting Systems che aveva fornito la tecnologia per quelle elezioni, così come ha dovuto licenziare il suo giornalista di punta, Tucker Carlson, che aveva fatto dell'insulto la sua professione. Tuttavia, ciò non basterà, se non emergerà una reazione dall'interno del Partito repubblicano, che per ora non si vede. Insomma, Donald Trump, per le sue caratteristiche

personali e per l'opportunismo del suo Partito, è considerato una minaccia alla democrazia. Almeno, dai miei colleghi che, per dirla con Timothy Garton Ash, non sono rappresentativi ma significativi. Naturalmente, spetterà agli elettori, nel 2024, emettere il giudizio definitivo in proposito.

7 Maggio 2023

Biden, il mondo globalizzato e il peso cinese

Partito ufficialmente alla fine del mese scorso, il dibattito sul futuro della globalizzazione è più che mai in corso nell'Amministrazione Biden. Jake Sullivan (National Security Advisor), con un intervento del 27 aprile, e Janet Yellen (Segretaria del Tesoro), con un intervento del 20 aprile, hanno dato voce a due scuole di pensiero. Ma è stato soprattutto l'*Inflation Reduction Act* (IRA) dell'agosto del 2022 a catalizzare la discussione, con il massiccio intervento federale (quasi 400 su 738 miliardi dollari) per finanziare la riconversione energetica delle imprese che operano in America. L'IRA ha introdotto una discontinuità protezionistica che contraddice la politica finora perseguita dai democratici americani. Vale la pena di capirne le implicazioni politiche. Al centro del dibattito c'è il rapporto da tenere con la Cina. Yellen e Sullivan riconoscono che quest'ultima si è rivelata inaffidabile, con il suo sistematico sostegno statale alle imprese che operano nei mercati globali, così contraddicendo gli impegni presi con l'Organizzazione mondiale del commercio. Tuttavia, per Yellen, ciò non giustifica la messa in discussione della globalizzazione e l'adozione di politiche protezionistiche. Come ha detto l'esponente più importante di questa prospettiva, Larry Summers (che, con varie cariche, ha gestito il Teso-

ro durante le due Amministrazioni di Bill Clinton, 1993-2001), l'importazione di prodotti a basso costo «ha consentito di alzare il tenore di vita di milioni di americani, mentre le politiche protezionistiche difenderebbero il lavoro di 60.000 persone impiegate nell'industria dell'acciaio». Per Yellen e Summers, ogni volta che l'America ha adottato politiche protezionistiche ("*to buy American*") ha finito per danneggiare i propri consumatori e per ostacolare la cooperazione con altri Paesi. Per Summers, occorre invece seguire «la prospettiva multilaterale e globalista che abbiamo adottato dalla fine della Seconda guerra mondiale e non la prospettiva protezionistica seguita dopo la fine della Prima guerra mondiale». Quest'ultima, infatti, portò all'isolamento americano e al fallimento delle democrazie europee. Per i neo-globalisti, la globalizzazione economica è una strategia necessaria. *It's the economy, stupid*. La prospettiva di Sullivan è diversa. Per lui, la globalizzazione «ha messo in discussione le condizioni di vita della classe media». A loro volta, «la pandemia e la guerra russa hanno messo in discussione la sicurezza delle nostre catene di valore». L'interdipendenza si è trasformata in *overdependence*. Di qui, la necessità di rivedere l'approccio economicistico alla globalizzazione, perseguendo «una moderna strategia industriale e di innovazione tecnologica». Occorre ricostruire le basi industriali del Paese, adattare il modello economico alle esigenze geopolitiche e di sicurezza, accelerare la risposta alla crisi climatica e alle sfide della transizione energetica, promuovere politiche capaci di ridurre l'ineguaglianza sociale e di rafforzare la democrazia. Per Sullivan, non spetta allo Stato federale stabilire quali debbano essere le imprese da premiare e quelle da penalizzare, come avviene nelle economie dirigiste. Lo Stato federale, però, deve identificare i settori che sono strategici dal punto di vista della crescita

tecnologica e della sicurezza nazionale, incentivando l'industria privata a fare «ciò che meglio sa fare, innovare, crescere, competere». Dopo tutto, dice Sullivan, così abbiamo fatto con NASA o con DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), l'agenzia del Dipartimento della Difesa creata per favorire lo sviluppo di nuove tecnologie militari, cui si deve lo sviluppo di Internet. E così si sta facendo con il "*CHIPS and Science Act*" del 2022 che sostiene l'industria americana dei semiconduttori. Per Sullivan, non bisogna avere scrupoli a difendere gli interessi strategici dell'America, impedendo il trasferimento di tecnologie sensibili a Paesi ostili, come la Cina. Il protezionismo è necessario in alcuni settori, non lo è ovunque. Riprendendo la formula usata da Ursula von der Leyen, con la Cina occorre realizzare un "*de-risking*" piuttosto che un "*de-coupling*". Come sostenuto da Dani Rodrik (il principale teorico post-globalista), la globalizzazione va governata, non già lasciata a sé stessa. Per Sullivan, infatti, l'intervento federale è necessario anche per ragioni di politica interna. Esso deve contrastare la *trickle-down economics*, esasperata dalla precedente Amministrazione Trump, che ha condotto «a tagli fiscali regressivi, a riduzione drastica degli investimenti pubblici, a concentrazione incontrollata di capitale finanziario e all'abolizione delle misure legislative a protezione dei lavoratori e delle loro rappresentanze». Il cui risultato, precisa, è stato la riduzione e l'impoverimento della classe media, accompagnata dall'arricchimento senza precedenti di *rentiers* legati al capitale finanziario. Seguendo una lunga tradizione di pensiero, per Sullivan, senza una diffusa classe media, non sopravvive la democrazia, ma neppure il capitalismo. *It's the politics, stupid*. Naturalmente, l'esito di questo dibattito è condizionato da fattori interni ed esterni. All'interno, da come evolverà la polarizzazione in corso sul tetto al

debito di bilancio. All'esterno, dalla reazione dei cinesi e degli europei. I cinesi vogliono "preservare la torta (della globalizzazione) per continuare a mangiarsela". Gli europei, tradizionalmente neo-globalisti, stanno capendo di dover diventare post-globalisti. Un coordinamento con gli americani, di sicuro, potrebbe aiutare entrambi.

28 Maggio 2023

Un mondo senza America è una manna per i dittatori

«Se verrò eletto, farò il dittatore... (pausa) per il primo giorno solamente», così Donald Trump ha risposto alla domanda di Sean Hannity, spregiudicato giornalista super-conservatore. Siamo in Iowa, durante un rally elettorale dell'ex presidente di cinque giorni fa, non già in un film di fantapolitica. Così come non è fantapolitica la possibilità che Donald Trump possa ritornare alla Casa Bianca dopo le elezioni del novembre 2024. Pur essendo sottoposto a ben 91 capi d'imputazione, rimane il probabile vincitore delle primarie repubblicane che inizieranno il mese prossimo. Nonostante l'opposizione del *Wall Street Journal* (quotidiano di riferimento dell'establishment repubblicano) e dei fratelli Koch (principali finanziatori delle cause repubblicane più estremiste), secondo *Morning Consult's Capabilities*, Donald Trump è sostenuto dal 66 per cento dei partecipanti alle primarie repubblicane. Nell'elettorato nazionale, pur ricevendo la minoranza del voto popolare, potrebbe conquistare la maggioranza dei grandi elettori dei collegi elettorali degli Stati del Nord-Est, quelli che faranno la differenza. Ha scritto Robert Kagan (analista conservatore) il 30 novembre scorso su *Washington Post* che «una dittatura Trump è sem-

pre più inevitabile». Se così sarà, quali conseguenze? Secondo Project 2025, il rivoluzionario programma politico di Trump, sia l'America che il mondo dovranno essere cambiati dalle fondamenta. Sul piano interno, usando decreti esecutivi che non richiedono l'approvazione congressuale, Project 2025 prevede che la prima decisione presidenziale riguarderà il licenziamento «di tutti i dirigenti di tutti dipartimenti e agenzie esecutive» (intorno a 50.000 persone), a cominciare da quello della Giustizia, sostituendoli con personale (già selezionato o in corso di selezione) leale al nuovo presidente e alla sua organizzazione MAGA (*Make America Great Again*), che coincide con il Partito repubblicano. Questa volta, ha detto Trump a Hannity, «non mi farò imbrigliare dal *deep state* come avvenne nel 2016», quando accettò di chiamare alla Casa Bianca generali (come John Kelly o Mark Milley) il cui obiettivo era quello di contenere le sue decisioni (tant'è che furono poi licenziati o costretti a dimettersi). Di fronte alle probabili reazioni popolari, Project 2025 prevede di ricorrere all'*Insurrection Act*, una legge del 1807 che autorizza l'uso di forze militari per reprimere «azioni di disordine civile, insurrezione e ribellione», peraltro mai usata finora. Come Trump ha promesso nel suo discorso del Veterans Day dell'11 novembre scorso, «dobbiamo liberarci una volta per tutte dei comunisti, marxisti, fascisti e delinquenti del radicalismo di sinistra che vivono come parassiti nel nostro Paese, dicendo bugie, rubando le elezioni e facendo di tutto per distruggere l'America e il sogno americano». Il maccartismo degli anni Cinquanta del secolo scorso sarà poca cosa di fronte alla rabbia vendicativa che muove Trump. Eppure, quello fu considerato uno dei periodi più bui della democrazia americana. Sul piano internazionale, Project 2025 mira ad abolire o ridimensionare tutti i Trattati internazionali (commerciali, ambientali, milita-

ri) che non sono convenienti per l'America. Trump vuole anche rivedere le condizioni di ingaggio della Nato (con probabile disimpegno, finanziario e militare, del Paese nell'organizzazione). Per Trump, la difesa dell'Ucraina non rappresenta affatto un interesse nazionale, così come non lo rappresenta per la maggioranza repubblicana della Camera dei rappresentanti, organismo cui la costituzione ha affidato "il potere della borsa". Dopo una guerra civile interna ai repubblicani, che ha condotto al licenziamento dello Speaker repubblicano Kevin McCarthy, il nuovo Speaker repubblicano della Camera, Mike Johnson, trumpiano di ferro, ha appena rifiutato di considerare la proposta della Casa Bianca di costituire un Fondo speciale di 106 miliardi di dollari per finanziare l'Ucraina e Israele, oltre che il muro tra Texas e Messico richiesto da alcuni membri del suo partito. Trump vuole un'America isolazionista (ma non neutrale, perché vicina alla Russia di Putin, come ha rilevato Edward Luce sul *Financial Times* del 5 ottobre scorso), impegnata in una politica transazionale con la Cina, contraria ad accordi commerciali multilaterali, disinteressata all'Europa. La stessa demonizzazione del presidente ucraino Volodymir Zelensky da parte dei leader MAGA (Vivek Ramaswamy, candidato super-trumpiano delle primarie repubblicane, lo ha definito il «Papa dei nemici dell'America») è una dimostrazione del disinteresse verso le vicende europee. Un mondo senza l'America è una manna dal cielo per i dittatori di tutto il mondo, a cominciare da quelli (cinesi, russi, iraniani) che hanno le armi nucleari per imporre i loro interessi (e le loro credenze). Conseguenze inimmaginabili ci stanno aspettando dietro l'angolo. Naturalmente, nella storia, nulla è inevitabile, come Robert Kagan sa. Il sistema costituzionale americano di multipli controlli e bilanciamenti è ancora intatto. Così come pluralista è la società civile del Paese.

Più di due secoli di democrazie non si cancellano in una notte. Tuttavia, le illusioni non bastano per fermare la degenerazione democratica, tanto meno per fuggire dalle proprie responsabilità. Come continuano invece a pensare gli europei. Che perdono mesi per concordare la riduzione annuale dell'indebitamento nazionale, ma non si pongono il problema di come costruire una difesa europea con l'indebitamento comune. Contrariamente alle auto a guida autonoma, quella democratica, però, non procede senza conducente.

10 Dicembre 2023

Parte Quinta

La guerra di Hamas

A Kiev e Tel Aviv in gioco le società aperte

Eppure, nonostante tali diversità, Putin e Sinwar condividono il disprezzo per le società aperte, dove gli individui sono protetti da diritti inalienabili rispetto a chi detiene il potere (secolare e religioso), perché garantiti da un sistema giudiziario indipendente da chi comanda. Ucraina e Israele sono democrazie, seppure imperfette, che sono l'opposto dei regimi autocratici (sia secolari che religiosi) che quei leader rappresentano. Poiché Putin e Sinwar non riconoscono l'esistenza stessa dell'Ucraina o di Israele, essi si rifiutano di rispettare il diritto internazionale che regola la guerra (obbligando a distinguere, ad esempio, tra civili e militari). Intendiamoci. La guerra totale non è un fenomeno recente, essendo stata inaugurata con la fine della Seconda guerra mondiale. Ma nel caso di Putin e Sinwar essa non è utilizzata per rafforzare future posizioni negoziali, ma per cancellare un popolo di cui non si riconosce l'esistenza. A Putin non interessa la protezione delle comunità russofone delle regioni orientali dell'Ucraina, né a Sinwar interessa la costruzione di uno Stato palestinese. Tant'è che non hanno mai avanzato proposte specifiche in proposito, essendo interessati esclusivamente ad eliminare una democrazia in formazione ai confini della Russia ed una democrazia difficile al centro del mondo arabo. Chi non lo capisce, è ignorante o in mala fede. Se la democrazia è la vera posta in gioco delle due aggressioni militari, allora è evidente che le altre democrazie non possono che sostenere Kiev e Tel Aviv. E lo debbono fare con aiuti militari ed economici, ma anche con le loro critiche costruttive. Kiev sarà tanto più forte nel respingere l'aggressione esterna russa, quanto più determinata sarà la sua azione interna a democratizzare il proprio processo politico. So-

prattutto, a combattere la corruzione, se è vero che l'Ucraina continua ad essere tra i Paesi più corrotti d'Europa (secondo il "*Corruption perception index*" del 2022). Tel Aviv sarà tanto più legittimata a combattere Hamas, quanto più sarà disponibile a ricercare una soluzione che garantisca le aspirazioni nazionali del popolo palestinese. Ma, anche qui, intendiamoci. Gli innumerevoli tentativi di negoziare la soluzione di "due Stati limitrofi e in reciproca sicurezza" (come da accordo di Oslo nel 1993) sono falliti non solamente per le resistenze interne all'élite politica israeliana, ma anche per il reiterato rifiuto dell'Autorità nazionale palestinese (ANP) ad accettare una soluzione di ragionevole compromesso. Come quella avanzata dal presidente Bill Clinton nell'incontro di Camp David del luglio 2000 che prevedeva la nascita di uno Stato palestinese, ma il ritorno di solamente alcuni dei 700.000 palestinesi costretti a lasciare le loro case dopo la vittoria militare di Israele nel 1949 e un rimborso per gli altri. La paralisi negoziale ha condotto alla crescita della destra radicale in Israele e a quella di Hamas tra i palestinesi, entrambe organizzazioni impegnate a "liberarsi definitivamente" dell'avversario. La degenerazione corruttiva dell'Autorità nazionale palestinese (ANP), divenuta ostaggio di una oligarchia gerontocratica (guidata da Abū Māzen) preoccupata della propria sopravvivenza e non di quella dei palestinesi, ha favorito la crescita di Hamas. La degenerazione personalistica del Likud, divenuto ostaggio di un leader (Benjamin Netanyahu) preoccupato del proprio potere e non della sicurezza di Israele, ha favorito la legittimazione governativa dei partiti fondamentalisti dei coloni israeliani. Con l'esito che due opposti ma speculari fondamentalismi hanno finito per controllare i rispettivi campi. Non c'è una responsabilità univoca per i fallimenti dei precedenti negoziati

israelo-palestinesi. Chi lo pensa, è ignorante o in mala fede. Insomma, sia a Kiev che a Tel Aviv è in gioco la difesa della democrazia dagli attacchi di autocrazie laiche e religiose. Quegli attacchi sono stati favoriti dalle divisioni interne ai Paesi in questione, ma anche dalle divisioni che stanno paralizzando le nostre democrazie. Come ha scritto l'*Economist* di metà settembre scorso, la crescita dei partiti della destra radicale in Europa e in America è responsabile di una polarizzazione politica che sta mettendo in discussione il loro centro politico. È difficile per quest'ultimo sostenere Kiev e Tel Aviv se continua ad essere sfidato da forze autoritarie interne in sintonia con i regimi autocratici esterni che esso dovrebbe contrastare. La democrazia, ha scritto Larry Bartels, si sta erodendo dall'alto e non dal basso. Eppure, Kiev e Tel Aviv vanno sostenute, perché lì si gioca il futuro delle nostre società aperte. Società piene di difetti ma dotate della libertà per correggerli.

15 Ottobre 2023

Israeliani e palestinesi oltre le fedi radicalizzate

Il conflitto in Medio Oriente non potrà essere risolto fino a quando verrà vissuto come uno scontro tra due entità omogenee, Israele e Palestina, per di più caratterizzate da un'identità religiosa piuttosto che politica. All'interno sia dell'uno che dell'altra, vi sono invece posizioni che contrastano tale rappresentazione e che andrebbero sostenute per avviare un percorso di conciliazione. Vediamo. Israele non è la sua destra religiosa, anche se quest'ultima è diventata sempre più influente. Nel governo formatosi il 29 dicembre 2022, guidato da Benjamin Netanyahu e costituito di 13 partiti,

almeno cinque rappresentavano l'estrema destra religiosa, per la quale non esiste una questione palestinese. "Guidata dalla Bibbia", la destra religiosa ha promosso, finanziato e protetto l'insediamento di colonie "ebraiche" (come le chiama) nei territori della West Bank occupati militarmente da Israele dopo la guerra del 1967, territori che Israele si era poi impegnato a restituire all'Autorità nazionale palestinese (Anp) con i secondi accordi di Oslo del 1995. Nonostante l'impegno allora preso, la destra religiosa israeliana ha fatto di tutto affinché quell'impegno non venisse rispettato. Nella West Bank, secondo WestBankJewishPopulationStats.com, la popolazione dei coloni, al 1° gennaio di quest'anno, era di 502.991 persone, con una crescita del 16% dal 1° gennaio 2018, cui vanno aggiunti oltre 200.000 coloni che si sono installati a Gerusalemme Est (assegnata anch'essa ai palestinesi ad Oslo nel 1995). Il risultato è la frammentazione della West Bank, la sua militarizzazione per proteggere i coloni, l'estensione dell'autorità israeliana sulla popolazione palestinese (di tre milioni di persone). Questa politica, però, è stata e continua ad essere contestata da settori consistenti della società israeliana, che hanno denunciato il nesso autoritario tra negazione dei diritti dei palestinesi (all'esterno) e indebolimento dello Stato di diritto (all'interno). Centinaia di migliaia di israeliani sono scesi in piazza, nei mesi scorsi, per contestare la contro-riforma della giustizia avanzata dal governo Netanyahu. Studiosi israeliani come Yuval Noah Harari hanno accusato i governi del loro Paese di perseguire una politica di apartheid ai danni dei palestinesi nella West Bank e a Gerusalemme Est, politica frutto delle «fantasie bibliche» di fondamentalisti religiosi ossessionati «dalle idee della supremazia ebraica». Dunque, non c'è un solo Israe-

le, come i suoi critici pensano. Anche la Palestina non è la sua destra religiosa (Hamas). Quest'ultima non riconosce l'esistenza di Israele, specularmente al disconoscimento dei diritti dei palestinesi da parte di quella ebraica. Eppure, Hamas è tutt'altro che il rappresentante del popolo palestinese. Su *Foreign Affairs* della settimana scorsa, Amaney Jamal e Michael Robbins hanno riportato i risultati di un sondaggio (di Arab Barometer che ha coinvolto 1.189 palestinesi, sia della West Bank che di Gaza, tra il 28 settembre e l'8 ottobre scorsi), in base al quale il governo di Hamas a Gaza godeva del sostegno del 29% dei palestinesi della Striscia, mentre il 67% di questi ultimi dichiaravano di avere "nessuna o poca fiducia" nei suoi confronti. Mentre Hamas ha fatto della distruzione di Israele la sua missione sin da quando si è costituita (nel 1987), la maggioranza degli abitanti di Gaza e della West Bank si è dichiarata invece favorevole alla soluzione dei due Stati. Quando quella soluzione fu rifiutata (il 23 dicembre 2000) per le incertezze di Yasser Arafat, furono intellettuali palestinesi come Edward Said e Rashid Khalidi a criticare quest'ultimo per la mancanza di coraggio a trovare un compromesso sulla questione della Nabka (l'esodo forzato di 700.000 palestinesi dalle loro case in seguito alla guerra arabo-israeliana del 1948). Dopo tutto, ha scritto recentemente Bo Rothstein (scienziato politico svedese), il dramma dei rifugiati (durante e dopo la guerra) non ha riguardato solamente i palestinesi. Più di mezzo milione di finlandesi dovettero lasciare la Carelia nel 1944 perché conquistata dai sovietici, più di un milione di rumeni furono espulsi dalla Bulgaria nel 1941, più di un milione di polacchi furono obbligati ad andarsene dalle aree finite sotto il controllo sovietico nel 1945, più di 300.00 italiani furono costretti a

lasciare l'Istria e la Dalmazia dopo il 1943, almeno 12 milioni di tedeschi furono espulsi da territori divenuti parte della Polonia e della (allora) Cecoslovacchia nel 1945-46. Nessuna di queste catastrofi ha prodotto la "sacralizzazione" del diritto al ritorno come è avvenuto in Palestina, sacralizzazione che rese poi impossibile la conclusione dell'accordo del 23 dicembre 2000. Eppure, seppure indebolita, l'Autorità nazionale palestinese continua a sostenere la soluzione dei due Stati così come fu delineata ad Oslo nel 1995 e la maggioranza dei palestinesi, ha ricordato recentemente Salam Fayyad (primo ministro dell'Autorità nazionale palestinese tra il 2007 e il 2013), vorrebbe che i due Stati fossero collegati da un mercato comune. Dunque, non c'è una sola Palestina, come i suoi critici pensano. Insomma, il conflitto israelo-palestinese deve essere liberato dalle semplificazioni, fonte della sua radicalizzazione religiosa. Con la conseguenza che il messianismo dell'una e dell'altra parte rendono impossibile trovare una soluzione di compromesso. Vanno invece rafforzate, all'interno di israeliani e palestinesi, le posizioni che riconoscono la realtà, consapevoli che la ricerca della giustizia assoluta produce sempre mali assoluti.

29 Ottobre 2023

Mancano i leader per risolvere il conflitto

Quasi sempre, una crisi politica è aggravata da cattivi leader. Quasi sempre, quella crisi non si risolve senza buoni leader. In Medio Oriente, c'è un'abbondanza dei primi, ma una scarsità dei secondi. Per questa ragione, è improbabile che la soluzione del conflitto israeliano-palestinese possa provenire dai

leader sul campo. E all'esterno ce ne sono? Non proprio. Vediamo come stanno le cose. Cominciamo dai leader sul campo. La loro inadeguatezza, sia sul versante palestinese che israeliano, è drammatica. Naturalmente, la crisi medio orientale è il risultato di complessi processi storici, la cui conseguenza (l'antagonismo tra israeliani e palestinesi) non è facilmente neutralizzabile. Tuttavia, Benjamin Netanyahu ha sistematicamente operato affinché quell'antagonismo crescesse, mentre Abū Māzen ha fatto poco o nulla affinché diminuisse. Netanyahu ha agito sistematicamente per dividere i palestinesi, consentendo al Qatar di trasferire soldi e armi ad Hamas che controllava Gaza, così come ha promosso l'espansione di colonie israeliane in Cisgiordania per indebolire il controllo dell'Autorità nazionale palestinese (ANP) su quest'ultima. Si tratta di un leader politico irresponsabile, espressione di un gruppo di leader fondamentalisti altrettanto irresponsabili. Tant'è che la pressione per la sua esclusione dal potere è diventata dirompente (si pensi all'editoriale del *Financial Times* del 31 ottobre), anche perché sono in molti a ritenere che la durezza (ingiustificabile, anche legalmente) dell'attacco a Gaza sia stata voluta da Netanyahu per offuscare le proprie responsabilità. Anche Abū Māzen è il rappresentante di un ceto politico inadeguato. La leadership palestinese non ha mai compreso la differenza tra la democrazia e l'autocrazia. Ha combattuto Israele come se fosse un mero Stato colonialista, la cui politica interna era considerata simile a quella autocratica degli Stati arabi limitrofi. Non ha mai capito che la democrazia di Israele si basa sul consenso (e non sui carri armati), un consenso che solamente la lotta non-violenta avrebbe potuto intaccare. Lo capì invece Gandhi, che riuscì a sconfiggere (a partire dalla Marcia del sale del marzo-aprile 1930) il colonialismo britannico a Londra

prima ancora che a Delhi, sottraendogli il consenso interno. Lo capì Martin Luther King, trent'anni dopo, che promosse un movimento non-violento che delegittimò la supremazia bianca nelle coscienze degli americani prima ancora che nelle leggi. Lo capì Nelson Mandela, ancora trent'anni dopo, che riuscì a delegittimare il consenso al regime sudafricano dell'apartheid con la disobbedienza civile, creando un nuovo regime che includeva anche gli sconfitti di quello precedente. La leadership palestinese, invece, non ha mai compreso le basi morali della democrazia. Ma leader impegnati a risolvere il conflitto israeliano-palestinese mancano anche all'esterno di quest'ultimo. I leader della Russia e della Cina hanno tutto l'interesse che il conflitto continui. In questo modo, per i primi, l'attenzione non sarà puntata sull'Ucraina e, per i secondi, su Taiwan. I leader dei Paesi arabi non hanno interesse che il conflitto si risolva, in quanto la sua esistenza attira verso di loro risorse e opportunità. Gli sciiti iraniani vogliono che il conflitto prosegua, così da impedire ai sunniti di trovare un accordo con Israele. Potrebbero essere i leader europei a promuovere la soluzione del conflitto, visto che quest'ultimo è il risultato delle politiche coloniali inglesi perseguite dopo la Prima guerra mondiale e dell'Olocausto tedesco della Seconda guerra mondiale. Ma gli europei non hanno né il potere (per promuovere una soluzione) né un progetto condiviso (per avviare una soluzione). La presidente della Commissione europea vola a Tel Aviv per esprimere "totale solidarietà" ad Israele. Subito dopo, il presidente del Consiglio europeo fa una dichiarazione critica nei confronti della reazione israeliana. L'Alto Rappresentante per la politica estera rilascia ripetute interviste in cui esprime "totale solidarietà" ai palestinesi di Gaza. Il cancelliere tedesco e il presidente francese volano separatamente in Israele per fare

proposte diverse. Il premier spagnolo propone una conferenza internazionale per discutere non si sa che cosa. Nella votazione sulla Risoluzione non vincolante delle Nazioni Unite del 27 ottobre scorso, 9 Paesi dell'Unione europea hanno votato a favore, 14 si sono astenuti, 4 hanno votato contro. Così, l'unica leadership che può promuovere una soluzione del conflitto è (di nuovo) quella americana. Essa è l'unica leadership che ha una visione globale e le risorse per agire (si legga l'intervento di Jake Sullivan, consigliere per la sicurezza nazionale, su *Foreign Affairs* del 24 ottobre). L'unica che può condurre alla soluzione dei due Stati per il conflitto israeliano-palestinese, anche se la sua pressione sul governo israeliano affinché contenga la sua aggressività a Gaza sembra non avere ascolto a Tel Aviv. Tuttavia, la presidenza di Biden deve fare i conti con un Congresso ingovernabile e che non la sostiene e un Partito repubblicano, dominato da Donald Trump, che vorrebbe lasciare l'Ucraina e i palestinesi al loro destino. Insomma, senza buoni leader, dotati di risorse e visione, non si potrà risolvere il conflitto israeliano-palestinese. Per il sociologo tedesco Max Weber (1864-1920), i leader buoni sono quelli capaci di inserire le dita negli ingranaggi della storia, per farli girare in una direzione diversa. In Medio Oriente, ci vorrebbe un leader collettivo per fare ciò, talmente quegli ingranaggi si sono arrugginiti. Come fare?

5 Novembre 2023

Sacralizzare la politica non aiuta i compromessi

In Medio Oriente è in corso un dramma che sembra non avere fine. 1.400 israeliani sono stati massacrati dai terroristi

di Hamas. In risposta, le forze armate israeliane hanno ucciso più di 10.000 palestinesi durante le operazioni militari condotte a Gaza. Migliaia e migliaia di palestinesi sono stati costretti a lasciare Gaza, ma l'insicurezza pervade anche la popolazione israeliana. Approfittando della guerra, in Cisgiordania gruppi di coloni ebrei occupano con la violenza terreni palestinesi, fomentando ulteriormente il sentimento anti israeliano nel mondo arabo. Come se non bastasse, l'opinione pubblica occidentale è spaccata in due fronti contrapposti, come se il "giusto" e il "torto" fossero distribuiti nell'uno o nell'altro fronte. Perché si è giunti a questo punto? La mia risposta è la seguente: per via della progressiva sacralizzazione del conflitto medio orientale. Mi spiego. Lo scontro tra israeliani e palestinesi è divenuto sempre più dominato dalle rispettive componenti religiose. Più che tra due popoli, quello scontro viene vissuto come uno scontro tra due religioni, l'ebraismo e l'islamismo. Per il primo, la Palestina è la terra biblica che appartiene spiritualmente agli ebrei, il luogo dove questi ultimi possono finalmente ricostituirsi come popolo, perché lì risiede la fonte della loro identità. Per il secondo, la Palestina è parte imprescindibile di un mondo musulmano più ampio, dotato di una identità religiosa (sunnita) che va al di là delle barriere nazionali tra i Paesi arabi. In tale rappresentazione sacrale del conflitto non vi sono differenze all'interno delle rispettive comunità religiose, tanto meno differenze tra queste ultime e le componenti non religiose. La sacralizzazione è inconciliabile con il pluralismo, sia tra i credenti della stessa fede che tra questi ultimi e i non credenti. La sacralizzazione è l'espressione di una cultura fondamentalista, secondo la quale la religione è un fenomeno unitario, in quanto basata su fondamenti

dogmatici. Ogni religione monoteista, nessuna esclusa, ha una vocazione fondamentalista, ovvero ha la predisposizione a disconoscere qualsiasi verità diversa dal dogma che l'ha fondata. Tuttavia, in particolare in Occidente, i processi di secolarizzazione hanno progressivamente spinto le religioni a rappresentarsi, nella sfera pubblica, come parte di un tutto, non già come monopoliste del tutto. Così, il dialogo è diventato per loro una necessità per rapportarsi con il mondo esterno, oltre che per dare voce alle differenze al loro interno. Ciò ha consentito il mutuo riconoscimento tra i credenti, oltre che tra le loro comunità di fede. Tale mutuo riconoscimento è invece impedito dalla sacralizzazione del conflitto medio orientale. Per il ministro israeliano Amichai Eliyahu si dovrebbe usare l'arma atomica per liberare Gaza dai palestinesi e per il ministro israeliano Itamar Ben-Gvir si dovrebbero armare i coloni israeliani (illegali) della Cisgiordania per espellere gli abitanti palestinesi (legali) di quest'ultima. Nello stesso tempo, per il leader politico di Hamas, Ismail Haniyeh, alla fine della guerra non ci dovrà essere «neppure un ebreo tra il Giordano e il mare». La sacralizzazione impedisce di riconoscere le ragioni (e la stessa esistenza) dell'altro. Ecco perché è necessario che, all'interno del mondo israeliano e palestinese, si affermino leader che riportino la politica al centro del conflitto. «Quando abbastanza è abbastanza?», si chiesero, a Oslo nel 1993, Yitzhak Rabin (allora primo ministro israeliano, poi ucciso da un fondamentalista israeliano) e Yasser Arafat (allora presidente dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina). Da quella domanda bisogna ripartire. La sacralizzazione della politica non riguarda solamente il Medio Oriente, ma anche il nostro Occidente. La secolarizzazione è messa in discus-

sione dalla destra sovranista in Polonia e Ungheria, destra che ha fatto della cristianità il proprio "marchio identitario". La stessa destra in Italia e Francia non ha scrupoli a mobilitare "Dio", oltre che "patria e famiglia", a sostegno della loro politica, al punto di sacralizzare la stessa sovranità popolare (come se discendesse dall'alto dei cieli e non dal basso dei voti degli elettori). In America, le sette evangelicali, determinanti nella vittoria di Donald Trump nel 2016, alimentano la polarizzazione politica che sta bloccando il sistema di governo di quel Paese. Secondo le ricerche di John Huber e Ahmed Ezzeldin Mohamed, l'influenza della religione è cresciuta nelle elezioni mentre è diminuita nelle società occidentali. È divenuta una fonte sostitutiva di identificazione politica. Così, inconsapevolmente o meno, essa ha finito per giustificare leader e politiche che vogliono mettere in discussione il contesto pluralistico delle società occidentali, interpretato come la causa della degenerazione valoriale di queste ultime. In nome di valori non-negoziabili (come la difesa della vita, della famiglia naturale o delle gerarchie tra generi), i leader della nuova destra hanno sferrato un attacco senza precedenti all'impianto liberale delle nostre società. Anche da noi, c'è chi non accetta che la politica sia il luogo della ricomposizione delle differenze. Insomma, la sacralizzazione del conflitto medio orientale costituisce un ostacolo alla risoluzione di quest'ultimo. La sacralizzazione è però una minaccia anche in Occidente, in quanto disconosce i fondamenti pluralistici delle nostre società. Non sarebbe meglio lasciare Dio alle coscienze individuali e trovare invece compromessi politici su tutto il resto?

12 Novembre 2023

Un ruolo per l'Europa nel mondo che cambia

Con la fine della Guerra Fredda, avevamo pensato (in Europa) che le guerre fossero finite. O, comunque, che avessero cambiato natura, risultando dal fallimento di uno Stato (come nel caso delle guerre jugoslave esplose nel 1990) piuttosto che da uno scontro tra Stati. Potevamo così dormire sonni tranquilli, limitandoci ad aiutare gli Stati deboli a non fallire. L'invasione russa dell'Ucraina e l'aggressione terroristica ad Israele ci hanno svegliato bruscamente. Non solamente sono ritornate le guerre tra gli Stati, ma i loro effetti si sono dimostrati globali. Il dopo Guerra Fredda è finito, ma come sarà il mondo che seguirà? Per ora sappiamo che si sta affermando un pericoloso disordine internazionale. Jamie Dimon, Ceo di JP Morgan, ha detto al *Guardian* del 14 ottobre scorso che «stiamo attraversando il periodo più pericoloso che il mondo abbia mai conosciuto negli ultimi decenni». Il recente incontro, a San Francisco, tra il presidente americano Joe Biden e il suo omologo cinese Xi Jinping ha rappresentato un tentativo per contenere quei pericoli (visto che si tratta dei leader delle due superpotenze). L'incontro ha consentito di riaprire i canali di comunicazione tra i vertici militari (che erano stati interrotti da più di un anno), di scambiare qualche gesto simbolico di amicizia diplomatica, ma non di più. La guerra economica tra America e Cina continuerà, con le sue ripercussioni di sfida militare. L'America sta affrontando la sfida rafforzando la sua economia interna (in particolare la sua autosufficienza nelle tecnologie più avanzate e collegate alla sicurezza militare) ed estendendo le sue alleanze esterne. Ha scritto Jake Sullivan (il consigliere per la sicurezza nazionale) in *Foreign Affairs* del 24 ottobre scorso che la forza dell'America «è nella sua capacità di creare alleanze». La presidenza Biden ha così co-

struito una rete di alleanze in Asia, in Africa e in Medio Oriente per contrastare la Cina. Quest'ultima, però, non se ne sta con le mani in mano. Usa le guerre in Ucraina e a Gaza per distogliere l'attenzione dalle sue strategie neocoloniali (soprattutto verso Taiwan). Usa quelle guerre anche per approfondire il solco tra l'America e il cosiddetto "Sud globale", presentando la posizione pro-israeliana della presidenza Biden come una dimostrazione del suo "*double standard*" (l'America denuncia il massacro di civili ucraini da parte della Russia ma non fa altrettanto nel caso dei civili palestinesi massacrati da Israele). La leadership cinese non può costruire una coalizione di Stati in funzione antiamericana (non dispone del "*soft power*" né è facile per i nazionalisti allearsi), ma può de-costruire le alleanze che l'America cerca di promuovere. L'America non riesce a dominare, ma la Cina non può prendere il suo posto. Di qui, il disordine internazionale. In tale conflitto tra le due superpotenze, Xi ha un vantaggio (autoritario) su Biden. Dispone del pieno controllo della politica interna del proprio Paese, oltre che del sostegno esterno di una potenza militare come la Russia. Biden, invece, opera in una democrazia che, non solamente previene la verticalizzazione del potere (per fortuna), ma è caratterizzata da una crescente polarizzazione tra i due maggiori partiti oltre che al loro interno (la Camera dei rappresentanti, dominata dai repubblicani, ha impiegato tre settimane per nominare un nuovo Speaker in sostituzione del precedente Speaker sfiduciato dagli stessi repubblicani). Inoltre, divisa è anche l'opinione pubblica del Paese sulla posizione da tenere nelle due guerre. Come se non bastasse, anche il principale alleato politico dell'America, l'Unione europea (Ue), continua ad essere diviso al proprio interno. Certamente, le divisioni tra le leadership europee non sono diverse da quelle che attraversano le leadership americane.

La contrapposizione tra la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, radicalmente pro-israeliana, e l'Alto rappresentante per la politica estera Josep Borrell, altrettanto radicalmente pro-palestinese, non è diversa da quella che attraversa i membri democratici del Congresso, oltre che la stessa presidenza (con centinaia di funzionari del Dipartimento di Stato che hanno preso pubblicamente posizione contro la linea pro-israeliana del presidente). Le stesse incertezze delle opinioni pubbliche europee verso le due guerre non sono diverse da quelle che attraversano gli americani. C'è una differenza, però. Agli europei manca il sistema istituzionale attraverso cui fare emergere la posizione legittimata a rappresentarli collettivamente, oltre che le risorse per realizzarla. Il timone ce l'hanno i leader dei governi nazionali che seguono le loro distinte agende con l'inevitabile frammentazione delle risorse militari disponibili. In particolare, i leader dei principali Paesi dell'Ue sono incapaci di liberarsi dalle rispettive egolatrie per sostituirle con un sistema decisionale che consenta di promuovere una visione europea. L'Ue continua a non avere una politica estera e di sicurezza comune che possa compensare, invece che accentuare, la debolezza americana. Insomma, dopo le due guerre in corso, difficilmente il mondo sarà come prima, mentre come prima continuano ad essere le democrazie. L'America è polarizzata tra e nei partiti, polarizzazione destinata a radicalizzarsi con le elezioni dell'anno prossimo. L'Ue è paralizzata dal suo sistema politico, paralisi destinata ad accentuarsi con i nuovi allargamenti degli anni prossimi. Più le democrazie sono divise e paralizzate, più gli autoritarismi si rafforzano. È questo il mondo che vogliamo?

19 Novembre 2023

Appendici

Per l'Europa occorre un nuovo Trattato di Messina

di Pier Virgilio Dastoli, Sergio Fabbrini, Fiorella Kostoris, Stefano Micossi e Valeria Termini

La vittoria di Macron in Francia è una buona notizia per l'avanzamento dell'Europa delle istituzioni e della sovranità politica. Tanto più se la maggioranza europeista verrà confermata nelle elezioni legislative del prossimo giugno, una finestra importante si aprirà per promuovere un'Unione politica dotata di un'autonoma capacità di azione. Un'opportunità che il premier Draghi, parlando ieri a Strasburgo alla plenaria del Parlamento europeo, ha dimostrato di voler cogliere, quando ha sostenuto che «le istituzioni che i nostri predecessori hanno costruito negli scorsi decenni hanno servito bene i cittadini europei, ma sono inadeguate per la realtà che ci si manifesta oggi».

Perché un'unione politica?

In primo luogo, perché le sfide congiunte del ritorno della politica di potenza a livello europeo (evidenziato dall'aggressione russa dell'Ucraina) e della ri-globalizzazione selettiva più in generale richiedono coesione politica per essere affrontate. In secondo luogo, perché i singoli Paesi non sono in grado di gestire i costi sociali della crisi energetica e delle materie prime, crisi che stanno ulteriormente alzando il livello della povertà e del disagio nelle nostre società, da cui peraltro i leader sovranisti traggono il loro consenso elettorale. In terzo luogo, perché l'aggressione russa ha mostrato la debolezza delle soluzioni nazionali ai problemi energetici. Senza una politica energetica europea non ci si potrà liberare dalla dipendenza

nei confronti del regime putiniano. In quarto luogo, perché senza un'autonomia finanziaria dell'unione non si possono affrontare sfide comuni. Come è avvenuto durante la crisi pandemica, serve un bilancio comune per acquisire risorse che i singoli Paesi non potrebbero mobilitare da soli. Tale bilancio non deve essere temporaneo, bensì dovrà sostenere la produzione dei necessari beni pubblici europei in maniera permanente.

Quali sono gli ostacoli

L'attuale Unione europea (Ue) di ventisette Paesi, destinata a crescere con nuovi allargamenti, non è in grado di affrontare le sfide che abbiamo di fronte. Il progetto di Europa politica, basato su nuove istituzioni adeguate allo scopo, non farebbe neppure un passo in avanti con l'attuale configurazione di Stati membri e di regole decisionali. Molti dei Paesi entrati con gli ultimi allargamenti hanno mostrato di perseguire una finalità diversa da quella celebrata dal Preambolo ai Trattati di Roma del 1957 (e confermata nei Trattati successivi). Invece di usare l'integrazione per creare «un'unione sempre più stretta dei popoli europei», quei Paesi l'hanno utilizzata per rafforzare il loro Stato nazionale, in alcuni casi addirittura per crearlo. Dopo tutto, i criteri di Copenaghen prevedono l'esistenza di uno Stato funzionante per poter partecipare al mercato unico. Questo positivo processo di *state-building* è stato però talora accompagnato dal rilancio del nazionalismo, un nazionalismo favorito dalla logica di funzionamento degli organismi intergovernativi (il Consiglio europeo, innanzitutto) che è divenuta predominante nell'Ue durante le crisi multiple del decennio scorso. Un nazionalismo che ha rivendicato valori politici e tradizioni giuridiche difficilmente compatibili

con i principi della democrazia liberale che sono alla base del processo di integrazione. Il progetto dell'unione sempre più stretta è contrastato anche da buona parte dei Paesi dell'Europa settentrionale, interessati principalmente ai benefici del mercato interno. Occorre trovare risposte innovative alle legittime richieste dei nuovi Paesi che vogliono entrare nell'Ue, così come alle esigenze, altrettanto legittime, di quei Paesi che vogliono rimanere in un mercato comune, ma non procedere verso un'unione sempre più stretta.

Come uscire dallo stallo

Il progetto di Europa politica non può che nascere nel quadro dei sei Paesi fondatori, in particolare dei tre grandi. Spetta a loro prendere l'iniziativa concordando alcuni passi significativi che segnino un salto di ambizione nella costruzione dell'unione politica – in particolare nei tre campi della politica estera e di difesa, della politica energetica e della politica fiscale e di bilancio. Un'iniziativa politica di questo tipo avrebbe sicuramente il sostegno di Spagna e Portogallo, mentre la Grecia chiederebbe certamente di partecipare e i Paesi Baltici potrebbero esserne attratti. La partecipazione a tale iniziativa dovrebbe restare aperta, ma a condizione che i Paesi partecipanti accettino la finalità del progetto e non già l'una o l'altra *policy* in cui si sostanzia. È necessario partire da una Dichiarazione preliminare di intenti – sull'esempio della Dichiarazione Schuman del 1950 – che definisca i valori costitutivi, le istituzioni e le competenze dell'Unione politica, insieme al principio fondamentale che ogni decisione non sarà più vincolata all'unanimità. Il premier Draghi potrebbe utilizzare i pochi mesi prima delle elezioni della prossima primavera per mettere la sua reputazione europeista al sostegno di questa

iniziativa, proponendo una nuova "Conferenza di Messina" (1955) per avviare l'Europa politica.

Autonomia strategica

La Conferenza dovrebbe definire le priorità del progetto (lo scopo del *Political Compact*), senza perdersi nella miriade dei dettagli e dei problemi. In materia di sicurezza, occorre chiarire il rapporto con gli Stati Uniti e la Nato – un rapporto che deve essere di leale complementarità, e non di opportunistica acquiescenza – e quindi le relazioni da sviluppare con gli altri giocatori globali, dalla Cina all'India, all'Africa, ai Paesi del Mediterraneo. La politica di sicurezza dovrà riflettere una visione europea, non già essere il minimo comune denominatore dei singoli interessi nazionali (come finora è avvenuto). In materia di energia, occorre realizzare gli impegni, già presi ma sempre disattesi, per la creazione di un mercato europeo del gas e dell'elettricità, iniziando dal completamento delle interconnessioni tra i mercati nazionali dei Paesi coinvolti e di un sistema comune di approvvigionamento e stoccaggio. I rapporti con i Paesi esportatori di petrolio dovranno diventare parte della politica estera comune. In materia di politiche di bilancio, l'idea di Macron di un fondo comune per gestire l'impatto economico e sociale della crisi energetica deve essere urgentemente rilanciata, perché il problema rischia di destabilizzare politicamente le nostre società già molto provate dalla crisi pandemica. Quel fondo comune deve diventare il nucleo della futura capacità fiscale senza la quale l'Europa politica non potrebbe rispondere alle sfide storiche che ha di fronte. Se l'Italia vuole essere protagonista di questa iniziativa, è cruciale che il governo italiano si presenti alla discussione con un programma di stabilizzazione del nostro debito

pubblico, con sistemi di monitoraggio e di enforcement che superino i difetti di credibilità dell'attuale Patto di stabilità e crescita.

L'iniziativa per l'Europa politica non è finalizzata ad escludere, ma a differenziare. Essa non può rimanere prigioniera della politica dei veti alimentata dagli attuali Trattati. Le formule per promuoverla possono essere diverse. Ad esempio, potrebbe basarsi su un accordo politico, una sorta di Trattato tra i Paesi promotori che preveda un quadro istituzionale e normativo capace di decidere a maggioranza, con un ruolo cruciale del Parlamento europeo. I rapporti con gli altri Paesi dell'Ue non interessati all'iniziativa potrebbero continuare a basarsi sugli attuali Trattati, così come si potrebbe pensare ad associare in un'area più larga, di cooperazione economica e di sicurezza, i Paesi candidati all'adesione. L'Italia può svolgere un ruolo determinante nel rilanciare il progetto dell'Europa politica. Dopo tutto, siamo il Paese in cui essa è idealmente nata. Come ha detto il premier Draghi ieri a Strasburgo, «il quadro geopolitico è in rapida e profonda trasformazione. Dobbiamo muoverci, muoverci con la massima celerità».
(Questo articolo è nato dal dibattito svolto all'interno dell'associazione EuropEos)

4 Maggio 2022

De Gasperi, l'Europa unita e il ritorno della guerra

Pubblichiamo le conclusioni della Lectio degasperiana, promossa dalla Fondazione Alcide De Gasperi, che Sergio Fabbrini ha tenuto il 18 agosto 2022 a Pieve Tesino

La guerra russa all'Ucraina ha sollevato il tappeto sotto il quale era stata nascosta la questione della sicurezza dal 1954, quando il 30 agosto di quell'anno il Trattato sulla Comunità europea della difesa (CED) fu rifiutato dall'Assemblée nationale francese, il cui esito è stato una Europa integrata sul piano economico ma non su quello politico e militare. Un esito che De Gasperi e Spinelli cercarono tenacemente di scongiurare. Ritornare a loro, seppure criticamente, aiuta ad affrontare il problema della sicurezza europea settant'anni dopo.

Infatti, De Gasperi ci ricorda che la guerra è una minaccia permanente per l'Europa (confinando con un aggressivo regime autoritario dotato di armi nucleari), Spinelli che tale minaccia non può essere affrontata con il coordinamento intergovernativo.

Naturalmente, non si tratta di finire nel vicolo cieco di una nuova Guerra Fredda. Il rapporto con la Russia (o con la Cina) non dovrà sostanziarsi in un confronto esclusivamente militare, ma dovrà preservare o promuovere tutte le occasioni per scambi economici e culturali con loro. Tuttavia, l'Europa integrata non deve essere più ricattabile, sul piano delle risorse energetiche o degli scambi industriali, dai regimi autoritari. L'interdipendenza dovrà approfondirsi al suo interno, ma alleggerirsi al suo esterno (con i regimi autoritari). La globalizzazione dovrà divenire selettiva.

Se la guerra è una minaccia permanente, e se l'America

sta rivolgendo sempre di più la sua attenzione in Asia, allora è necessario che l'Europa integrata si assuma il problema di garantire la propria sicurezza. Senza una efficace capacità di auto-difesa, l'Europa integrata non potrà difendere le sue libertà, la sua democrazia, il suo *welfare*. Capacità di auto-difesa che potrà essere garantita solamente da un'organizzazione sovranazionale. Tuttavia, contrariamente al progetto del 1952, la difesa europea non dovrà basarsi sulla fusione delle difese nazionali, bensì dovrà caratterizzarsi come un nucleo di capacità e risorse che si aggiunge a queste ultime, con lo scopo di garantire la difesa collettiva. Gli Stati possono conservare le loro difese nazionali per fronteggiare sfide locali, anche se esse dovranno essere razionalizzate così da non ostacolare la difesa comune. La difesa europea dovrà agire in coordinamento con la Nato, come sostenuto con insistenza da De Gasperi. Essa dovrà riflettere la visione strategica dell'Europa integrata, cui dovrà corrispondere una politica industriale europea per tecnologie di rilevanza militare. L'autonomia strategica dell'Europa integrata richiederà la costruzione di un'autorità di politica estera, così come la difesa comune richiederà l'esistenza di un'autorità di politica militare. Nello stesso tempo, non si potrà parlare di una politica estera e di difesa europee senza la creazione di un budget europeo con cui sostenerle, alimentato da risorse fiscali autonome e non da trasferimenti finanziari nazionali. L'autonomia strategica implicherà anche la necessità di parlare con una voce singola all'interno delle organizzazioni internazionali, a cominciare dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Come sottolineato da Spinelli e condiviso da De Gasperi, le nuove autorità di politica estera e di difesa dovranno essere parte di un'unione politica più ampia che garantisca la loro

legittimità democratica, oltre che il loro rendiconto politico. Oggi sappiamo ciò che non era evidente nel 1952, ovvero che un'unione politica non abbisogna di divenire uno Stato per poter esercitare i suoi compiti autoritativi. Essa dovrebbe acquisire le caratteristiche di un'unione federale, non già di uno Stato federale. Infatti, uno Stato federale che organizza la vita di centinaia di milioni di abitanti condurrebbe ad una accumulazione di potere tale da minacciare le libertà individuali. Per questo motivo, un'unione federale assegna al centro federale competenze esclusive solamente sulle materie che riguardano la sicurezza collettiva (da quella militare a quella monetaria), riconoscendo agli Stati federati competenze su questioni non rilevanti collettivamente. Naturalmente, tale distribuzione di competenze sarà oggetto di continua negoziazione tra i livelli di governo, richiedendo la disponibilità di questi ultimi al costante compromesso. Sia i governi federati che le autorità federali dovranno essere legittimati elettoralmente, oltre che supervisionati dalle rispettive corti costituzionali.

Come De Gasperi aveva chiaro, l'unione tra Stati non implica la soppressione del sentimento nazionale. Disse nel 1950: «Badate bene che quando diciamo che non siamo nazionalisti (...) non diciamo qualche cosa che limiti le nostre forze reali, che diminuisca, comprima e deprima il nostro sentimento nazionale». Nel nostro caso, l'unione federale richiede identità multiple, non già la sostituzione di un'identità nazionale con un'identità europea. Seppure siano l'esito di un'invenzione, gli Stati europei hanno profonde radici nei simboli e nelle relazioni dei loro cittadini. Non si tratta di cancellare una storia, ma di aggiungerne un'altra, creando una cittadinanza europea di nazionalità distinte. Il nazionalismo è incompati-

bile con l'unione federale, ma non lo sono le identità nazionali intese come sistemi aperti di esperienze e memorie. L'identità europea, invece, dovrà basarsi necessariamente sulla condivisione di valori politici, gli unici che possono unire vicende culturali o religiose diverse. Ciò che dovrà tenere insieme l'unione federale è la condivisione dei principi liberali dello Stato di diritto e delle libertà individuali e i principi della divisione dei poteri che garantiscono la democrazia politica.

Sappiamo che diversi governi nazionali dell'Europa integrata (nell'Europa dell'Est) non condividono quei principi. Sappiamo anche che altri governi nazionali (dell'Europa del Nord) hanno aderito all'Europa integrata per ragioni esclusivamente economiche, ed altri governi nazionali (nei Balcani occidentali) vi aderirebbero per ragioni opportunistiche. L'unione federale non emergerà da uno sviluppo biologico, né potrà dipendere dalle idiosincrasie dell'uno o dell'altro governo nazionale. Come sostenne De Gasperi nel 1952, un'unione tra Stati richiede un preliminare atto «di volontà politica (...) per realizzarsi», un atto attraverso il quale gli Stati coinvolti riconoscono che vi sono sfide che non possono affrontare da soli. O come scrisse Spinelli nel 1950, «Le federazioni sono sempre nate e possono nascere solo come patti tra gli Stati, i quali decidono di rinunziare inequivocabilmente a certi attributi sovrani», pur mantenendo per sé altri attributi sovrani.

È poco plausibile raccogliere tali differenti visioni dell'Europa all'interno di un unico progetto istituzionale. Occorrerebbe, piuttosto, organizzare contenitori diversi per visioni diverse. Non mancano le proposte. È possibile ipotizzare l'esistenza di una comunità degli Stati europei, una confederazione allargata a buona parte agli Stati del continente che, basata su un Consiglio europeo dei capi di governo, affronti temi

come l'energia, i trasporti, la ricerca; una comunità economica, coincidente con gli Stati che oggi condividono il mercato comune e ne rispettano il sistema sovranazionale triangolare; una unione federale, una federazione europea costituita dai "Paesi del 1952" più quelli che ne condividono l'ispirazione federale (come la Spagna), cui devolvere il governo delle politiche di sicurezza (da quella militare a quella monetaria). Il futuro dell'Europa dovrà essere necessariamente plurale.

In conclusione, l'europeismo di De Gasperi e Spinelli parla al futuro dell'integrazione, non solo al suo passato. Esso dovrebbe anche caratterizzare l'orizzonte della politica italiana, indipendentemente dai governi in carica, in quanto ci ricorda che fuori dall'Europa non c'è un futuro per l'Italia.

14 Agosto 2022

Nell'università il futuro della crescita

Ogni anno, inesorabilmente, perdiamo capitale umano indispensabile per rimanere un Paese avanzato, sul piano industriale, tecnologico e culturale. Ma perdiamo soprattutto i protagonisti potenziali dell'innovazione, in quanto chi emigra è spesso più motivato di chi rimane. Alcune università italiane stanno reagendo aprendosi al mercato internazionale degli studenti e degli studiosi. In questi giorni è uscito il QS World University Ranking che colloca alcune università italiane (tra cui quella in cui insegno) tra le prime posizioni al mondo. Si tratta di università che hanno perseguito con coerenza la strategia dell'internazionalizzazione e della meritocrazia, grazie alla coesione delle leadership accademiche e di quelle amministrative. Tuttavia, il nostro sistema universitario, nel suo complesso, è fermo. I Paesi Bassi hanno un maggior numero di università competitive rispetto all'Italia, pur avendo una popolazione che è 1/3 della nostra. Ciò dipende da fattori strutturali e culturali. Sul piano strutturale, il nostro sistema universitario è in ritardo perché continua ad essere dominante l'idea centralistica e "fordista" di università "tutte eguali", come vorrebbe il valore legale della laurea, così come di università internamente omogenee. Niente di più sbagliato. Le università sono tra di loro diverse, così come ogni singolo ateneo è internamente differenziato. La differenziazione è utile perché stimola la competitività, favorendo la specializzazione. Nel 1963, Clark Kerr, allora presidente della University of California, sostenne che la *university* doveva divenire una *multiversity*, un sistema pluralista che assolve funzioni diverse attraverso organismi diversi. In una *multiversity*, vi sono dipartimenti e studiosi impegnati sulla frontiera della ricerca

internazionale, ma anche scuole e colleghi che si dedicano invece alla formazione più strettamente professionale oppure a quella di base. Tuttavia, la *multiversity* può funzionare se le componenti del pluralismo riconoscono la leadership della ricerca internazionalizzata. Così avviene in tutte le grandi università del mondo (pubbliche e private). L'università vive di reputazione e la reputazione è trascinata dalla ricerca internazionalizzata. Per l'università, la reputazione è l'equivalente del capitale per un'impresa. Un'impresa non può crescere senza il capitale generato dall'innovazione, condizione per conquistare nuovi mercati. Così vale per l'università. È la reputazione della ricerca internazionalizzata che si trasferisce sulle altre attività della *multiversity*, non già viceversa. Come il capitale, la reputazione richiede molto tempo per essere costruita, ma basta una notte di bagordi per dissiparla. E qui intervengono i fattori culturali. Il pluralismo funziona se tutte le sue componenti condividono lo stesso *ethos* accademico, costituito di indipendenza intellettuale e riconoscimento della qualità. Nell'università, le distinzioni non debbono essere tra destra e sinistra, ma tra approcci scientifici, metodi di ricerca e risultati conseguiti. L'università è al servizio della conoscenza. E la conoscenza non ha confini nazionali, colori politici, colleganze di interesse. In Italia, però, non è così. La componente italocentrica (se non nazionalista), predominante in molte università ma presente ovunque, difende l'università come un luogo chiuso, dove le corporazioni accademiche possono stare al riparo dalle valutazioni internazionali. In Italia, non sono pochi coloro che interpretano l'università come un'arena per l'esercizio del potere, se non addirittura come una replica banalizzata del sistema politico. Questa università non sa distinguere il merito dall'appartenenza ideologica o

corporativa. Più che di docenti, si tratta di capi-bastone specializzati nel fare/disfare carriere. Come si può pensare che i giovani più motivati rimangano in Italia per fare ricerca? Un Paese non può crescere, se non dispone di università o dipartimenti che sono alla frontiera della ricerca internazionalizzata. Senza quest'ultima, non si può costruire l'infrastruttura concettuale e tecnica per la crescita inclusiva del Paese, definendo standard sempre più alti per la formazione delle sue classi dirigenti. Però, non solamente l'università deve modernizzarsi, ma deve cambiare mentalità l'intero Paese. Non si possono perdere 250-400 mila giovani laureati perché i salari italiani sono più bassi che altrove, perché le competenze non sono valorizzate, perché le pratiche nelle imprese e nelle istituzioni continuano ad essere insopportabilmente gerarchiche. Mentre discutiamo di pensioni, i giovani se ne vanno. È scandaloso.

26 Marzo 2023