



VillVigoni

Centro italo-tedesco per il dialogo europeo
Deutsch-Italienisches Zentrum für den Europäischen Dialog

VIGONI Papers

Fernando D'Aniello

Con la *Zeitenwende* torna la Mitteleuropa?

Brevi note sul discorso di Olaf Scholz a Praga il
29 agosto 2022



Vigoni Paper n. 7/2022

VillVigoni
Editore|Verlag

Vigoni Paper n. 7/2022

This work is licensed under a Creative Commons/Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Villa Vigoni Editore | Verlag,
Loveno di Menaggio 2022
www.villavigoni.eu

Assistenza editoriale | Redaktionsarbeit:
Manuele Veggi

Stampa | Druck: Grafiche Boffi, Giussano (MB)
Printed in Italy.

ISSN (online): 2724-0002
ISSN (print): 2724-0347



I Vigoni Papers del centro italo-tedesco per il dialogo europeo offrono riflessioni, frutto di ricerche ancora in corso, indirizzate sia a studiosi sia a un pubblico più vasto su temi legati ai rapporti italo-tedeschi nel contesto europeo. A partire da prospettive di carattere politico, storico, economico e sociale, l'obiettivo di questa collana è quello di arricchire il dibattito scientifico e culturale in corso tra Italia e Germania per un'Europa più coesa.

Die Vigoni-Papers des Deutsch-Italienischen Zentrums für den Europäischen Dialog bieten Impulse und Reflexionen, die das Ergebnis noch laufender Forschungsarbeiten sind. Sie behandeln Themen, die für die deutsch-italienischen Beziehungen im europäischen Kontext relevant sind und richten sie sich sowohl an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch an eine breitere Öffentlichkeit. Ausgehend von politischen, historischen, wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven ist es das Ziel dieser Reihe, aktuelle wissenschaftliche und kulturelle Debatten zwischen Italien und Deutschland für ein gemeinsames Europa zu bereichern.

Comitato editoriale/Hrsg.
C. Liermann Traniello, M. Scotto, F. Zilio

Fernando D'Aniello (1982) è laureato in Scienze politiche all'Università Federico II di Napoli e ha conseguito il dottorato di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali all'Università di Pisa. Vive e lavora a Berlino.

*Le opinioni espresse appartengono unicamente agli autori e non riflettono necessariamente l'opinione di Villa Vigoni, né possono essere considerate come posizioni ufficiali della stessa

*Die in dem Beitrag vorgestellten Ansichten sind Ansichten und Einschätzungen gedruckten des Autors und der Autorin; sie spiegeln nicht zwangsläufig die Auffassungen der Villa Vigoni wider



Das vorliegende Paper wird im Rahmen des Verbundprojekts Re-Konstruktionen der Villa Vigoni und des Deutschen Historischen Instituts (DHI) Rom veröffentlicht. Die Projektmittel werden freundlicherweise vom Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF bereitgestellt.

Ausgehend von der Annahme, dass materielle wie immaterielle Re-Konstruktionen durch Zäsuren ausgelöst werden, beleuchtet das Projekt zum einen die italienische Geschichte seit 1990 und zum anderen die Gegenwart der deutschen und der italienischen Gesellschaft. Ein Schlüsselbegriff ist dabei der Begriff der „Zeitenwende“, der auf seine politische Funktion und seinen wissenschaftlichen Erkenntniswert hin befragt wird

Ziel des Verbundprojekts ist es, wissenschaftlich, politikrelevant, komparatistisch deutsch-italienisch und in europäischer Perspektive Antworten auf drängende Fragen unserer herausfordernden Gegenwart zu finden.

Zu Re-Konstruktionen gehört ein interdisziplinär ausgerichtetes Steering Committee. Den Output des Projekts bilden Publikationen, Gesprächsforen, Vernetzungstreffen, sowie Konferenzen.

Questo paper è pubblicato nell'ambito di Re-Konstruktionen, progetto congiunto tra Villa Vigoni e l'Istituto Storico Germanico (DHI) di Roma e gentilmente finanziato dal Ministero federale dell'Istruzione e della Ricerca (BMBF).

A partire dal presupposto per cui spesso le cesure storiche sono anche occasione di ricostruzioni materiali e immateriali, il progetto vuole sia analizzare le trasformazioni susseguites in Italia partire dal 1990, sia confrontare l'attuale struttura sociale del Paese con quella della Germania. Termine chiave di tale ricerca è il concetto di "svolta epocale", di cui saranno discussi il valore epistemologico e l'efficacia in termini di funzione politica.

L'obiettivo del progetto è quello di trovare soluzioni alle problematiche tuttora irrisolte che caratterizzano la nostra contemporaneità, adottando un approccio scientifico, politicamente rilevante e comparativo tra Germania, Italia ed Europa.

Re-Konstruktionen comprende un comitato direttivo interdisciplinare e i suoi risultati consisteranno in pubblicazioni, forum di discussione, incontri di rete e conferenze.

Indice

1.	Premessa	3
2.	Introduzione	4
3.	La risposta del cancelliere federale Scholz all'attacco russo	7
4.	Quale <i>Zeitenwende</i> ?	9
5.	Scholz al <i>Bundestag</i> il 27 febbraio 2022	17
6.	Il discorso di Praga	20
7.	La Mitteleuropa di Milan Kundera	24
8.	L'Unione europea di Olaf Scholz	28
8.1.	L'allargamento	28
8.2.	La sovranità europea	30
8.3.	La coesione dell'Unione	34
8.4.	La democrazia	36
8.5.	Critiche alle proposte di Scholz	37
9.	Una Mitteleuropa 2.0?	43
10.	La (auto) marginalizzazione del Sud Europa?	44
11.	Conclusioni	46

Con la *Zeitenwende* torna la Mitteleuropa?

Brevi note sul discorso di Olaf Scholz a Praga il 29 agosto 2022

Fernando D'Aniello

*Che l'Europa cresca ancora verso Est è per tutti noi un arricchimento.
La Germania, come Stato nel mezzo del continente, farà di tutto per
riunire Est ed Ovest, Nord e Sud.*

Olaf Scholz, cancelliere della Repubblica federale di Germania
Università Carolina - Praga 29 agosto 2022

1. Premessa

Obiettivo di questo breve saggio è individuare ed evidenziare i presupposti e gli sviluppi della politica europea emersi dal discorso tenuto il 29 agosto 2022 dal cancelliere della Repubblica federale di Germania Olaf Scholz all'Università Carolina di Praga.¹ L'intervento si presenta come integrazione e perfezionamento del discorso sulla *Zeitenwende* che lo stesso Scholz ha pronunciato al *Bundestag* il 27 febbraio 2022 dopo l'attacco russo all'Ucraina. Il cancelliere federale presenta un progetto di allargamento e riforma dell'Unione europea, a partire dalle definizioni di Europa "geopolitica" e di "sovranità" europea. Allo stesso tempo, avanza anche la proposta di un nuovo rapporto con gli Stati dell'Europa centro-orientale, che, insieme a quelli

1 *L'Europa è il nostro futuro*, per il testo si può fare riferimento al portale del Governo federale: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/Scholz-rede-prag-karls-uni-2079410>. Tutti i siti internet sono stati controllati nel novembre 2022, ho volutamente ridotto al minimo le indicazioni bibliografiche.

baltici, hanno avvertito in modo molto diverso dalla Germania e dal resto d'Europa l'evoluzione della politica russa negli ultimi anni. Dunque, se Olaf Scholz non perde occasione per confermare i propri progetti di riforma dell'Unione, il discorso di Praga sembra anticipare e prediligere una strategia per rafforzare la cooperazione continentale *oltre* gli attuali livelli istituzionali dell'Unione europea. Da questo punto di vista, qualche interrogativo si pone, come si vedrà, anche per l'Italia.

2. Introduzione

Le elezioni federali tenute in Germania il 26 settembre 2021 hanno visto il successo della *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) di Olaf Scholz, primo partito, e la successiva formazione di una coalizione di governo sostenuta da tre partiti: la socialdemocrazia, i liberali (FDP) e i Verdi (*Grünen*). Si tratta di una novità nella storia della Repubblica federale di Germania, abituata a coalizioni con due forze politiche, ovvero socialdemocratici o conservatori insieme ai liberali. Una rottura di questa tradizione si ha già nella Repubblica di Bonn con la breve esperienza della Grande coalizione tra SPD e i conservatori della CDU² e della CSU guidata dal cancelliere Kurt Georg Kiesinger (1966-1969) e, nella Repubblica di Berlino,³ con quella ros-

2 Va pure ricordato che nei primi governi guidati da Adenauer era presente anche un partito regionale come la *Deutsche Partei*.

3 Sulla Repubblica di Berlino, vale a dire sulla "nuova" Germania riunificata, si veda E. Wolfrum, *Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute*, Klett-Cotta, Stuttgart, 2020 e anche l'ultimo capitolo di A. Wirsching, *Deutsche Geschichte im 20. Jahrhundert*, C.H. Beck, München, 2011. Sull'esperienza "rosso-verde" si veda anche E. Wolfrum, *Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998-2005*, C.H. Beck, München, 2013.

so-verde tra SPD e *Grünen* retta dal cancelliere Gerhard Schröder (1998-2005) e, di nuovo, con ben dodici anni di Grande coalizione guidata da Angela Merkel (sui complessivi sedici anni di cancellierato).

Dopo le trattative e la stesura di un programma comune, i tre partiti hanno presentato e sottoscritto alla fine di novembre 2021 un *Koalitionsvertrag* (patto di coalizione) dall'ambizioso titolo *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit* ("Osare più progresso. Alleanza per la libertà la giustizia e la sostenibilità").⁴ La prima frase richiama il celebre motto con cui il socialdemocratico Willy Brandt aprì il suo cancellierato nel 1969: *Mehr Demokratie wagen*, "Osare più democrazia", puntando a una democratizzazione non solo della politica istituzionale ma, tramite un'ambiziosa serie di riforme, dell'intera società. Inoltre, grazie ad una richiesta che proveniva dai cittadini stessi sin dai primi anni Sessanta, il progetto di Brandt mirava a definire una trasformazione radicale della politica estera tedesca nei confronti del mondo comunista e della Repubblica democratica tedesca e dare una nuova prospettiva alla questione nazionale, quella che poi diventerà la nuova *Ostpolitik*.

Appare opportuno riportare alcuni passaggi del patto di coalizione firmato lo scorso autunno (7 dicembre 2021), proprio sul rapporto con la Russia. Si tratta di un testo segnato da una certa prudenza, consapevole delle difficoltà che i rapporti tra Berlino e Mosca stavano attraversando, eppure non intenzionato a metterli in discussione.

Le relazioni russo-tedesche sono profonde e complesse. La Russia è anche un importante attore internazionale. Ne riconosciamo l'importanza e aspiriamo a

4 L'intero patto di coalizione è pubblicato sul portale del Governo federale: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

intensificare relazioni di rilievo e stabili. Siamo pronti a un dialogo costruttivo. Ci rivolgiamo agli interessi di entrambe le parti sulla base dei principi del diritto internazionale, dei diritti umani e dell'ordine di pace europeo, per i quali si è impegnata anche la Russia. Rispettiamo gli interessi dei nostri vicini europei, in particolare dei nostri partner nell'Europa centrale e orientale. Prenderemo in considerazione le diverse percezioni delle minacce e ci concentreremo su una politica comune e coerente dell'Unione europea nei confronti della Russia. Chiediamo la fine immediata dei tentativi di destabilizzazione dell'Ucraina, delle violenze nell'Ucraina orientale e dell'annessione illegale della Crimea. Il percorso verso una risoluzione pacifica del conflitto nell'Ucraina orientale e la revoca delle sanzioni su di esso dipende dalla piena attuazione degli accordi di Minsk. Lavoriamo per risolvere i conflitti congelati nella regione. Vogliamo lavorare a più stretto contatto con la Russia su questioni future (ad esempio idrogeno, salute) e sul superamento delle sfide globali (clima, ambiente).

Critichiamo fortemente la restrizione globale delle libertà civili e democratiche e ci aspettiamo che il governo russo dia alla società civile l'opportunità di un contatto senza ostacoli con i partner tedeschi, e stiamo intensificando il nostro impegno a sostenerli. Vogliamo creare la possibilità di viaggiare senza visto dalla Russia alla Germania per gruppi target particolarmente importanti, come i giovani sotto i 25 anni.

Per quanto riguarda il gas naturale, invece, era considerato indispensabile nella fase di transizione verso una economia interamente "verde":

Acceleriamo l'espansione delle energie rinnovabili e la costruzione di moderne centrali elettriche a gas per soddisfare la domanda crescente di elettricità ed energia nei prossimi anni a prezzi competitivi. Le centrali a gas, ora necessarie per garantire la transizione verso le energie rinnovabili, devono essere costruite in modo tale da poter essere convertite in gas climaticamente neutro (H2-ready). Il gas naturale è indispensabile nella fase di transizione.

3. La risposta del cancelliere federale Olaf Scholz all'attacco russo

Questa impostazione, sulla quale i tre partiti avevano trovato un accordo, è stata di fatto azzerata dall'attacco russo all'Ucraina del 24 febbraio 2022. Un evento che segna molto di più: quella data marca, nell'analisi del governo tedesco, la fine e l'inizio di una nuova epoca, la cui natura e le cui dinamiche sono ancora tutte da chiarire. Pochi giorni dopo, infatti, nel corso di una seduta straordinaria del *Bundestag*, il cancelliere Olaf Scholz ha pronunciato (27 febbraio 2022) il discorso della *Zeitenwende*,⁵ la svolta epocale, che è stata ulteriormente approfondita con il nuovo discorso del cancelliere, *L'Europa è il nostro futuro*, tenuto all'università Carolina (Carlo IV) di Praga il 29 agosto 2022.

Per le tematiche affrontate, questi interventi vanno necessariamente letti insieme a quello pronunciato durante la settantasettesima Sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (20 settembre 2022).⁶ A completare questo quadro si segnala anche l'intervento del 18 luglio 2022 sulla *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.⁷

Si tratta di interventi che, con la parziale eccezione di quello di febbraio, non tradiscono particolari accenni retorici: lo stile di Olaf Scholz è asciutto, essenziale e, per certi aspetti, persino pedante; certamente non paragonabili a quelli pronunciati da politici di altre generazioni, su tutti Joschka Fischer e il suo

5 Il testo dell'intervento di Scholz è on-line: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-Olaf-Scholz-am-27-februar-2022-2008356>.

6 Cfr. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-Scholz-anlaesslich-der-77-generaldebatte-der-generalversammlung-der-vereinten-nationen-2127820>.

7 O. Scholz, *Nach der Zeitenwende*, "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 18.07.2022, p. 6. L'intervento anticipa molti argomenti del discorso di Praga.

celebre discorso sull'Europa del 12 maggio 2000 all'università Humboldt di Berlino (*Dalla confederazione alla Federazione di Stati. Riflessioni sulla finalità dell'integrazione europea*).⁸ Non c'è da stupirsi, visto il tentativo di porsi in continuità con la gestione pragmatica e realista di Angela Merkel. Si tratta di interventi volutamente di basso tono, rivolti a definire soluzioni operative e proposte concrete ma, come vedremo, non privi di una visione generale e di un'attenzione alle condizioni reali dell'Unione europea, ai rapporti tra gli Stati membri e agli indispensabili passaggi per migliorarli.

Occorre anche aggiungere che questo basso profilo rappresenta, probabilmente, quanto sia consentito attendersi dall'attuale classe politica dell'Europa occidentale: abituata prevalentemente ad amministrare e cresciuta nella cultura politica della ricerca costante del compromesso, attenta soprattutto alla capacità delle proprie proposte di generare consenso diffuso o, quantomeno, evitare di produrre troppe e feroci critiche.

8 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-fischer-808150>. Il discorso di Fischer merita di essere riletto anche perché si confronta con la sfida dell'allargamento dell'Unione, anticipandone problemi e opportunità: «In Europa siamo di fronte al difficilissimo compito di dover realizzare contemporaneamente due grandi progetti: 1. L'allargamento il più presto possibile. [...] L'allargamento rappresenta, soprattutto per la Germania, un interesse nazionale primario. I rischi e le tentazioni obiettivamente legati alle dimensioni e alla posizione centrale della Germania potranno venir superati definitivamente grazie all'allargamento ed al contemporaneo approfondimento della UE. [...] La Germania deve continuare ad essere il difensore di un rapido allargamento ad Est. [...] 2. La capacità di azione dell'Europa. Le istituzioni della UE sono state create per sei Stati membri. Esse funzionano a fatica con quindici. [...] Il pericolo consiste nel fatto che un allargamento a 27-30 membri è un peso eccessivo per la capacità di assorbimento della UE con le sue vecchie istituzioni e meccanismi e che si producano pesanti crisi. Questo pericolo, mi preme sottolinearlo, non rappresenta assolutamente un argomento contro un allargamento il più rapido possibile, bensì piuttosto un argomento a favore di una riforma radicale e adeguata delle istituzioni [...]».

4. Quale *Zeitenwende*?

Nel discorso del 27 febbraio 2022 Olaf Scholz ha parlato di *Zeitenwende*, indicando con questa espressione (svolta epocale) una cesura grazie alla quale «il mondo di dopo non sarà più uguale a quello di prima» e ha aggiunto: «Il problema che dobbiamo affrontare è se a Putin può essere permesso di far tornare indietro al tempo delle grandi potenze del XIX secolo o se troveremo la forza di porre dei limiti a guerrafondai come Putin». La guerra di Mosca, a partire dall'idea di una modifica dei confini esistenti per via militare, è finalizzata a rimettere in discussione l'ordine europeo successivo alla caduta del Muro e alla fine del Socialismo reale: a determinare la *Zeitenwende* è innanzitutto la presenza di un'opzione revisionista all'interno dell'Europa.

Tuttavia, è opportuno segnalare come esistano almeno tre interpretazioni di questa *Zeitenwende*. Innanzitutto, è stato fatto notare che la vera svolta, in Europa, si registra con l'annessione russa della Crimea nel 2014:⁹ si è trattato di una modifica dei confini che, seppur illegittima, è stata tacitamente accettata¹⁰ e alla quale non è seguita una modifica delle politiche tedesche ed europee nei confronti della Russia.

9 Così, ad esempio, Heinrich August Winkler («In realtà la svolta, la *Zeitenwende*, è iniziata nel 2014, con l'annessione della Crimea e la guerra ibrida della Russia nel Donbass»), non da ultimo su "Scenari", supplemento del quotidiano "il Domani" (*Gli ucraini combattono per la difesa di tutto l'occidente. Potremo trattare la pace solo se Putin ferma la guerra*, 7 ottobre 2022, p. 8-9).

10 Emblematica la posizione dell'ex cancelliere socialdemocratico Helmut Schmidt che, dubitando della possibilità di definire l'annessione della Crimea come una lesione del diritto internazionale, aggiungeva quella che si potrebbe definire una valutazione realista: «Il diritto internazionale è importante ma è stato infranto molte volte. Ad esempio, l'intrusione nella guerra civile libica non era compatibile con il diritto internazionale: l'Occidente è andato ben oltre il mandato del Consiglio di sicurezza dell'Onu. Più importante del riferimento al diritto internazionale è tener presente lo sviluppo storico della Crimea», cfr. *Putins Vorgehen ist verständlich*, "Die Zeit", 14/2014, p. 9.

Viene qui spesso citato il caso del Nord Stream 2, il gasdotto nel mar Baltico che avrebbe dovuto affiancarsi a quello in funzione dal 2011, considerato da parte tedesca “solo” un progetto “economico” e non politico. È stato scritto efficacemente ancora nel 2021:

In Germania è da tempo applicato il paradigma della “compartimentazione” delle relazioni del gas con la Russia. Ciò si basa su un approccio basato sull’economia di mercato e sul desiderio di una “depoliticizzazione” dell’oleodotto del Mar Baltico. Dall’inizio del progetto nel 2015, il governo federale ha esaminato questo aspetto da un punto di vista economico e normativo. Il fattore decisivo è la valutazione che il Nord Stream migliorerà la flessibilità e la liquidità sul mercato del gas. Negli ambienti della sicurezza e della politica estera, compresi quelli dei partiti della coalizione, ci sono grandi preoccupazioni riguardo al progetto.¹¹

Dalla tacita accettazione del *fait accompli* in Crimea (probabilmente, tenendo presente i mezzi e gli uomini inizialmente impiegati, il calcolo di Putin era quello di un’operazione rapida anche su Kiev per decapitare il governo ucraino) si passa, con la guerra del febbraio 2022, ad una situazione completamente nuova: la *Zeitenwende* di cui parla Olaf Scholz al *Bundestag*. In particolare, per la Germania si tratta di abbandonare l’approccio della nuova *Ostpolitik*, la politica a Est, formulata nel corso degli anni Novanta e dei primi anni Duemila. È bene tener presente che con questo termine si fa riferimento a fasi, se non addirittura a politiche, diverse nella storia tedesca, tanto che sarebbe più corretto parlarne al plurale.

La prima *Ostpolitik*, codificata il 15 luglio 1963 da Egon Bahr con la formula *Wandel durch Annäherung* nel corso di un celebre intervento all’Accademia evangelica Tutzing, è

11 M. Shagina – K. Westphal, *Nord Stream 2 und das Energie-Sicherheitsdilemma*, “SWP Aktuell” 52/2021, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021A52>.

quella forse più famosa: viene realizzata da Willy Brandt a partire dai primi anni Settanta e rovescia la tradizionale politica estera tedesca tenuta fino a quel momento (la cosiddetta dottrina *Hallstein*). Va tenuto presente che Willy Brandt, sin dalla sua esperienza come ministro degli esteri (1966-1969), considerava le relazioni economiche, ovvero un miglioramento e un aumento delle relazioni commerciali, come lo strumento principale per superare le rigidità de blocchi. Anzi, è stato scritto efficacemente:

La nuova politica a Est [di Brandt] ha fatto in modo che la politica commerciale con l'Est non servisse ancora a lungo come surrogato per una *Ostpolitik* attiva. Tuttavia, senza gli sforzi preliminari diplomatici, di politica estera e politico-psicologici dell'economia tedesca, la politica di Brandt avrebbe dovuto superare ostacoli di gran lunga più consistenti.¹²

A capo della coalizione social-liberale (1969-1982, dal 1974 il cancelliere sarebbe stato, però, Helmut Schmidt), Brandt impostò la discussione a partire da un rapporto con la dirigenza sovietica per arrivare a una politica di distensione con l'Europa dell'Est (compresa anche la normalizzazione dei rapporti con la Repubblica democratica tedesca).¹³ Tale politica si inquadrava nel più generale processo di distensione tra i due blocchi, che erano entrambi – a differenza di quanto avviene oggi¹⁴ – interessati al mantenimento dello *status quo*.

12 Si veda K. Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg. Die Ostpolitik westdeutschen Großindustrie 1945-1991*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2004, p. 309: la tesi è che in questo caso il *Wandel durch Handel* contribuirà al *Wandel durch Annäherung*.

13 Il primo trattato della *Ostpolitik* è proprio con l'Unione sovietica (12 agosto 1970) poi con la Polonia (7 dicembre 1970), poi il Trattato fondamentale con la Repubblica democratica tedesca (21 dicembre 1972) e quello con la Cecoslovacchia (11 dicembre 1973).

14 Soprattutto lo storico Andreas Wirsching ha insistito sul nazionalismo e sul revisionismo dell'attuale governo russo, che distingue la Russia di oggi

Gli anni Ottanta furono segnati dal cancellierato di Kohl (nel 1982 si verifica un cambio di coalizione, con la decisione dei liberali di concludere l'alleanza con la socialdemocrazia e avviare un governo con i conservatori) che, tuttavia, prosegue la politica estera verso Est di Brandt e Schmidt, i cui fondamenti sono ormai condivisi non solo dalla socialdemocrazia. È in questa fase che si registra anche una "interpretazione nazionale" della *Ostpolitik*, come l'ha chiamata Heinrich August Winkler,¹⁵ nella socialdemocrazia tedesca. Questo approccio vedeva nella stabilità dei blocchi il prerequisito per il buon esito di una politica di distensione e, dunque, guardava con eccessivo distacco i movimenti operai che lottavano per riforme e diritti nell'Europa dell'Est.

Si tratta di una contraddizione contenuta nell'idea stessa della "coesistenza pacifica", che era una delle premesse della *Ostpolitik*. Essa presupponeva certamente una "tregua", ma suggeriva anche l'obiettivo, condiviso da entrambe le superpotenze, di determinare equilibri politici diversi *all'interno* del blocco opposto. Questo precario accordo andò in crisi quando i governi del blocco orientale non diedero seguito alla richiesta di trasformazione che veniva dalla società – in fondo una conseguenza del successo della *Ostpolitik* degli anni Settanta – e, come nel caso della Polonia, dovettero nuovamente far ricorso alla repressione. Furono le forze socialdemocratiche che non riuscirono a risolvere politicamente la contraddizione, forse insanabile, tra garantire il pacifico rapporto tra i blocchi e *contemporaneamente* assicurare il sostegno a forze e movimenti politici *fratelli* (come nel caso di *Solidarność*).

dall'Unione sovietica con la quale Brandt avviò la *Ostpolitik*. Si veda la conferenza *Das (wieder) umstrittene Erbe von Willy Brandts Ostpolitik*, per ora disponibile on line in formato video (<https://willy-Brandt.de/ausstellungen/veranstaltungen/das-wieder-umstrittene-erbe-von-willy-Brandts-Ostpolitik/>).

15 H. A. Winkler, *Nationalstaat wider Willen. Interventionen zur deutschen und europäischen Politik*, C.H. Beck, München, 2022, p. 220.

Non va poi dimenticato come, sia negli anni Settanta, sia negli anni Ottanta, le politiche ad Est incontrarono, per ragioni diverse, una decisa contestazione nella Repubblica federale. Nel primo caso si trattava dell'opposizione all'accettazione della linea dei fiumi Oder-Neiße come confine con la Polonia, che era invece già stato tacitamente stabilito nel trattato del 1970. Questo significava l'abbandono di ogni rivendicazione sugli storici territori tedeschi a Est di quel confine: obiettivi, al contrario, perseguiti dal movimento dei *Vertriebene*, cioè di quanti (circa quattordici milioni) erano stati costretti dopo la guerra a lasciare le proprie case per l'avanzata dell'Armata rossa. A partire dalla fine degli anni Settanta e negli anni Ottanta, invece, la contestazione si organizzò soprattutto contro il *Doppelbeschluss*, e in particolare contro l'ipotesi di installare missili a medio raggio e da crociera in Europa qualora fossero naufragate le trattative con l'Unione sovietica per una riduzione degli armamenti atomici.

L'ultima di queste fasi della *Ostpolitik* risale ai primi anni duemila e la sua eco è ancora visibile, al netto delle evidenti e ormai necessarie cautele, nel già citato patto di coalizione del 2021. Architetto di quest'ultima linea politica è stato Frank-Walter Steinmeier, ex ministro degli esteri (fino al 2017) e oggi presidente federale, rieletto per un secondo mandato nel febbraio 2022. Il suo principio guida, di certo lungimirante, anche se oggi forse facilmente criticabile, condivideva con le altre strategie di *Ostpolitik* il presupposto per cui la pace in Europa non fosse possibile *contro* la Russia. Mosca andava, quindi, integrata nel sistema europeo e le relazioni tra i due Stati dovevano intensificarsi *in primis* a livello economico e commerciale, definendo così intrecci e connessioni (*Verflechtungen*) capaci di definire una base per migliorare anche le relazioni politiche e - ma non necessariamente - la qualità della democrazia e dello Stato di diritto in Russia.

L'ambizione non era tanto quella di introdurre significative trasformazioni istituzionali per aumentare il livello e qualità della democrazia, ma, più modestamente, quella di stimolare riforme nel sistema economico tramite la partecipazione al commercio internazionale e ai suoi benefici. Questo avrebbe incoraggiato investimenti da ambo i lati, incoraggiato processi di un'embrionale democratizzazione in Russia e garantito alla Germania e all'Europa gas a buon prezzo per il sistema industriale, vista anche la decisione tedesca di prevedere una uscita, dopo l'incidente di Fukushima (2011), dall'utilizzo di energia nucleare. Così Steinmeier, nel 2007, poteva affermare, in un breve saggio che racchiude una delle migliori sintesi della sua visione politica, che:

La Russia è dipendente dall'Europa per oltre l'ottanta per cento delle sue esportazioni di gas. Dobbiamo organizzare in modo intelligente questa dipendenza reciproca. [...] Una simile interconnessione nell'energia funziona se si fonda su principi certi. Ad esempio, un accesso comune al mercato, l'accettazione, da parte di tutte le imprese, delle regole vincolanti sulla concorrenza dell'UE, come pure la stabilità e la prevedibilità della cornice giuridica da entrambi i lati.¹⁶

Sarebbe troppo facile oggi, dopo l'attacco russo del febbraio 2022, considerare ingenua le proposte e le speranze di Steinmeier: in realtà, l'allora ministro mirava a definire una politica che riuscisse a declinare interessi autenticamente europei nell'epoca della globalizzazione, già incrinata pesantemente dalle iniziative unilaterali americane dei primi anni Duemila. L'obiettivo principale di tale

16 F.-W. Steinmeier, *Verflechtung und Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU: Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung*, "Internationale Politik", 3/2007, p. 6-11. Si noti che Steinmeier parla di una dipendenza "reciproca".

strategia era la creazione di un rapporto con la Russia utilizzando le relazioni commerciali come punto di partenza verso una sinergia comune almeno nelle relazioni economiche. Del resto, quasi a indicare che una strada alternativa era difficilmente anche solo teorizzabile: «Strategie del *containment*, di una convivenza indifferente o della semplice cooperazione selettiva con la Russia [...] non sono nell'interesse europeo».

Le critiche rivolte oggi a quell'approccio, perché eccessivamente accomodante nei confronti di Mosca, rischiano di non tener presente con sufficiente attenzione l'obiettivo di lungo periodo: la declinazione e il perseguimento di interessi continentali, anche se non perfettamente coincidenti con quelli di altri alleati, come gli Stati Uniti, e la coerente promozione di una maggiore autonomia europea. Spesso le critiche si sono concentrate sul Nord Stream 2¹⁷ senza tener presente le dimensioni e l'impatto, tutto sommato relativo, del progetto. Inoltre, è stata proprio quella dipendenza (non unilaterale ma reciproca, come Steinmeier ricorda) a garantire nel 2022 l'opzione delle sanzioni e in generale di strumenti non militari per cercare di dissuadere il governo di Mosca dal proseguire l'attacco.

Semmai, si può affermare che Germania ed Europa non siano riuscite ad affiancare al progetto delle *Verflechtungen* anche una coerente e complessiva strategia politica, incapacità probabilmente dovuta alla diversità di approcci e idee nell'Unione europea e al costante allontanamento dall'idea di una cooperazione con l'UE da parte del governo di Mosca. Resta da verificare se a questa implementazione degli scambi commerciali sia mancato il tempo per produrre efficacemente, se possibile, anche una coerente

17 Si veda ancora l'intervista citata ad Heinrich August Winkler, nota 9.

strategia politica che, proprio sfruttando l'economia, definisse un quadro nuovo delle relazioni internazionali. La tenuta di questi rapporti era in rapido deterioramento sin dal 2001, con la reazione unilaterale statunitense all'11 settembre e l'invasione di Afghanistan. Inoltre, altra pesante eredità del cancellierato Merkel è stata certamente il mancato coinvolgimento, o quantomeno senza la necessaria profondità e attenzione, dei Paesi dell'Est europeo in questo progetto, che hanno quindi avvertito le politiche tedesche come l'ennesimo accordo tra Mosca e Berlino che non teneva conto delle loro esigenze. Questa politica di Steinmeier, sintetizzata poi nella formula del *Wandel durch Handel*,¹⁸ può dirsi conclusa con la scelta di Putin di attaccare l'Ucraina: il 24 febbraio segna la fine dell'ipotetica finestra temporale per provare a definire una strategia politica accanto agli scambi commerciali.

Infine, va anche segnalata una terza dimensione della *Zeitenwende*, esposta, tra gli altri, dal politologo Herfried Münkler¹⁹ e che in parte spiega anche il superamento della strategia di Steinmeier. Quella che si conclude con l'attacco russo è una fase delle relazioni internazionali basate – o quantomeno questa era l'idea prevalente alla base dell'ordine mondiale subito dopo la caduta del Muro e la fine dei blocchi – sul diritto e sulle regole, sui tribunali arbitrali e sulle sanzioni come strumenti alternativi alle guerre. In questo approccio secondo alcuni trovava spazio l'idea che il mercato potesse introdurre in Paesi non democratici elementi di liberalizzazione, utili a favorire una transizione

18 Si è già indicato, tuttavia, che *ohne Handel kein Wandel* era comunque uno dei presupposti della *Ostpolitik* di Brandt, cfr. nota 12.

19 Cito solo il suo ultimo lavoro *Die Zukunft der Demokratie*, Brandstätter, Wien, 2022. In italiano si può fare riferimento all'intervista *Vogliamo l'auto-nomia strategica*, "Limes" 4/2021, p. 83-92.

verso modelli euroamericani. Ci si avvia, invece, verso una fase di competizione e di trattative tra grandi potenze, per quanto anche in questo caso le connessioni economiche potrebbero garantire quella fluidità che impedirebbe alle relazioni internazionali di tornare ai pericolosi modelli dei blocchi contrapposti.

5. Scholz al *Bundestag* il 27 febbraio 2022

Al *Bundestag* Olaf Scholz qualifica l'attacco russo del 24 febbraio come un evento che «crea una nuova realtà che richiede una risposta adeguata» e che segna una cesura nella storia continentale.²⁰ Dunque:

Con l'attacco all'Ucraina, Putin non vuole solo cancellare uno Stato sovrano dalla cartina del mondo. Frantuma l'ordine di sicurezza europeo che dura da quasi mezzo secolo, dall'Atto finale di Helsinki. Si esclude così dall'intera comunità internazionale. [...] Il presidente Putin parla costantemente di una sicurezza indivisibile. In effetti, vuole usare la forza delle armi per dividere il continente in sfere di influenza. Tutto ciò ha conseguenze per la sicurezza in Europa. Certo, una durevole sicurezza in Europa non è possibile contro la Russia. Per il prossimo futuro, tuttavia, Putin sta mettendo a repentaglio questa sicurezza. Questo va detto chiaramente. Accettiamo la sfida che il tempo ci ha presentato – con sobrietà e risolutezza.²¹

20 «Con l'invasione dell'Ucraina il presidente russo Putin ha provocato una guerra a sangue freddo, per una sola ragione: la libertà delle ucraine e degli ucraini mette in discussione il suo regime di oppressione. Una cosa contro l'umanità e contro il diritto internazionale».

21 Scholz ripeterà poco dopo di aver personalmente parlato, invano, con Putin «per ore» e che l'obiettivo del presidente russo resta «la definizione di un impero russo» nel senso «di riorganizzare in modo completamente nuovo i rapporti europei e per fare questo non ha timore di utilizzare anche la forza militare».

Questa sfida si traduce: 1) nell'invio di armi a sostegno dell'Ucraina;²² 2) in nuove e più efficaci sanzioni alla Russia; 3) nella centralità della NATO come alleanza difensiva, in particolare per la tutela di altri Stati che sentono vivissima la minaccia di Putin; per rendere ancor più evidente il contributo della Repubblica federale su questo fronte, il cancelliere sottolinea 4) la necessità di ingenti investimenti (un fondo di cento miliardi)²³ per la *Bundeswehr*, l'esercito federale, così da concretizzare l'impegno tedesco nella difesa comune continentale;²⁴ infine, 5) Scholz assume, di fronte al Paese, l'indispensabile impegno di modificare ed assicurare l'approvvigionamento energetico ora che la soluzione russa non può più essere impiegata.

22 Il cancelliere federale ha più volte ripetuto che per dimensioni e qualità delle armi inviate si tratta di una rottura con la tradizione tedesca. Tuttavia, se con l'invio di armi l'Europa non può più dirsi neutrale, necessario resta anche scongiurare una radicalizzazione del conflitto divenendo parte attiva del conflitto in corso. Da qui la differenza tra una ormai superata *neutralità* e l'obiettivo di restare nella condizione di *non-belligerency*, scenario codificato dal diritto internazionale e non messo in discussione dall'invio di armi, evitando l'ingresso diretto nel conflitto (*co-belligerency*), differenza non sempre di semplice formulazione giuridica.

23 Lo stanziamento di cento miliardi di euro è stato approvato dal *Bundestag* il 3 giugno 2022 tramite un fondo ancorato direttamente alla Legge fondamentale, la costituzione tedesca, che ha richiesto, in base all'articolo 70 comma 2 sulla modifica costituzionale, una maggioranza di due terzi al *Bundestag* e al *Bundesrat*. All'articolo 87a è stato aggiunto il seguente comma 1a: «Per il rafforzamento delle capacità di alleanza e di difesa la Federazione può definire un fondo speciale fino a cento miliardi di euro tramite la propria facoltà di contrarre debiti. In questo caso non si applicano le previsioni disposte dall'articolo 109 comma 3 e 114 comma 2. Una legge federale stabilisce i dettagli», si veda: <https://www.Bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-de-grundgesetz-889618>. La legge costituzionale, in particolare l'ultima frase qui citata, serve anche ad evitare che il fondo sia limitato dalle rigidità di bilancio.

24 Importante segnalare come Scholz formuli questo impegno all'interno della cornice europea e come autentica "solidarietà" nell'ambito dell'appartenenza all'Unione: «La svolta di Putin determina una *Zeitenwende*, per cui bisogna fare quello che è necessario per assicurare la pace in Europa. La Germania offrirà il suo contributo solidale».

Già a febbraio il cancelliere non sottovalutava l'impatto dell'attacco russo nei confronti delle capitali e delle popolazioni dell'Europa orientale. Qui si avverte il pericolo dell'ingerenza russa in modo completamente diverso dall'Europa occidentale ed è stata spesso contestata la politica eccessivamente accomodante condotta dal resto dell'UE – e in particolare dalla Germania – verso la Russia. Per questo motivo Scholz pronuncia parole molto chiare:

Senza se e senza ma teniamo fede al nostro dovere di assistenza nella NATO. L'ho detto anche ai nostri alleati nell'Europa centrale e orientale, che si preoccupano per la propria sicurezza. Il Presidente Putin non deve sottovalutare la nostra determinazione, di difendere insieme ai nostri alleati ogni metro del territorio dell'Alleanza. [...] L'esercito federale ha già moltiplicato il suo sostegno agli alleati a Est e continuerà a farlo.²⁵

Dunque, lo stanziamento serve a concretizzare la priorità riconosciuta alla difesa comune ma non vuole essere un cammino solitario o un nuovo *Sonderweg*. Scholz precisa nuovamente che il perimetro è rappresentato sempre dall'Alleanza atlantica e che è necessario operare un coordinamento europeo delle politiche di difesa. Qui, ovviamente, Scholz è consapevole di muoversi lungo una strada molto stretta: la Germania fa propria la preoccupazione sulla sicurezza dei Paesi a Est e del Baltico e decide di in-

25 Scholz è consapevole che il comma 7 dell'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea (*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, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri*) pur essendo formalmente più impegnativo dell'articolo 5 del Trattato Nord Atlantico è, ad oggi, sostanzialmente, privo di ogni credibilità, non essendo l'Unione dotata di forze armate comuni tali da determinare una vera deterrenza.

vestire nella difesa e nella *Bundeswehr*. Questa decisione cruciale è destinata, con il tempo, a modificare la natura della potenza tedesca in Europa e, quindi, ad alterare gli equilibri continentali, che sino ad oggi sono stati fondati su una supremazia tedesca di tipo economico (propri di una "potenza civile").

Si tratta di definire adesso un equilibrio di tipo nuovo, molto complicato, in bilico tra la necessità di garantire una risposta efficace all'attacco russo e, allo stesso tempo, evitare pericolose fughe solitarie, che potrebbero insospettire gli alleati. La faticosa ricerca di questo equilibrio, la definizione della Germania come *Macht in der Mitte*, potenza nel centro che guida ma sempre *inter pares*, riconoscendo pari dignità e autorevolezza agli alleati, costituirà negli anni a venire la bussola e al tempo stesso il vero banco di prova della politica estera tedesca. Non mancheranno, infatti, critiche per aver fatto *troppo* o magari *troppo poco*: la fiducia tra i governi e tra gli Stati giocherà quindi un ruolo centrale.

Appare pertanto ancor più necessario insistere sul perimetro tracciato dal cancelliere federale: non si tratta di avviare una nuova fase di corsa agli armamenti, tantomeno di inaugurare una stagione di spese militari sempre più elevate. Al contrario, il problema principale è rappresentato dalla necessità di un coordinamento europeo delle forze armate nazionali e dello sviluppo e della produzione di tecnologie militari, come fatto con la Francia per i modelli di carri armati comuni e dell'aviazione, seppur con risultati sin ora tutt'altro che eccellenti. È, dunque, solo *all'interno* dell'Unione europea che occorre leggere il contributo tedesco alla difesa, che necessita di un coordinamento maggiore tra gli Stati e di una vera politica europea di difesa. È anche in questa prospettiva che si pone la questione di una autonomia strategica o di una sovranità dell'UE.

6. Il discorso di Praga

È con il discorso di Praga che il cancelliere federale ha dato maggiore profondità e spessore all'idea di *Zeitenwende*. Questo concetto è stato infatti codificato in maniera più precisa e mira a interfacciarsi direttamente con gli Stati dell'Europa centro-orientale, che la guerra di Putin mette al centro di un nuovo progetto e ai quali il cancelliere federale tedesco offre il proprio sostegno.²⁶ Si tratta di un passaggio obbligato proprio perché in passato la Repubblica federale di Germania è stata accusata di sottovalutare il pericolo rappresentato da Putin e di aver costruito il rapporto con i Paesi dell'Europa orientale sempre e solo tramite la mediazione del Cremlino. La crisi russa diventa nel discorso di Praga l'evento che costituisce una nuova realtà nelle relazioni internazionali e per la quale l'Unione europea deve prepararsi, istituzionalmente e geopoliticamente.

Scholz sceglie Praga e l'università Carolina – la prima università “tedesca” – per il forte valore simbolico:²⁷ l'imperato-

26 Non va dimenticato che la Repubblica federale di Germania ha già costituito con questi Stati relazioni importanti dal punto di vista economico e commerciale, nonostante il deterioramento delle relazioni politiche negli ultimi anni. Ancora nel 2021, ad esempio, la Polonia è quinto Paese per esportazioni tedesche (l'Italia il sesto, la Russia quattordicesimo), mentre la Repubblica Ceca è undicesima, l'Ungheria tredicesima: solo le esportazioni verso la Polonia hanno costituito un valore assoluto in euro tre volte superiore a quelle verso la Russia. Per importazioni la Polonia è addirittura quarta, ottava la Repubblica Ceca e quattordicesima l'Ungheria (la Russia è dodicesima, l'Italia quinta). Il discorso di Scholz si colloca, quindi, in una già consolidata situazione commerciale, che è intenzione del cancelliere rafforzare e usare come fondamento per una nuova strategia politica. Cfr. *Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel*, Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.html;jsessionid=CEAAB8743C73E6717E14B56401216FEC.live732>.

27 Si tratta anche della capitale dove Scholz sa di ricevere meno contestazioni: un discorso simile sarebbe impensabile a Varsavia o Budapest, viste le differenze politiche e l'ostilità nei confronti della Repubblica federale.

re Carlo IV rappresenta il prototipo del sovrano *europeo*, per la pluralità che caratterizzava allora la realtà politica e istituzionale dell'Impero. Era imperatore, nato nella casa del Lussemburgo, re di Boemia e Moravia, re d'Italia. Aveva istituito nel 1348 proprio l'università che porterà il suo nome – il cui decreto di fondazione è ispirato a quello analogo della cancelleria di Federico II di Svevia per l'università di Napoli – e codificò in norme chiare le modalità di elezione a imperatore con la promulgazione della Bolla d'oro (1356). Giocò un ruolo centrale nel 1364 del congresso di Cracovia che stabilì i buoni rapporti con la Polonia di Casimiro il Grande e l'Ungheria di Luigi d'Angiò. Fu in contatto anche con Cola di Rienzo e Francesco Petrarca, viste le sue responsabilità imperiali che lo portarono sin dalla gioventù con il padre a doversi districare nella complicata diplomazia degli Stati italiani.

In questa occasione Scholz parla espressamente della Mitteleuropa, un concetto di non semplice definizione, per certi aspetti problematico e persino contraddittorio nella storia continentale, soprattutto in quella tedesca. Una sua ampia e celebre codificazione è stata realizzata da Friedrich Naumann nell'omonimo saggio pubblicato alla fine del 1915 e che costituì per l'epoca un vero e proprio successo editoriale.²⁸ Occorre utilizzare la massima precisione nel relazionarsi a questo concetto: come ha sintetizzato con efficacia Wolfgang J. Mommsen,²⁹ si tratta di un termine dalla semantica complessa, aperto a più interpretazioni e utilizzi, che spaziano da accezioni più liberali e attente alla

28 Un successo pari solo a quello avuto dai *Pensieri e ricordi* di Bismarck e con questo libro: «Mitteleuropa divenne un motto incendiario», W. Schieder, *Einführung*, in „Friedrich Naumann Werke“, IV Band, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1964, p. 385. La traduzione italiana del testo di Naumann è disponibile presso l'editore Aragno (2018).

29 W.J. Mommsen, *Der Erste Weltkrieg. Anfang vom Ende des bürgerlichen Zeitalters*, Fischer, Frankfurt am Main, 2004, p. 109.

pluralità delle nazionalità, come nel caso di Naumann, sino a varianti apertamente razziste, come nel caso della politica nazionalsocialista.

Ad esempio, di contro al successo dell'opzione piccolo-tedesca del 1871, volta alla costruzione di uno Stato nazionale tedesco a guida prussiana che escludeva l'Austria e il resto dell'Impero asburgico, una possibile variante del concetto di Mitteleuropa rimanderebbe ad una (nuova) proiezione grande-tedesca: una riunificazione con i vecchi territori imperiali asburgici, anche con quelli non di lingua tedesca. La prospettiva di una simile operazione egemonica sul resto del continente rappresenta ancora oggi una fonte di riflessione e anche di preoccupazione. Ad esempio, Robert Kagan, autore di un articolo molto critico verso la politica tedesca del 2019, afferma: «Central Europe became Germany's supply chain and effectively part of "the greater German economy," a twenty-first-century realization of Mitteleuropa. The rest of Europe became Germany's export market».³⁰

Un'altra delle declinazioni possibili della Mitteleuropa è stata, invece, la cosiddetta Unione di Visegrád, la città nella quale nel 1335 s'incontrarono i re di Boemia, Polonia e Ungheria e che dal 1991 è simbolicamente divenuta il luogo di incontro politico per i tre governi (quattro dopo la divisione di cechi e slovacchi). Essa ha assunto dal 2015 un rilievo particolare e dichiaratamente antieuropeo, non nel senso di una secessione sul modello della Brexit, quanto piuttosto di decisa ostilità alla politica migratoria dell'UE e a ulteriori

30 R. Kagan, *The New German Question. What Happens When Europe Comes Apart?*, *Foreign Affairs*, 3/2019, p. 108-120. Nell'articolo si può anche leggere: «If the Germany of today is a product of the liberal world order, it is time to think about what might happen when the order unravels», p. 117. La radicalità dei toni è in parte spiegata dal fatto che l'autore addebita molti errori anche alla politica dell'allora presidente Trump, che avrebbe innescato un processo disgregante dell'Unione europea e spinto la Germania verso una strada solitaria.

cessioni di sovranità alle istituzioni di Bruxelles, fino anche ad esternazioni chiaramente antisemite, come nel caso del presidente ungherese Orban. Proprio in questo esempio si rivela nuovamente la polivalenza del concetto di Mitteleuropa: anche Visegrád si concepisce come Mitteleuropa, in senso difensivo ed escludente, vale a dire cristiana (contro migranti "islamici"), patriarcale, conservatrice, reazionaria.

La guerra iniziata nel febbraio 2022, tuttavia, ha disarticolato quel fronte. Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia, ancora memori degli interventi dell'URSS nelle loro capitali, ri rivelano poco disposte a seguire il corso conciliante e ambiguo verso la Russia di Budapest. Al contrario, sono propense a uno scontro maggiore con Mosca, pur senza sottovalutare le consistenti fasce dell'elettorato e della politica attestate su posizioni di aperto sostegno alla strategia di Putin.³¹ Prova di questo orientamento geopolitico è l'incontro a Kiev del 15 e del 16 marzo 2022 tra il presidente Volodymyr Zelens'kyj, il suo omologo polacco, Mateusz Morawiecki, accompagnato dal presidente del partito *Diritto e Giustizia* (PiS) Jarosław Kaczyński (i due leader si sono dimostrati intenzionati a sfruttare per ragioni di politica interna l'ostilità antirussa della popolazione polacca contro una presunta timidezza dalla Germania), il premier ceco Petr Fiala e quello sloveno Janez Janša.³² Ecco perché la disarticolazione del fronte di Visegrád innescata dalla guerra potrebbe essere l'occasione per una riproposizione di una nuova partecipazione dei Pa-

31 Sulla storia, lo sviluppo, le prospettive e le sfide del Gruppo di Visegrád in lingua tedesca si può fare riferimento a C. Leggewie – I. Pawel Karolewski, *Die Visegrád-Connection. Eine Herausforderung für Europa*, "Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung", Bonn, 2022.

32 Viaggio a suo modo storico ma anche contestato all'interno dell'Unione europea: cfr. la ricostruzione di A. Spalinger, *Riskanter Besuch in Kiev*, in "Neue Zürcher Zeitung", 16.03.2022, p. 1 e il commento di M. Baumann, *Die Osteuropäer verdienen mehr Unterstützung*, in "Neue Zürcher Zeitung", 18.03.2022, p. 20.

esi orientali alla costruzione della nuova Europa, che si va definendo proprio a partire del conflitto innescato dalla Russia nel febbraio 2022. È a partire da questa costellazione che occorre leggere il discorso di Scholz da Praga di una Europa “geopolitica”, consapevole cioè dalla nuova situazione innescata dal recente conflitto. Il cancelliere afferma, infatti:

Insieme abbiamo la migliore possibilità di plasmare e dare forma al XXI secolo in senso europeo – come Unione europea a 27, 30 o 36 Stati, con oltre cinquecento milioni di cittadini e cittadine liberi e con pari diritti, con il più grande mercato interno del mondo, con istituti di ricerca di primo piano e imprese innovative, con democrazie stabili, con un’assistenza sociale e una infrastruttura pubblica.

Appaiono dunque attuali, per quanto certamente molto ottimistiche, sebbene non ingenui, le parole di Mommsen:

Potrebbe essere il tempo di ricordare la variante più antica e universale dell’idea di Mitteleuropa [...] su questa base potrebbe riuscire di costruire non solo un ordinamento sovranazionale nell’Europa orientale e meridionale, ma una nuova Europa, che abbia il proprio fondamento nel rispetto delle caratteristiche nazionali di tutte le nazioni europee nell’ambito di un sistema democratico.³³

7. La Mitteleuropa di Milan Kundera

La scelta di Praga e della Mitteleuropa si rivela ancor più pregnante perché il cancelliere, consapevole della politemia del concetto e della conseguente necessità di utilizzarlo con estrema precisione, cita espressamente un

33 W. J. Mommsen, *op. cit.*, p. 114.

intervento di Milan Kundera del 1983, la "Tragedia della Mitteleuropa".³⁴ C'è in questa scelta il tentativo di costruire un rapporto nuovo con tutti i paesi che sono entrati in Europa con l'allargamento del 2005 e che percepiscono in maniera completamente diversa dal resto dell'UE l'attacco russo all'Ucraina, il rapporto tra Berlino e Mosca e le dinamiche con cui questo si era andato definendo fino a febbraio 2022. In effetti, come Kundera negli anni Ottanta lamenta l'incapacità dell'Occidente di rendersi conto della portata della perdita della Mitteleuropa, divenuta forzatamente *Oriente*, così Scholz tenta di collegarsi idealmente a quella tradizione che fa dell'Europa centro-orientale il vero cuore del progetto continentale. Questa prospettiva vuole superare l'idea di un "allargamento" da Ovest a Est, cioè di un evento quasi subito dalle popolazioni orientali e che impone loro di adeguarsi ai dettami di Bruxelles.

L'intervento di Kundera si apre con le parole del direttore dell'agenzia stampa ungherese, poco prima che il suo ufficio fosse attaccato dall'artiglieria sovietica nei giorni dell'invasione di Budapest del 1956: «Moriremo per l'Ungheria e per l'Europa». Per Kundera la frase può essere compresa solo

34 Il testo originale di Kundera, *Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale*, è apparso nel 1983 su "Le Débat", 27, la traduzione in inglese *The Tragedy of Central Europe* è del 1984 sulla "The New York Review of Books". La traduzione tedesca, che diede vita a un intenso dibattito, fu pubblicata nel 1986 con il titolo *Die Tragödie Mitteleuropas*, in *Aufbruch nach Mitteleuropa. Rekonstruktion eines versunkenen Kontinents*, a cura di E. Busek e G. Wilflinger, Winer Verlag, Humberg 1986, p. 133-144. In italiano è apparso di recente M. Kundera, *Un Occidente prigioniero o la tragedia dell'Europa centrale*, Adelphi, Milano, 2022, che contiene sia l'intervento del 1983 sia quello tenuto da Kundera al Congresso degli scrittori nel 1967, le citazioni sono tratte da questa edizione con la variante di aver utilizzato l'espressione *Mitteleuropa* e non Europa centrale, perché la prima mi pare riporti meglio il significato politico e culturale che Kundera attribuisce al concetto, mentre la seconda, pur essendo quella lessicalmente più corretta, mi sembra rimandi soltanto a una dimensione geografica.

rileggendo la storia di ungheresi, cechi e polacchi, per i quali l'Europa è un tratto caratteristico della loro identità (tale per cui Europa e Occidente sono sinonimi) ma che dopo il 1945 scoprono di essere improvvisamente (in) "Oriente". Dunque, morire per l'Europa significava, per Kundera, opporsi alla forzata cancellazione dell'identità europea nell'Ungheria del 1956 e, poi, in altri momenti nella storia di queste nazioni. A chi legge il testo non sfugge la radicalità con la quale Kundera traccia divisioni tra Est e Ovest, in particolare tramite la distinzione tra il cristianesimo latino e quello ortodosso, dicotomia che in realtà nasconde un mondo molto più fluido e variegato. In parte è lo stesso Kundera ad ammetterlo quando si chiede:

Sto forse contrapponendo la Russia alla civiltà occidentale in modo troppo assoluto? Benché divisa in una parte occidentale e in una orientale, l'Europa non è forse tutto sommato un'unica entità, radicata nell'antica Grecia e nel pensiero detto giudaico-cristiano? Naturalmente. Remote e antiche radici ci uniscono alla Russia.

Quello che qui preme sottolineare è proprio il concetto di Mitteleuropa, che certamente conserva per Kundera anche e soprattutto una funzione polemica in chiave anticomunista («geograficamente al centro, culturalmente a Ovest, politicamente a Est»). Tuttavia, grazie ad una sua più profonda declinazione, è possibile mitigare questa radicalità e questo dualismo, quantomeno decostruendo la polarizzazione esclusivamente politica, oggi ormai superata, basata sulla rottura dell'unità continentale segnata dal comunismo. «L'Europa centrale (la Mitteleuropa) voleva essere l'immagine condensata dell'Europa e della sua multiforme ricchezza, una piccola Europa ultraeuropea, modello in miniatura dell'Europa delle nazioni concepita sulla base di questa re-

gola: il massimo di diversità nel minimo spazio». ³⁵ Del resto, anche per Kundera si tratta di uno spazio che non può essere definito in modo chiaro: «Che cos'è la Mitteleuropa? L'incerta zona di piccole nazioni strette fra Germania e Russia». Questo è probabilmente l'aspetto più attuale dell'intervento.

Il testo di Kundera è certamente influenzato del clima in cui fu scritto: i primi anni Ottanta e le vicende in Polonia di Solidarność. Le sue parole si presentano dunque come una critica radicale al regime sovietico. Tuttavia, la rilevanza di questo testo sta, anche rispetto a scritti analoghi dello stesso autore, nel suo andare oltre la critica al sistema comunista e provare a definire la Mitteleuropa come l'unica nozione capace di dare senso e prospettiva al concetto di Europa. Ribaltando l'argomento quest'ultima perde se stessa perdendo la Mitteleuropa. La "tragedia" della Mitteleuropa sta nell'essere stata forzosamente annessa all'Oriente, ma anche di essere ignorata dall'Occidente, che, per l'autore, non ha più gli strumenti per cogliere il senso culturale dell'Europa. Ecco che, lamenta Kundera, quando il direttore dell'agenzia di stampa ungherese lancia il suo messaggio, ribadendo di "morire per l'Europa", non c'è più nessuno disposto ad ascoltarlo e, soprattutto, in grado di comprenderlo.

È a questo punto chiaro che il riferimento a Kundera, nella parte iniziale del discorso, ha un valore programmatico: Scholz è consapevole di come questa parte d'Europa abbia

35 In questo aspetto consisterebbe anche la grande differenza con la Russia: «Alla Mitteleuropa e alla sua passione per la diversità, infatti, nulla poteva risultare più estraneo della Russia, uniforme, uniformante, centralizzatrice, tesa a trasformare con temibile determinazione tutte le nazioni del suo impero (ucraini, bielorusi, armeni, lettoni, lituani, etc.) in un unico popolo russo», per quanto Kundera affermi che questo sia più un risultato del comunismo che della politica autenticamente russa: «Certo, la lingua russa soffoca quelle delle altre nazioni dell'impero; ma non si può dire che i Russi intendano russificare gli altri: è semmai la burocrazia sovietica, profondamente anazionale, contronazionale, sovranazionale, ad aver bisogno di uno strumento tecnico per unificare lo Stato».

un rapporto con la Russia completamente diverso da quello dell'Europa occidentale: «Ai confini orientali di quell'Occidente che è l'Europa centrale, siamo sempre stati più sensibili al pericolo della potenza russa».³⁶ È un tema che dovrebbe essere discusso anche in Italia, dove per ragioni storiche e per disinteresse nazionale verso quell'area, le relazioni, non solo politiche, con i nuovi Stati europei a Est sono state del tutto tralasciate nel corso degli ultimi anni e troppo spesso vittime di una errata triangolazione con Mosca. Uno sforzo di comprensione per modificare le proprie politiche ora è richiesto soprattutto all'Europa e agli europei "occidentali".

Ecco perché il cancelliere assicura pieno sostegno contro l'aggressione di Putin, utilizzando nuovamente gli argomenti usati a febbraio al *Bundestag*:

Non accettiamo l'attacco della Russia alla pace in Europa. Non restiamo a guardare mentre donne, uomini e bambini vengono uccisi o Paesi liberi cancellati dalla carta geografica e spariscono dietro muri o cortine di ferro. Non vogliamo tornare indietro nel XIX o nel XX secolo con le guerre di conquista e gli eccessi totalitari.

La risposta alla sfida russa è un'Unione europea «più forte, più sovrana, geopolitica», dove per geopolitica s'intende realismo politico: «integrare alleati e partner che condividono valori comuni, sostenerli per essere più forti grazie alla cooperazione nella competizione globale». Il fatto che il discorso di Praga muova proprio dalla Mitteleuropa autorizza a credere che la guerra di Putin stia spostando verso Est il baricentro politico dell'Unione e che con questo cambiamento gli altri Paesi, tra cui l'Italia, debbano confrontarsi.

36 Ancora Kundera: «Ma bisogna capire anche un polacco: tranne un breve periodo fra le due guerre, la sua patria è da due secoli asservita alla Russia e ha subito in questo arco di tempo una russificazione non meno paziente che implacabile».

8. L'Unione europea di Olaf Scholz

A partire dalla prospettiva della Mitteleuropa, nel resto del discorso di Praga Scholz formula quattro riflessioni (*Überlegungen*) sull'Europa. Si tratta di valutazioni generali che il cancelliere riesce a definire più specificamente solo in alcuni casi, in particolare con le prime due, mentre le altre restano considerazioni di carattere generale, addirittura quasi enunciazioni di principi. Queste quattro riflessioni sono: l'allargamento dell'Unione e le sue conseguenze, la questione della sovranità europea, il problema della coesione dell'Unione, la questione della democrazia.

8.1. *L'allargamento*

«Sostengo l'allargamento dell'Unione europea agli Stati dei Balcani occidentali,³⁷ all'Ucraina, alla Moldavia e in prospettiva anche alla Georgia»: il cancelliere sceglie parole chiare, vale a dire l'ingresso nell'Unione e non in una nuova struttura (una "Comunità politica europea", una sorta di nuovo cerchio allargato rispetto all'attuale UE) ad essa collegata, come proposto dal presidente francese Macron,³⁸ pur senza fissare una pre-

37 Vale a dire Serbia (popolazione: 7.186.000), Kosovo (1.739.000), Montenegro (620.000), Bosnia-Erzegovina (3.531.000), Macedonia del Nord (2.022.000), Albania (2.281.000).

38 Scholz ritiene che la proposta francese di una nuova "Comunità politica europea" possa costituire un forum per aumentare la cooperazione, ma che non sia una alternativa all'allargamento dell'Unione. Per la proposta francese si legga il discorso del presidente Macron al Parlamento europeo di Strasburgo il 9 maggio 2022: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>. Una valutazione positiva della proposta di Macron è espressa da Barbara Lippert, *Die Richtung stimmt – Macrons Idee einer „europäischen politischen Gemeinschaft“*

cisa tabella di marcia. Un sostegno all'allargamento così marcato è per Scholz addirittura un'alternativa politica e pacifica al modello «neo-imperiale autocratico di Putin» che, invece, «traccia nuovi confini con la forza». Tale proposta, tuttavia, difficilmente si concilia con quella francese: la soluzione descritta dal cancelliere tedesco è radicale e può lasciar ipotizzare lo sviluppo di una diversa consapevolezza della Repubblica federale quanto alla necessità di caratterizzare meglio e più chiaramente il proprio ruolo nelle politiche europee.

Va anche sottolineato, però, come questo impegno costituisca politicamente un azzardo. Scholz è certamente consapevole che esistano criteri da soddisfare per realizzare l'ingresso di questi Paesi nell'Unione («Innanzitutto ai Paesi candidati è richiesto di soddisfare i criteri per l'ingresso. Faremo quanto possibile per sostenerli»): da qui il rischio che le trattative possano prolungarsi senza approdare a risultati concreti e visibili, generando nelle popolazioni irritazione e malcontento. L'esempio della trattativa con la Turchia è stato più volte ricordato. Tuttavia, il cancelliere federale sembra volersi fare garante di questa prospettiva di fronte ai Paesi orientali, accelerando il processo anche di fronte allo scetticismo occidentale (incarnato dalla proposta di Macron). Non si tratta, tuttavia, di una promessa chiara e incondizionata ma esclusivamente di un sostegno agli sforzi di questi Stati per raggiungere e soddisfare i criteri richiesti per l'ingresso nell'Unione europea.

In secondo luogo, l'allargamento, di cui Scholz non sottovaluta il peso specifico³⁹ («In questa Unione allargata

mit der Ukraine, 13.5.2022, cfr. <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-richtung-stimmt-macrons-idee-einer-europaeischen-politischen-gemeinschaft-mit-der-ukraine>.

39 L'Ucraina contava, prima della guerra, oltre 48 milioni di abitanti, la Moldavia poco meno di tre e la Georgia oltre tre milioni e mezzo. Va anche tenuto presente che questo nuovo allargamento a Est, per dimensioni e sfide per certi aspetti ancor più impegnativo di quello dei primi anni Duemila, è anche visto

cresceranno le differenze tra gli Stati membri, per quanto riguarda gli interessi politici, la forza economica o i sistemi sociali. L'Ucraina non è il Lussemburgo e il Portogallo guarda le sfide nel mondo in modo diverso dalla Macedonia del Nord»), impone un ripensamento della stessa Unione europea e delle sue istituzioni. Le proposte del cancelliere federale vanno in due direzioni. Da un lato, il superamento del veto «nelle questioni di politica estera e in altri ambiti come la politica fiscale», iniziando da subito dove il compromesso è molto facile da raggiungere: «nella politica delle sanzioni e sulle questioni dei diritti umani». Questo significa il superamento delle decisioni prese all'unanimità: il cancelliere plaude ad un «coraggio per un astensionismo costruttivo». Dall'altro, l'estensione del criterio della maggioranza e la rimodulazione del Parlamento e della Commissione. Scholz vuole che entrambi siano pienamente "europeizzati", quindi il primo non può andare oltre le attuali dimensioni anche nel caso di allargamento (questo significa rivedere il numero di parlamentari che spetta ad ogni singolo Stato) e la seconda deve essere modificata nel senso di una maggiore cooperazione tra i commissari.

Una commissione di trenta o trentasei membri supera i limiti della sua operatività. Se terremo fermo il principio che ogni commissario sia responsabile di un proprio ambito, arriviamo a una situazione kafkiana [...] Non voglio superare il principio "Un commissario o una commissaria per Stato". Ma cosa ci sarebbe di male che due membri della Commissione siano competenti per una direzione generale?

con preoccupazione dagli Stati membri vincolati alla distribuzione dei fondi da Bruxelles: l'ipotesi di nuovi Stati comporta necessariamente anche il rischio di una riduzione delle risorse per i membri attuali.

8. 2. *La sovranità europea*

Da più parti, a seguito degli interventi di Emmanuel Macron degli ultimi anni sulla questione della sovranità europea,⁴⁰ era stata segnalata la necessità di una risposta tedesca. Il presidente francese ha più volte insistito su questo concetto, che tuttavia resta nebuloso, anche per le diverse storie e tradizioni costituzionali nazionali che esso richiama e alle quali si rifà. Scholz accoglie l'invito e fa riferimento esplicito a questo concetto. Nella sua declinazione, però, il cancelliere avverte:

Non mi interessano le questioni semantiche. Sovranità europea significa al nocciolo della questione diventare autonomi in tutti i campi, assumere più responsabilità per la nostra difesa, lavorare in modo sempre più stretto e restare uniti per imporre i nostri valori e i nostri interessi nel mondo.

Quindi il passaggio è quello da una programmazione per una *ever closer union* alla definizione di una *ever closer cooperation*. In effetti, la proposta di Scholz, anche se accoglie il riferimento lessicale di Macron, si declina come *autonomia strategica europea*, intesa come «la capacità di porre autonomamente priorità e di prendere decisioni di politica estera e di sicurezza, come pure di disporre dei presupposti istituzionali, politici e materiali per realizzarle

40 Si può fare riferimento ai discorsi di Macron del 26 settembre 2017 tenuto alla Sorbona "New initiative for Europe - A sovereign, united, democratic Europe" (<https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe>) e del 7 febbraio 2020 "Defense and Deterrence Strategy" (<https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>). Resta ancora priva di una risposta la questione se le proposte di Macron aprano a una europeizzazione della *force de frappe* come pure del seggio francese nel Consiglio di sicurezza dell'Onu.

in cooperazione con terzi o, se necessario, autonomamente». ⁴¹ La proposta muove da un'idea maturata già a partire dal 2001 e dalla reazione statunitense all'attacco terrorista di Al Qaida dell'11 settembre. Il passaggio da un mondo basato sulle regole a quello basato sulla forza (l'ultima delle varianti della *Zeitenwende* alla quale si è fatto riferimento nel quarto paragrafo) impone di fatto la chiara definizione da parte dell'Europa delle sue priorità strategiche, anche in vista di una possibile, ulteriore frammentazione delle relazioni internazionali.

Su questo la proposta di Scholz si declina su due aspetti. In primo luogo, la pandemia ha mostrato come l'Europa necessiti di disporre di proprie capacità produttive in determinati settori strategici. Ciò non implica un ritorno a modelli autarchici, ma anzi vuole rafforzare il commercio globale anche grazie ad un contributo europeo. Vengono così definite una serie di priorità: individuazione di materie prime presenti anche in Europa, implementazione di modelli industriali per la produzione europea in settori strategici (chip, semiconduttori, ma anche ricerca spaziale), definizione di politiche industriali e strategiche per il futuro, in particolare su due assi. Da un lato la digitalizzazione e l'autonomizzazione, dall'altro la ricerca e sviluppo per la decarbonizzazione dell'economia e dell'industria (tramite *Key Industries*, ⁴² infrastrutture per la produzione e lo stoccaggio di energie rinnovabili, nell'Europa del Nord come in quella del Sud, infrastrutture per l'energia a idrogeno, sviluppo di quella

41 *Strategische Autonomie. Europas Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, a cura di B. Lippert, N. von Ondarza, V. Perthes, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019, testo disponibile anche in inglese, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S02>.

42 Sul concetto di *Key Industry* e sulla sua applicazione in Europa, si veda S. Dullien – J. Hackenbroich, *European industrial policy: a crucial element of strategic autonomy*, "IMK Policy Brief", 130/2022, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008389/p_imk_pb_130_2022.pdf.

per l'auto elettrica, aviazione "verde").⁴³ Simili trasformazioni richiedono, però, anche capitali perciò Scholz precisa:

Questa trasformazione ecologica e digitale della nostra economia richiederà ingenti investimenti privati. La base per questa operazione è un mercato dei capitali dell'Unione europea forte e liquido e un sistema finanziario stabile. L'unione del mercato dei capitali e quella delle banche sono centrali per il nostro benessere futuro.

Qui la declinazione della sovranità si coniuga anche con la salvaguardia del modello sociale europeo: solo perseguendo questi obiettivi (decarbonizzazione e digitalizzazione) e grazie alla promozione di una efficace strategia industriale di lungo periodo, l'Unione potrebbe competere con altri attori, come la Cina, ed evitare di essere costretta poi non solo a dipendere da questi Paesi per tecnologie rilevanti, ma anche a veder scomparire le proprie industrie e, con esse, posti di lavoro per l'incapacità di reggere la competizione globale. Nell'analisi del cancelliere socialdemocratico, il lavoro è, dunque, ancora centrale nella difesa e promozione del modello sociale continentale, come pure la promozione di interessi tipici di una nazione votata al commercio come la Germania.

Il secondo punto focale della proposta del cancelliere concerne la difesa. A Praga Scholz approfondisce in particolare quanto affermato con il discorso di febbraio: la necessità di dare seguito alla dimensione geopolitica della reazione alla

43 La proposta di Scholz sembra incontrare anche il favore di parte delle imprese tedesche, lasciando ipotizzare che, nonostante le inevitabili polemiche politiche interne, essa si presenti come una necessità strategica di una nazione votata al manifatturiero e al commercio come la Germania. Si veda anche il recente documento del *Bundesverband der Deutschen Industrie, Europäische Souveränität stärken. Zur offenen strategischen Autonomie*, 29.10.2022, https://issuu.com/bdi-berlin/docs/221031_bdi_position_europ_ische_souver_nit_t_de.

guerra intrapresa da Putin. È probabilmente la parte del discorso che più interessava i Paesi dell'Est Europa: non si tratta solo di reagire a questa guerra di Putin, ma di ridefinire priorità e interessi dell'UE. Questi, al momento, si andranno sviluppando chiaramente in opposizione all'autocrazia russa e metteranno al centro le capacità di difesa europee, che a lungo i Paesi baltici e dell'Est Europa avevano chiesto di intensificare proprio in ragione della minaccia russa. Qui Scholz, tuttavia, non cede ai richiami di una nuova corsa agli armamenti, che costituirebbe un problema anche per il modello sociale europeo. Pur avendo destinato cento miliardi all'Esercito federale, il cancelliere si dice convinto che: «in Europa abbiamo bisogno di una migliore cooperazione dei nostri sforzi per la difesa. A paragone degli Stati Uniti, nell'Unione europea c'è una molteplicità di sistemi militari. Questo genera inefficienza». Da qui la proposta di un coordinamento crescente a partire dalla produzione (quindi anche a livello imprenditoriale), da un unico quartier generale e dall'intensificare la capacità di reazione.

Tuttavia, è evidente come questo investimento inizi a modificare il carattere della potenza tedesca in Europa ed avvia una fase nuova alla quale gli altri Stati dovranno necessariamente adeguarsi. Spostare il "peso" tedesco dalle politiche fiscali a quelle militari è qualcosa che è destinato ad avere conseguenze, da qui la necessaria prudenza del cancelliere federale e il costante riferimento alla necessità e volontà tedesca di incardinare ogni iniziativa all'interno della NATO e dell'Unione europea.

La proposta di Scholz non definisce una sovranità nel senso giuridico del termine, vale a dire un ulteriore trasferimento di poteri e competenze alle istituzioni di Bruxelles con la conseguente possibile limitazione delle prerogative e della sovranità degli Stati nazionali. Una sovranità europea in senso stretto potrebbe essere raggiunta solo tramite la

menomazione di quelle nazionali, ad esempio nell'ipotesi della definizione di una vera e propria federazione.⁴⁴ Tale soluzione, però, implicherebbe una nuova modifica dei Trattati, al momento improbabile, e il rischio di delicati passaggi parlamentari o referendari. Si tratta, inoltre, di soluzioni che al momento non godono di grande sostegno in gran parte degli Stati membri: basti pensare al cinico e spregiudicato tentativo del PiS in Polonia di contestare tanto l'aggressione russa quanto l'attacco di Bruxelles alle prerogative nazionali, sintetizzato efficacemente e cinicamente da uno dei teorici del partito attualmente al governo in Polonia, il Prof. Zdzislaw Krasnodebski, oggi europarlamentare: «I rischi per la nostra sovranità arrivano più da Occidente che da Oriente».⁴⁵ Proprio per far fronte a queste perplessità, Scholz decide di declinare la sovranità nei termini di autonomia strategica. E dunque, volendo restare fedeli al lessico del cancelliere, sovranità tecnologia, economica, militare sono le componenti che aiuterebbero anche la definizione di una sovranità politica, seppur non ancora istituzionalmente definita nell'Unio-

44 Su questo il dibattito tedesco è particolarmente fitto, anche tenendo presente la nota giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, perlomeno dalla sentenza sul Trattato Maastricht e su quello di Lisbona e poi le numerose sentenze sui provvedimenti europei nel corso della crisi economica fino alla nota decisione del 2020 con la quale un atto europeo (in particolare i programmi della BCE) è stato dichiarato per la prima volta *non applicabile* nella Repubblica federale. In effetti, in Germania, anche in ragione del lungo passato multinazionale del *Reich* prima e federale poi (cfr. D. Langewiesche, *Vom vielstaatlichen Reich zum föderativen Bundesstaat. Eine andere deutsche Geschichte*, Kröner, Stuttgart, 2020) si tende ad evitare una discussione sulla sovranità in senso giuridico (a questo proposito, tutti i dubbi sono stati efficacemente affrontati da D. Grimm, *Europa ja, aber welches*, C.H. Beck, München, 2016) e si definisce la sovranità tramite progetti comuni (industriali, tecnologici, energetici, di difesa) in modo da dover evitare anche le resistenze proprio di quegli Stati – soprattutto a Est ma non solo – che non sono disposti a sacrificare la propria statualità.

45 Citato in R. Vesper, *Zynischer Kaczynski*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.9.2022, p. 8, ringrazio Manfred Sapper per la segnalazione.

ne, ma condivisa tra Bruxelles e gli Stati nazionali (nel senso di un ruolo attivo di questi ultimi nella definizione di obiettivi e strumenti e nella collaborazione delle istituzioni dell'Unione, in particolare la Commissione, nella indispensabile definizione del quadro normativo unitario continentale).

8.3. *La coesione dell'Unione*

Anche la terza considerazione prende avvio dall'attacco all'Ucraina per coglierne gli effetti di lungo periodo: la Russia di Putin, infatti,

si definirà per il prossimo futuro in opposizione all'Unione Europea. Ogni divisione tra noi, ogni debolezza sarà sfruttata da Putin. Altri autocrati lo imiteranno. Pensate solo al dittatore bielorusso Lukashenko che negli anni scorsi ha tentato di metterci sotto pressione con la sofferenza di migliaia di profughi e migranti dal vicino oriente. Anche la Cina e altri approfitteranno dei fianchi scoperti che noi Europei offriamo quando non siamo uniti.

Dunque, per il cancelliere federale è fondamentale che l'Europa conservi una propria coesione e compattezza nel fronteggiare queste sfide. Il discorso di Scholz si concretizza qui in due questioni principali: la politica migratoria e quella fiscale.

Qui Scholz sembra, però, sottovalutare le preoccupazioni espresse proprio da questi Paesi nel corso dell'ultima crisi (2015), nella quale la decisione di "aprire i confini" venne vista di nuovo come una scelta autonoma tedesca. Scholz si limita a suggerire alcuni punti che dovrebbero neutralizzare i conflitti politici più radicali: accordi con Paesi d'origine e di transito, protezione dei confini, sistema di asilo e snellimento degli ostacoli burocratici per trovare un lavoro: «Perché non siamo ingenui, dobbiamo prevenire gli abusi, ad esempio quando

non c'è alcuna volontà di lavorare. Se riusciamo a farlo, la libertà di movimento non comporterà un sovraccarico dei sistemi sociali. Allora assicureremo il sostegno a lungo termine a questa grande libertà europea».

Sulla politica fiscale, il cancelliere non si sbilancia. L'approvazione del piano *Next Generation EU*, tramite il quale la Commissione si indebita, fino al 2026, per circa 830 miliardi di euro, da restituire entro il 2058, distribuendo così agli Stati questa cifra nella forma di contributi diretti e prestiti, potrebbe costituire un precedente per richieste simili in altre situazioni, come è avvenuto di recente per l'aumento del prezzo del gas. Questa ipotesi, tuttavia, è difficilmente compatibile con l'attuale struttura istituzionale dell'Unione ed estremamente contestata in Germania: Scholz, che pure non è del tutto estraneo all'idea e nel 2021 al Bundestag quando era ancora ministro delle finanze, vide nel piano Next generation il primo passo verso l'unione fiscale, è costretto in parte a frenare. «Per la crisi (della pandemia) – commenta – abbiamo permesso che il livello di indebitamento salisse in tutti gli Stati membri. Abbiamo quindi bisogno di un'intesa su come abbattere questa elevata quantità di debito. Questo accordo deve essere vincolante, garantire la crescita ed essere politicamente comunicabile».

Va anche ricordato che su questi aspetti è stata trovata un'intesa nel Governo tedesco per criteri comuni di maggiore flessibilità nell'applicazione dei parametri fiscali senza tuttavia metterne in discussione l'impianto complessivo; l'accordo è stato poi sintetizzato in una proposta inviata alla Commissione europea.⁴⁶ La prudenza del cancelliere sull'ipotesi di un nuovo piano eu-

46 *Proposed principles to guide the German government in deliberations on the reform of EU fiscal rules*, 5.08.2022, cfr. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Europe/principles-reform-of-eu-fiscal-rules.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

ropeo di debiti sul modello di Next generation, anche tenendo presente le riserve anche di ordine costituzionale a livello nazionale (sulle quali sono da attendersi a breve nuove pronunce del Tribunale costituzionale federale) ed europeo, appare fondata.

8. 4. *La democrazia*

Quella sulle democrazie illiberali è l'ultima considerazione di Scholz, con la quale il cancelliere tenta la strada strettissima e molto rischiosa di lanciare un segnale ai governi di Polonia e Ungheria. Il punto di partenza è, come al solito, la difesa dei valori europei:

Siamo preoccupati quando sentiamo parlare nel mezzo dell'Europa di democrazie illiberali, come se non fosse una contraddizione in sé. Non possiamo tollerare la violazione dei principi dello Stato di diritto e il ridimensionamento del controllo democratico. Per essere ancora più chiari: non può esserci in Europa nessuna tolleranza per razzismo e antisemitismo.

Tuttavia, nonostante il sostegno alla Commissione europea nel procedimento che potrebbe limitare o bloccare i finanziamenti europei agli Stati che non rispettano gli standard dello Stato di diritto,⁴⁷ il cancelliere cerca di disinnescare un

47 I rapporti della Commissione europea sono da tempo molto critici, ad esempio, con la Polonia e le riforme del sistema giudiziario, si veda quello pubblicato nel 2022: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf. Da tener presente anche il conflitto sollevato dalla Corte costituzionale polacca con la decisione del 7 ottobre 2021 (<https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>) che mette in discussione la compatibilità dei Trattati europei con la costituzione nazionale e, quindi, la stessa supremazia del diritto europeo. Una prima analisi è su www.verfassungsblog.de e, in particolare, si veda *Statement of Retired Judges of the Polish Constitutional Tribunal*, 10.10.2021, (<https://>

conflitto che potrebbe trascinarsi a lungo e produrre frizioni insanabili: «Non dobbiamo discutere dello Stato di diritto di fronte a un tribunale, perché accanto a tutti i procedimenti e le sanzioni, abbiamo soprattutto bisogno di condurre un dibattito politico sui deficit che ci sono in ogni Paese».

Si tratta di toni misurati che aprono a una discussione politica per superare le differenze che pure esistono. Scholz sa bene che in Polonia i partiti nazionalisti strumentalizzano proprio una certa avversione per le politiche tedesche, presente nella popolazione, per consolidare il proprio consenso. In questo senso vanno viste, ad esempio, le richieste di riparazioni per i danni provocati dall'occupazione nazista durante la Seconda guerra mondiale e quantificati nell'astronomica cifra di 1300 miliardi di euro.⁴⁸ Queste tensioni rappresentano anche il rischio di nuove politiche revisioniste in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, sollecitate o rinforzate dall'idea di Putin di una modifica unilaterale dell'ordinamento europeo post-sovietico. Ne sono esempio il revisionismo ungherese sui confini, risalente alla Prima guerra mondiale, e i rischi di neonazionalismo anche in Germania per la riapertura della questione Oder-Neiße.

verfassungsblog.de/statement-of-retired-judges-of-the-polish-constitutional-tribunal) e M. Nettesheim, *Exclusion from the EU is Possible as a Last Resort*, 3.11.2021, <https://verfassungsblog.de/exclusion-from-the-eu-is-possible-as-a-last-resort>.

48 Si veda l'intervento del presidente del consiglio della Polonia, Mateus Marawiecki, *Im Sinne der Gerechtigkeit*, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.09.2022, p. 8. La Repubblica federale tedesca ritiene che la questione delle riparazione sia stata risolta in più interventi, non da ultimo anche con il Trattato Quattro-più-due del 1990, si veda il rapporto del Servizio studi del *Bundestag Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen kriegsbedingter Reparationen unter besonderer Berücksichtigung der deutsch-polnischen Situation*, 2017, <https://www.Bundestag.de/resource/blob/525616/211fd-144be8368672e98ecd6a834fe25/wd-2-071-17-pdf-data.pdf>.

9. Critiche alle proposte di Scholz

Le riflessioni del cancelliere federale provano a codificare una politica tedesca pragmatica e realista, consapevole dei limiti dell'attuale architettura istituzionale europea e della sfida aperta con il 24 febbraio 2022. Scholz si fa garante di un allargamento a Est e di un diverso coinvolgimento dell'Europa centro-orientale nell'Unione: anche per questo sceglie una formula più avanzata, ma certamente più rischiosa, rispetto a quella della "comunità politica" del presidente francese. Nell'ipotesi del cancelliere la Mitteleuropa non è, nonostante le già ricordate preoccupazioni di Kagan, uno "spazio" geopolitico dove esercitare un progetto egemonico. Al contrario, essa è il luogo dove la Germania crede si debba e si possa lavorare per avviare la definizione dell'autonomia strategica continentale, superando le difficoltà e i dissapori politici proprio perché si possono capitalizzare guadagni economici. L'intervento è reso necessario dalla guerra del 24 febbraio 2022 e dal rischio che proprio una diversa valutazione delle minacce russe possano produrre una frattura, insanabile, nell'Unione, sebbene i rapporti economici tra Berlino e questi Stati siano da tempo consolidati. Ecco perché l'autonomia strategica resta anche e soprattutto declinata nelle politiche di difesa e di sicurezza comune. Infine, la proposta di Scholz si fa erede dalla tradizione liberale, perché aspira ad una Mitteleuropa aperta al contributo di altri Paesi, superando così la definizione geografica in essa contenuta, proprio perché si presenta come motore dello sviluppo europeo.⁴⁹

49 L'autonomia strategica è, infatti, continentale e il richiamo alla Mitteleuropa è dato soprattutto dalla centralità che essa assume dopo l'attacco di Putin. Tuttavia, la proposta di Scholz è flessibile e aperta all'intero continente. Non è qualcosa di nuovo della tradizione tedesca: già Hans Kelsen vedeva nel progetto di unione doganale tra Austria e Germania dei primi anni Trenta del Novecento una struttura da aprire immediatamente anche a Francia e

Pur avendo citato alcune modifiche istituzionali – che allo stato attuale appaiono, però, complesse e problematiche – Scholz crede che una maggiore cooperazione passi dalla definizione di progetti economici e industriali, in cui la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato è fondamentale, per i prossimi decenni.

Tuttavia, è possibile sin d'ora mostrare alcune debolezze dell'intera proposta.

1. L'allargamento presenta criticità non semplici da gestire: solo l'Ucraina con i suoi oltre quaranta milioni di abitanti costituisce qualcosa di più di un "normale" allargamento. Ne sarebbe profondamente alterato il meccanismo di ripartizione dei fondi, al quale è legato proprio l'Est Europa.⁵⁰
2. Le proposte di riforma di Parlamento e Commissione sono ancora soltanto abbozzate e, soprattutto nel caso del primo, resta difficile valutare come si possa rendere effettivo l'allargamento a nuovi Stati e garantire il funzionamento di un'assemblea tanto vasta (aumentando semplicemente il numero dei suoi membri) oppure ancor meno rappresentativa e legittimata democraticamente (aumenterebbe il problema di parlamentari eletti da un numero diverso di elettori, perché i collegi elettorali restano comunque modellati sugli Stati membri). Si

Cecoslovacchia e potenzialmente a tutti gli Stati che avrebbero voluto farne parte, anticipando l'idea del mercato unico continentale; su questo mi permetto di rinviare alla mia *Introduzione*, in H. Kelsen, *L'annessione dell'Austria al Reich tedesco e altri scritti*, Aragno, Torino, 2020.

50 Sui rischi e le sfide dell'allargamento a Ucraina, Moldavia e Georgia si veda B. Lippert, *The EU's Next Eastward Enlargement Will Be Complicated and Expensive*, SWP-Comment, 46/2022, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C46_EUEastwardEnlargement.pdf.

radicalizzerebbe il problema dell'alternativa tra allargamento e integrazione effettiva dell'Unione.

3. Il cancelliere non ripensa la struttura istituzionale dell'UE per evitare di aprire conflitti, che andrebbe forse riorganizzata. Tuttavia, se si vuole davvero evitare che l'Unione venga vista come la lesione delle prerogative e delle tradizioni nazionali, è necessario intervenire sul rapporto tra Parlamento e Consiglio, rendendo quest'ultimo una seconda camera più trasparente, magari composta anche da membri dei parlamenti nazionali, riprendendo quanto ipotizzato da Fischer nel suo intervento alla Humboldt.⁵¹
4. Proprio la conflittualità sull'allargamento tra Francia e Germania potrebbe essere un serio ostacolo alla realizzazione del progetto. È infatti indispensabile che almeno in questa fase iniziale le due proposte – come del resto lo stesso Olaf Scholz ha ripetuto a Praga – procedano insieme. La flessibilità del modello francese potrebbe essere utile nell'immediato futuro, anche per velocizzare il soddisfacimento dei criteri necessari all'ingresso pieno

51 «L'Europa non sorgerà in uno spazio politico vuoto; ne consegue che un altro aspetto della nostra realtà europea sono le diverse culture politiche nazionali e le loro opinioni pubbliche democratiche, separate anche dai confini linguistici. Un Parlamento europeo deve quindi avere una doppia funzione, quella di rappresentare un'Europa degli Stati nazionali e un'Europa dei cittadini. Ciò sarà fattibile solo se questo Parlamento europeo ricongiungerà effettivamente le diverse élites politiche nazionali e anche le diverse opinioni pubbliche nazionali. A mio avviso, ciò è possibile se questo Parlamento europeo disporrà di due Camere: una Camera composta di deputati eletti, che siano, al contempo, membri dei Parlamenti nazionali. In questo modo, si evita un contrasto fra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, tra lo Stato nazionale e l'Europa. Per quanto concerne la seconda Camera, bisognerà scegliere fra un Senato con Senatori degli Stati membri direttamente eletti e una Camera degli Stati analoga al nostro *Bundesrat*».

nell'Unione europea. Tuttavia, proprio l'affievolimento del rapporto con Parigi potrebbe aver spinto Scholz ad assumere un atteggiamento più autonomo, sollecitando così il presidente francese ad accettare l'ipotesi tedesca, che comunque richiede tempo per la sua piena realizzazione. Il calcolo, rischioso, non è però privo di coerenza.

5. L'ipotesi di una autonomia strategica presuppone, almeno all'interno dello spazio europeo, la riproposizione dell'idea di Steinmeier delle *Verflechtungen*, con le quali dovrebbero essere garantiti quantomeno i presupposti per un futuro accordo politico-istituzionale per l'ulteriore rafforzamento dell'UE. Se si assume l'ipotesi di Leggewie e Karolewski, per cui la disarticolazione geopolitica di Visegrád non arresta la dinamica della trasformazione in senso autocratico dei Paesi dell'Europa centro-orientale (della quale le citate preoccupazioni della Commissione europea sono solo un'avvisaglia), la strategia di Scholz appare finalizzata a superare gli scontri politici tramite accordi economici, puntando ad aumentare i rapporti tra gli Stati e le dipendenze reciproche, rinviando a tempi migliori le questioni istituzionali. A differenza degli anni passati, questi nuovi intrecci economici avrebbero l'obiettivo di incrementare la sovranità europea non assegnando nuove competenze alle istituzioni comunitarie (che verrebbero viste come una lesione di quelle nazionali), ma perseguendo un rafforzamento di politiche comuni da tutti considerate come necessarie (ad esempio la difesa, la digitalizzazione, l'energia).
6. L'idea di "giganti" europei nel settore industriale e tecnologico richiede la revisione di molte regole europee – qualcosa

che è già in cammino⁵² – assieme alla capacità di dosare sapientemente intervento pubblico e privato, per evitare sia distorsioni tramite sostegni a industrie ormai fuori dal mercato, sia pericolose fughe di imprese europee all'estero.

7. Scholz afferma di non volere un mondo *autarchico*, progetto che ha ripetuto anche all'Assemblea generale dell'ONU.⁵³ Questo presuppone, però, nuovamente una politica di *Verflechtungen* con le altre parti del mondo. La decisa contrarietà ad ipotesi autarchiche dovrebbe essere meglio declinata tramite modalità di coesistenza e collaborazione soprattutto con le altre grandi potenze, riscoprendo l'idea di una Europa come potenza nel centro, tra Stati Uniti, Cina, Russia e India. Occorre, tuttavia, evitare di riproporre una discussione sulle necessità strategiche dell'Unione esclusivamente a partire da scelte "valoriali", come è avvenuto nella discussione pubblica sul Nord Stream 2 e come sta avvenendo attualmente con la Cina. Un'Europa attiva nel proporre e difendere la propria autonomia strategica deve essere consapevole della rilevanza di infrastrut-

52 Si vedano, ad esempio, le proposte di Germania, Francia e Polonia nel 2019: *Modernising EU Competition Policy*, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modernising-eu-competition-policy.pdf?__blob=publicationFile e il manifesto franco-tedesco per una politica industriale europea: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-euro-pean-industrial-policy.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2.

53 «È per me ovvio che i paesi e le regioni emergenti e dinamici dell'Asia, dell'Africa e dell'America meridionale devono avere una maggiore voce politica sulla scena mondiale. È nel nostro interesse! Perché questo crea una responsabilità comune, che aumenta il consenso delle nostre decisioni. Il nazionalismo e l'isolamento non risolvono le sfide del nostro tempo. Più cooperazione, più partnership, più partecipazione: sono l'unica risposta sensata, indipendentemente dal fatto che si tratti di contrastare i cambiamenti climatici o le crisi sanitarie globali, l'inflazione o una interruzione nelle catene del commercio globale o come affrontiamo la realtà di quanti sono costretti a scappare e le migrazioni».

ture critiche, certamente da salvaguardare, ma non può immaginare una gestione del commercio e delle relazioni internazionali effettuata esclusivamente sulla base di affinità valoriali, priva di una chiara declinazione dei propri interessi, che finirebbe per accelerare la riproposizione di "blocchi" in conflitto, potenzialmente anche militare. Se può dirsi tramontata l'idea di una globalizzazione basata su regole e istituzioni comuni, l'alternativa che si sta delineando non è necessariamente quella di un mondo di blocchi compatti e omogenei in lotta fra loro. Al contrario, proprio la "fluidità" tra i blocchi, almeno quella commerciale, è indispensabile per evitare nuovi conflitti.

8. Sulle questioni migratorie, il cancelliere sa di avere poco spazio di manovra e questo spiega in parte il fatto che la sua riflessione su questi temi sia ancora in buona parte lacunosa. Manca del tutto un approccio innovativo alle tante realtà africane con le quali collaborare per definire strategie e politiche comuni, nonostante il recente invito del cancelliere al vertice del G7 tenutosi in Germania proprio nei mesi scorsi a Senegal e Sudafrica, oltre che ad Argentina, India e Indonesia. Continua a dominare una strategia difensiva, di contenimento del fenomeno, che nel medio-lungo periodo si rivela fallimentare.
9. In generale, l'approccio molto pragmatico di Scholz rischia di non tener presente i conflitti politici che dividono l'Unione. È quindi necessaria un'ulteriore declinazione dell'autonomia strategica europea, anche individuando precisi luoghi istituzionali e permanenti di confronto, al fine di delineare tempi e modalità dell'*ever closer cooperation*.

10. Infine, non va dimenticato come Kundera concludeva il proprio intervento: il vero problema della Mitteleuropa non sarebbe la Russia ma proprio l'Europa (allora *occidentale*) che aveva perduto ogni suo valore. Le proposte di Scholz hanno il pregio della concretezza ma, poco chiare in più punti, rischiano di rivelarsi prive di una forza propulsiva, capace di fronteggiare i populismi in crescita nell'Unione. Il pragmatismo della proposta si scontra con le crescenti forze divergenti in politica estera e interna dei Paesi dell'Unione. Se Scholz prova a disinnescare i rischi di uno scontro tra Stati, evitando una discussione esclusivamente di fronte alla Corte di giustizia, è necessario che la politica estera stia al centro di un dibattito anche pubblico. Questo confronto, avviato dalla Repubblica federale, dovrà definire in modo chiaro alcuni presupposti e priorità di una agenda europea, senza la quale difficilmente si supereranno le incomprensioni attuali.

10. Una Mitteleuropa 2.0?

L'attuale Unione europea è attraversata da diverse faglie: le principali sono quella tra Est e Ovest, con il citato gruppo di Visegrád, e quella tra Nord e Sud, sulle questioni della comunitarizzazione del debito. La guerra di Putin e la conseguente *Zeitenwende* disarticolano le connessioni alla base di queste divisioni, ma non le annullano. Nello schema di Olaf Scholz la Germania continua a proporsi in Europa come potenza nel mezzo, *Macht in der Mitte*, chiamata a mediare tra queste divisioni e i conflitti che ne derivano.

Tuttavia, lo schema dell'autonomia strategica consente partnership per certi aspetti inedite, come quella tra Berlino,

Lisbona e Madrid, con le ultime due che si candidano ad un ruolo di hub energetico del continente, e permette di avviare cooperazioni al di fuori di difficili e complessi accordi istituzionali. Questo non annulla le differenze con la Polonia e l'Ungheria sulle questioni dello Stato di diritto, ma, come già ricordato, esse non si presentano come ostacolo alle cooperazioni immaginate da Scholz, anzi potrebbero costituire un modo per incrementare la già rilevante partnership economica quale necessario presupposto per future collaborazioni anche politiche e diplomatiche. Si tratta, quindi, del tentativo di approfondire la cooperazione continentale, promuovendo politiche potenzialmente capaci di generare benefici per chi vi prende parte, senza tuttavia esercitare una guida troppo soffocante che riaprirebbe in Europa la questione "tedesca". In questo progetto, il cancelliere si trova però in una congiuntura politica delicata: il presidente francese Macron non può fare affidamento su una maggioranza solida, mentre resta ancora tutta da verificare la collocazione europea e internazionale del nuovo governo italiano. Scholz, quindi, sceglie la strada della sovranità europea per superare il dibattito sull'Europa a due o più velocità, promuovendo uno schema che, non essendo finalizzato soltanto a riforme istituzionali, può definire diverse cooperazioni in chiave economica e industriale con gli Stati coinvolti. In questa direzione, la strada è già stata tracciata in passato con il Manifesto per l'industria europea e la cooperazione con Parigi e Varsavia per modificare le regole europee e garantire la presenza di campioni "continentali". La proposta è, dunque, politicamente flessibile e aperta ad altri contributi: come già ripetuto, la Mitteleuropa non definisce qui tanto uno "spazio" geopolitico, ma una proposta di integrazione dell'Unione (*ever closer cooperation*), a partire dall'Est Europa come realtà investita pienamente della

Zeitenwende, ma che si presenta sin dall'inizio come ipotesi di sviluppo per tutta l'Unione europea.

Non è un caso che sia proprio la Germania, con la sua lunga storia multinazionale e poi federale, a lanciare questa strategia: con la sua capacità di declinare in modo diverso dalla tradizione francese e italiana il tema della sovranità statale, la storia costituzionale tedesca offre un insieme di strumenti più complesso per promuovere una cooperazione e una unione sempre più stretta, a partire non da accordi istituzionali ma da concreti interessi e strategie comuni senza chiedere agli Stati nazionali dolorose rinunce alla propria storia e tradizione costituzionale.⁵⁴

11. La (auto) marginalizzazione del Sud Europa?

Per la Germania la vera priorità è dunque rappresentata dagli Stati dell'Europa orientale: oltre le inevitabili differenze politiche da appianare, essi presentano sufficienti elementi di convergenza per uno spazio economico comune. Tuttavia, a fronte di questa prospettiva di cooperazione, è necessario anche da tener presente la possibile e progressiva marginalizzazione alla quale andranno incontro alcuni Stati del Mezzogiorno continentale. In particolare, l'Italia rischia di essere tra i primi perdenti di questa fase: il suo peso politico risulterebbe infatti sminuito dalla sua instabilità politica e

54 Su questo sono, dunque, in parziale disaccordo con H.A. Winkler, che pure ha sostenuto l'esistenza in Germania di un nuovo *Sonderweg postnazionale* (si veda Id., *Wie wir wurden, was wir sind. Eine kurze Geschichte der Deutschen*, C.H. Beck, München, 2020 e l'intervista già citata alla nota 8, riferito soprattutto alla cultura progressista e socialdemocratica). In realtà è proprio il dibattito costituzionale tedesco, a partire da quello innescato dalle sentenze del *Bundesverfassungsgericht*, ad offrire strumenti flessibili per aumentare l'integrazione e salvaguardare le tradizioni costituzionali nazionali.

dalla sfiducia con la quale sarà accolto, almeno in una fase iniziale, il nuovo governo. Inoltre, l'attenzione per progetti industriali di lungo periodo potrebbe mettere in secondo piano accordi per la definizione di strumenti di politica economica comune, simili a Next generation EU, per i quali si riscontrano anche oggettivi problemi di carattere istituzionale nell'Unione europea, oltre a chiare e storiche resistenze non solo tedesche. Lo scenario per cui i vari governi italiani, indipendentemente dal colore politico, insistano su questa opzione potrebbe condannare il Paese ad una profonda irrilevanza politica.

Si è anche parlato di un ruolo dell'Italia quale soggetto diplomatico che agisce nella mediazione tra Russa e Ucraina: questa ipotesi appare, tuttavia, poco realistica e non si può non tener conto che ogni iniziativa in tale direzione può essere solo concordata con gli altri partner europei e non immaginata come una effimera "via italiana" che finirebbe per indebolire ulteriormente l'unità continentale. Se, dunque, per rispondere alla svolta epocale del 24 febbraio 2022 la Germania continua a perseguire l'idea di un'Europa sovrana nelle forme dell'autonomia strategica, individuando a Est interlocutori con cui definire strategie future, l'Italia dovrebbe convergere su una duplice strategia. Innanzitutto, è necessario interagire con il governo tedesco per definire ambiti di interesse nazionale da tutelare nella promozione della strategia comunitaria, in particolare sulla digitalizzazione e la decarbonizzazione, vista anche l'interconnessione delle economie dei due Paesi. In secondo luogo, dovrebbe proporsi come partner di riferimento per una strategia *meridionale*, individuando il Mediterraneo e l'enorme spazio nordafricano e subsahariano come luogo per definire politiche europee con partner indispensabili per le sfide rappresentate dalla trasformazione energetica e dal mutamento climatico.

La guerra di Putin determina una *Zeitenwende* per l'Europa, accelerandone il processo di trasformazione verso una realtà geopolitica e sovrana. Tale configurazione è da raggiungere tramite l'allargamento verso Est e un'intensificazione della cooperazione industriale in settori strategici, quali la difesa e l'economia "verde": questa la proposta avanzata dal cancelliere Olaf Scholz, certamente anche in linea con interessi nazionali tedeschi, per dar forma al processo costituente nell'Europa avviato dal 24 febbraio, evitando che assuma, al contrario, una dinamica centrifuga.

La nuova conflittualità con Mosca, che è destinata a durare anche dopo la fine del conflitto, spinge Scholz a un'attenzione maggiore verso Est: la Mitteleuropa si presenta quindi come luogo nuovamente centrale, proprio grazie alla guerra russa. Sarebbe errato, tuttavia, parlare di uno "spazio" esclusivo in cui il cancelliere immagina una cooperazione bilaterale con questi Stati. Si tratta, piuttosto, di un tentativo di rifondare il rapporto con tutto l'Est europeo, ponendo l'accento su un'idea tedesca di sovranità che si traduce nell'autonomia strategica. A questa proiezione verso Est della Germania potrebbero corrispondere anche altre ipotesi, come nel caso del Mediterraneo o della stessa Africa. Il progetto di Scholz è, dunque, flessibile e aperto ad altri interventi.

Il passaggio da una *ever closer union* a una *ever closer cooperation* non rappresenta necessariamente un passo indietro sulla strada dell'integrazione europea, anzi la proposta di Scholz, proprio per la sua natura flessibile, potrebbe rappresentare una soluzione ragionevole. Tuttavia, essa necessita di maggiore chiarezza sul tema dell'allargamento, su quello della cooperazione industriale e sulle priorità di politica estera.

Pur definendo un passo in avanti, il discorso di Olaf Scholz segnala ancora una certa prudenza della Repubblica federale in una maggiore promozione dell'integrazione continentale. Ciononostante, la crisi, ormai datata, del motore franco-tedesco e l'assenza di fiducia tra i principali governi europei potrebbero ostacolare sviluppi profondi dell'Unione. Per evitare che le proposte di Scholz rappresentino l'ennesimo tentativo a cui non viene dato seguito, è indispensabile una declinazione dell'autonomia strategica più coerente e dettagliata: immaginare sedi di confronto permanenti tra governi e istituzioni UE potrebbe essere un primo passo.

Il **Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni** è un laboratorio di idee, un punto di riferimento del dialogo e della collaborazione tra Italia e Germania nel contesto europeo. Convegni accademici, conferenze internazionali e manifestazioni culturali rendono Villa Vigoni un luogo d'incontro e di confronto, in cui si promuovono progetti e si approfondiscono conoscenze in ambito scientifico, politico, economico e artistico.

Das **Deutsch-Italienische Zentrum für den Europäischen Dialog Villa Vigoni** ist eine Ideenwerkstatt, ein Referenzpunkt für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Italien und Deutschland im europäischen Kontext. Wissenschaftliche Tagungen, internationale Konferenzen und kulturelle Veranstaltungen machen die Villa Vigoni zu einem Ort der Begegnung und der konstruktiven Auseinandersetzung, an dem Projekte gefördert und Kenntnisse auf den Gebieten Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Kunst vertieft werden.

villavigoni.eu
Via Giulio Vigoni, 1
I - 22017 Loveno di Menaggio (CO)

