



VillVigoni

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

VIGONI Papers

Beatrice Benocci

Una nuova Unione Europea: tra primato e potenza

Verso una sovranità europea (divisa per competenze)
all'indomani del duplice banco di prova Covid 19 e Ucraina



Vigoni Paper n. 4/2023

Vigoni Paper n. 4/2023

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

IMPACT

Il Paper è stato pubblicato grazie ai fondi accordati a Villa Vigoni dal Ministero federale dell'Istruzione e della Ricerca (BMBF) nell'ambito del progetto di ricerca IMPACT. Il progetto ha l'obiettivo di: analizzare le conseguenze della pandemia di COVID in Italia e Germania; monitorare e analizzare le strategie per la gestione della crisi; creare forum di discussione e dialogo per mettere in rete decisori politici e società civili dei due Paesi.

Das vorliegende Paper wird im Rahmen des IMPACT-Projekts der Villa Vigoni veröffentlicht. Die Villa Vigoni erhält die Projektmittel für IMPACT vom Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF. IMPACT zielt auf die Einschätzung der Konsequenzen der Corona-Pandemie in Italien und Deutschland. Komparativ werden Strategien der Krisenbewältigung beobachtet und analysiert. Zu IMPACT gehören Gesprächsforen, die der Information und Vernetzung der politischen Öffentlichkeit in den beiden Ländern dienen.

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 2023
www.villavigoni.eu

Assistenza editoriale | Redaktionsarbeit:
Annalisa Grazian, 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 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

Beatrice Benocci is a historian of international relations and a geopolitical analyst. She is a researcher and Lecturer at the JM ActEuR Module, Center for European Studies – University of Salerno.

*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 des Autors; sie spiegeln nicht zwangsläufig die Auffassungen der Villa Vigoni wider.

Abstract*

This essay analyses how the EU has dealt with the crises of the last three years, from Covid-19 to the conflict in Ukraine, and what consequences they have had on its decision-making structure, its global status and the perception of European citizens.

Table of Contents

1. Introduzione	1
2. Un'Europa potenza geoeconomica e civile	2
3. Covid-19 e Ucraina: banco di prova della nuova Europa	6
4. La Comunità politica europea di Macron, l'Europa geopolitica di Scholz e l'Europa forte dei cittadini europei	11
Conclusioni	15

Una nuova Unione Europea: tra primato e potenza Verso una sovranità europea (divisa per competenze) all'indomani del duplice banco di prova Covid-19 e Ucraina

Beatrice Benocci

1. Introduzione

Nel 2019, concludendo un primo saggio sulla forma dello stato europeo, scrivevo che i progressi o i retrocedimenti nel processo di integrazione europea vanno letti storicamente e in base a un concetto di volontarietà progressiva, basata spesso su necessità contingenti.¹ Mai come in questi ultimi tre anni, a causa di eventi globali naturali del tutto inaspettati, crisi delle risorse praticamente sottovalutate e conflitti militari inusitati, come il conflitto in Ucraina, l'Unione Europea (UE) è stata costretta a superare molti dei propri limiti fino a spingersi in territori ad essa sconosciuti; su tutti, quello, sempre respinto, di potenza militare. Prima però di analizzare in che modo l'Unione Europea sta fronteggiando queste nuove sfide e quali conseguenze esse potranno avere sulla sua struttura decisionale, sul suo status globale e sulla percezione che ne hanno i cittadini europei, è opportuno richiamare due documenti utili a questo ragionamento.

Nel 2017, in occasione dei sessanta anni dalla firma dei trattati di Roma, la Commissione europea pubblicava il Libro Bianco sul futuro dell'Europa. Il documento, cogliendo in pieno la frammentazione allora esistente in seno alla UE,

1 B. Benocci, «Lo Stato nell'Unione Europea tra Sovranità e Controllo», in: C. Liermann Traniello, M. Scotto, J. Stefenelli (a cura di), *Stati Uniti d'Europa: auspicio, incubo, utopia?*, Loveno di Menaggio 2020, pp. 37-56.

offriva ai ventisette Paesi membri cinque scenari possibili per l'Europa del 2025: dallo scenario "avanti così", limitato all'attuazione delle riforme in atto, a un possibile balzo in avanti con una maggiore condivisione di poteri, risorse e processi decisionali, a un ripiegamento a una formula limitata al solo mercato.² Insuperatamente, possiamo affermare, le successive elezioni europee del 2019 registravano confortanti percentuali di fiducia nella UE, specialmente nella componente più giovane dei votanti. È in questo quadro di rinnovata fiducia che, nel 2019, la neopresidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, lancia un interessante programma di lavoro i cui obiettivi sono: conseguire la neutralità climatica entro il 2050, fare degli anni '20 il decennio digitale europeo, rafforzare l'Europa nel mondo con un approccio più geopolitico. Mentre il primo è in linea con il classico primato europeo (attenzione all'ambiente, lotta al cambiamento climatico), il secondo e il terzo rappresentano una novità interessante, poiché rispondono ai mutamenti in corso a livello globale, ma richiedono all'Europa una valutazione attenta del concetto di potenza e dei suoi limiti; aspetto, questo, che a sua volta riapre il tema spinoso della ripartizione di competenze tra Stati nazionali e istituzioni europee e quindi della sovranità europea.

2. Un'Europa potenza geoeconomica e civile

È possibile comprendere appieno le novità insite nel piano von der Leyen solo ricordando lo status ricoperto dall'Unione Europea a livello globale negli ultimi trent'anni. Sebbene ora presentato in estrema sintesi, esso restituisce il ruolo

2 Commissione Europea, *Libro Bianco sul futuro dell'Europa* [COM 2017(2025)], 1° marzo 2017.

internazionale e l'autonomia esercitata dalla UE, aspetti, questi, troppo spesso dimenticati o non analizzati.

Possiamo affermare che, fino alla fine del sistema bipolare, la UE ha potuto sviluppare il proprio modello economico e culturale grazie a un sistema internazionale di fatto codificato e gravato dall'esistenza di due superpotenze. Al momento del crollo dell'Unione Sovietica, la UE è una comunità di dodici Stati, ammirata per i successi ottenuti dal mercato comune europeo e riconosciuta come entità morale per l'impegno in favore dei diritti umani. I primi anni del Duemila la scoprono potenza geoeconomica e potenza civile. Nel volgere di poco più di dieci anni non solo l'Europa comunitaria, ma l'intera arena internazionale è cambiata. Essa si caratterizza ora per una pluralità di soggetti competitivi nel settore economico e commerciale e alternativi al modello socioeconomico e politico americano. È questo un cambiamento epocale, maturato in seguito alla decisione di creare il WTO e di liberalizzare il commercio globale.³

Se nel 1995 i centri propulsori dell'economia mondiale erano rappresentati da Stati Uniti, Giappone e Unione europea, nel 2005, favorite da questo nuovo corso, troviamo le potenze geoeconomiche: i BRICS (Brasile, Russia, Cina, India e Sudafrica), a cui si associano Unione Europea e Germania.⁴ Tutte le potenze geoeconomiche condividono l'idea di un commercio globale equo e aperto, e si impegnano per un mondo pacificato e libero. Nelle situazioni di conflitto queste potenze condividono una modalità di comportamento comune che esclude il coinvolgimento militare, preferendo un aiuto economico e finanziario ai Paesi coinvolti. Chiudono

3 Sul tema si veda A. Gauthier, *L'economia mondiale dal 1945 a oggi*, Bologna 1995, pp. 592-593.

4 Sul tema si veda B. Benocci, «Germania, le potenze geoeconomiche e le relazioni commerciali globali», *Rivista Marittima*, 2020, pp. 6-14.

il quadro alcuni Stati del Sud-Est asiatico che entrano prepotentemente nella governance dei processi globali, grazie alla loro capacità economica e finanziaria e alla capacità di innovazione tecnologica. Sono questi gli anni in cui la UE sviluppa, rafforza ed estende a livello globale le proprie relazioni esterne. E qui è interessante ricordare che attraverso il commercio, gli aiuti per lo sviluppo, gli aiuti umanitari, il processo di allargamento e, infine, le politiche di vicinato, la UE diffonde nel mondo i propri valori fondanti, mantenendo saldo il suo status di potenza civile e delegando ogni forma di difesa del suo territorio alla NATO.⁵ In definitiva, grazie al suo incessante *modus operandi*, crea una grande area di scambio economico, i cui attori condividono i valori e i principi europei e che possiamo definire come uno spazio culturale ed economico omogeneo condiviso a livello globale.

Il 2012 segna un mutamento degli assetti appena consolidatisi. I BRICS mostrano nuovi appetiti. Esempi ne sono la *Belt and Road* cinese, gli accordi economico-finanziari indiani in Africa, il rinnovato desiderio russo di ricreare una sfera di influenza lungo il Mar Nero – processo, questo, avviato già a partire dal 2008 e reso manifesto con la crisi di Crimea nel 2014. Contemporaneamente, l'amministrazione americana guidata da Trump avvia, sotto lo slogan *America First*, un cammino autonomo a livello globale, i cui esempi sono il ritiro non concordato con gli Stati europei delle truppe dall'Afghanistan, il contrasto aperto con la Cina, il rifiuto degli accordi di Kyoto - una nuova politica protezionistica che finisce per danneggiare la stessa Unione europea. Le crisi migratorie, quelle legate alla sicurezza informatica, la questione climatica, la questione della reperibilità delle risorse,

5 Si veda sul tema U. Morelli, «La difesa europea e le relazioni in ambito ONU» in: G. Amato, E. Moavero Milanese, G. Pasquino, L. Reichlin, *Europa un'utopia in costruzione*, Roma 2018, pp. 524-537.

la nuova rotta artica: tutto contribuisce a creare una condizione di grande instabilità e conflittualità nell'arena internazionale. Per la prima volta nella sua storia, la UE procede alla creazione di un fondo per la difesa e alla costruzione di un quartier generale europeo, prendendo in considerazione la possibilità di gestire direttamente i sistemi digitali e di cybersecurity. Se fino al 2012 la Comunità europea aveva potuto dialogare, di volta in volta, con gli attori a lei più vicini per modello culturale o economico, o essere rassicurata dalla presenza militare americana anche in presenza di scelte non condivise con Washington, con la fine degli anni Dieci del Duemila, alla luce dei nuovi e preoccupanti sviluppi, l'Europa comunitaria è costretta a prendere atto che serve una "nuova Europa", in grado di preservare i traguardi raggiunti e far fronte alle nuove sfide.

Letto alla luce di questa evoluzione, il piano von der Leyen mostra tutta la sua novità. Esso prevede sei priorità per il periodo 2019-2024. Benché strettamente correlate, esse possono essere suddivise in due grandi aree: quella internazionale, declinata con Green Deal, sovranità digitale europea (dati, tecnologia e infrastrutture) e un'Europa più forte nel mondo, e quella interna, incentrata su un'economia a servizio delle persone (compimento del mercato unico e piena attuazione dell'economia sociale di mercato), la difesa dello stile di vita europeo (uguaglianza, tolleranza, equità sociale, Stato di diritto, migrazioni e frontiere solide, modernizzazione del sistema di asilo e collaborazione con i Paesi partner) e un nuovo slancio per la democrazia europea, con il superamento dei limiti imposti alla operatività del Parlamento e della Commissione. Nel piano è ribadita la ferma volontà di difendere lo stile di vita e i valori europei, nonché ciò che li rende possibili: un commercio equo aperto e globale e un ordine mondiale basato su regole condivise. Il piano lancia l'idea di un'agenda commerciale forte,

equa e aperta, che avrebbe reso la UE un luogo attraente per le imprese e rafforzato il suo ruolo di leader mondiale, garantendo i più elevati standard di protezione del clima, dell'ambiente e del lavoro. In piena linea con i mutamenti del tempo, si pensa a una strategia globale per l'Africa.

Nel febbraio del 2020, in linea con il piano e pochi giorni prima dello scoppio della pandemia da Covid-19, la Commissione presentava un programma per il digitale europeo il cui obiettivo era quello di trasformare la UE in un unico spazio digitale entro il 2030.⁶ Affrancarsi velocemente dalla Silicon Valley e accedere alla sovranità dei dati rispondeva alla necessità, discussa in quei mesi in Consiglio europeo, di poter rafforzare gli sforzi nel settore della difesa e della sicurezza rispetto alle cosiddette minacce ibride (attacchi informatici).

3. Covid-19 e Ucraina: banco di prova della nuova Europa

La pandemia da Covid-19 è un banco di prova importante per l'Europa di Ursula von der Leyen. Non tratteremo in questa sede il manifestarsi della pandemia o le sue conseguenze sugli Stati e sulle popolazioni, ci limiteremo ad analizzare i provvedimenti assunti dalle istituzioni europee. In generale, si trattava di mostrare capacità di intervento e di decisione veloce al fine di rispondere alle necessità e ai timori dei cittadini europei, senza incorrere nei tentennamenti e nelle litigiosità che avevano caratterizzato la prima fase della Grande Crisi Finanziaria. Contrariamente a ciò che era successo all'epoca, gli organismi europei si sono attivati subito: dopo aver azzerato i tassi, la Banca Centrale Europea ha comprato massicciamente

6 Commissione Europea, *Shaping our digitale Future*, <ec.europa.eu> 10 maggio 2023.

asset di vario tipo, titoli di Stato compresi. Al Quantitative Easing europeo da 20 miliardi di euro al mese, già avviato da Mario Draghi, la nuova presidente della Banca Centrale Europea, Christine Lagarde, ha aggiunto altri 120 miliardi di acquisti da effettuare entro la fine dell'anno e poi altri 750 miliardi di nuovi acquisti PEPP (Pandemic Emergency Purchase Program).⁷ Il 9 aprile l'Eurogruppo ha raggiunto un accordo su tre strumenti: SURE, per il sostegno al lavoro da 100 mld, potenziamento della dotazione della Banca europea per gli investimenti (BEI) per le Pmi e le imprese fino a 200 mld (50 mld in più), MES, per le spese sanitarie collegate al Covid-19, vincolato alle previsioni del relativo trattato, alla supervisione economica e monetaria della Troika e a un ammontare del 2% del Pil/2019 del Paese richiedente. Infine, nel mese di luglio, il Consiglio europeo straordinario ha approvato Il Recovery Fund, o Next generation EU, così battezzato dalla Commissione europea.⁸

I Capi di Stato e di governo europei prevedevano di incrementare il bilancio su base temporanea tramite nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari per un ammontare pari a 750 miliardi di euro (390 di contributi a fondo perduto e 360 di prestiti). La soluzione, come avrebbe sottolineato la Cancelliera tedesca Merkel al Bundestag, era stata trovata nell'art. 122 paragrafo 2 del Trattato, ovvero "la base giuridica che consente di utilizzare le garanzie offerte dai vari Paesi per emettere obbligazioni e finanziare le necessità dei Paesi membri".⁹ Al di là dell'aspetto tecnico, in pandemia l'Unione Europea si era riscoperta comunità di destino, aveva mostrato capacità di coesione, superamento della litigiosità e anche

7 «borsaitaliana.it», 10 aprile 2020.

8 Commissione europea, *Piano per la ripresa europea*, <commission.europa.eu> 10 maggio 2023.

9 Come spiegato dalla Cancelliera tedesca, all'interno della differenza tra l'1,2% del Pil nazionale e il 2% dei contributi al bilancio europeo trovavano spazio le garanzie per le emissioni dei bond comuni, in «Repubblica», 3 febbraio 2021.

velocità decisionale. Del resto, gli Stati europei, così come i popoli, avevano dovuto prendere atto che, per quanto efficiente potesse essere il sistema nazionale di prevenzione, nulla, se non la sperimentata cooperazione tra gli Stati, aveva efficacemente contrastato la circolazione del virus, di fatto resa mondiale dal sistema di collegamento finanziario, economico, commerciale e turistico globale. Le modalità con cui era stata affrontata la pandemia sembravano favorire, come auspicato dal Libro bianco e proposto dal piano von der Leyen, la riflessione per una collaborazione approfondita nei settori della politica fiscale e finanziaria, ma anche della politica migratoria o della difesa del clima, nonché possibilmente nel settore della difesa e della sicurezza.¹⁰

Nel febbraio del 2022, a due anni dall'inizio della pandemia da Covid-19, la Russia decideva di aggredire l'Ucraina costringendo così l'Unione Europea a fronteggiare una situazione di guerra inedita in territorio europeo. Prima di analizzare la reazione della UE e le decisioni assunte, occorre ricordare che l'Ucraina era entrata nel programma europeo di Partenariato Orientale e, nel 2014, il Paese aveva sottoscritto l'accordo di associazione che prevedeva la creazione di una zona di libero scambio "globale e approfondita" tra l'Ucraina e la UE, l'eliminazione dei dazi a partire dal 2017 e, in ambito Schengen, la fine dell'obbligo di visto per i cittadini ucraini. Da parte sua, come ricordato, la Russia cercava da tempo di controllare gli Stati prospicienti il Mar Nero, inclusa l'Ucraina, ma le politiche europee e quelle della NATO di amicizia e collaborazione verso i Paesi della cintura orientale europea, di fatto, ne ostacolavano la realizzazione.¹¹ Nonostante si fos-

10 «Agi», 23 aprile 2020.

11 Sulle origini del conflitto in Ucraina: B. Benocci, «Un anno di guerra in Ucraina: alcune riflessioni», *Nuova Storia Contemporanea*, n. 1, gennaio - aprile 2023, pp. 149-159.

se a conoscenza della situazione, era ritenuto improbabile, specialmente in Europa, dati i rapporti economici intrattenuti con Mosca, che i russi potessero giungere a una simile determinazione, in violazione delle norme di diritto internazionale e del Memorandum di Budapest (1994).

All'indomani dell'ingresso delle truppe russe in territorio ucraino, l'Unione Europea condanna fermamente l'aggressione e l'annessione russa delle regioni di Donetsk e Luhansk, avviando una politica di intervento nel teatro di guerra ucraino diversa dalle modalità adottate in passato. Essa si articola in tre azioni specifiche. La prima è quella di procedere a restrizioni delle relazioni economiche e finanziarie per le zone non controllate dal governo ucraino delle regioni di Donetsk e Luhansk e per i rappresentanti del governo russo, nonché di vietare ai russi l'accesso ai servizi, ai mercati finanziari e ai capitali dell'UE.¹² La seconda determinazione, adottata nel mese di luglio, è quella di intaccare il cuore delle relazioni economiche con la Russia, attraverso una riduzione del 15% del fabbisogno europeo di gas russo. In questo caso, il tentativo è quello di evitare che Mosca possa condizionare le scelte europee con eventuali interruzioni delle forniture di gas dalla Russia, un'arma, questa, già utilizzata in passato. Alla fine del mese di luglio, la UE assume una terza decisione, che possiamo definire la più innovativa delle tre, ovvero un aiuto diretto di tipo militare all'Ucraina. Da questo momento in poi le tre azioni, insieme ai provvedimenti di accoglienza e protezione dei profughi ucraini in territorio europeo e a quelli di sostegno finanziario ed economico all'Ucraina, camminano insieme.

12 Sulle misure adottate per l'Ucraina si veda: Consiglio Europeo, *La risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina*, 10 maggio 2023.

In generale, ad oggi, la UE ha destinato 630 milioni di euro in aiuti umanitari, otto miliardi in sovvenzioni, prestiti e garanzie, e trenta miliardi per l'assistenza macro-finanziaria all'Ucraina. Nell'ambito dello "strumento europeo per la pace", la UE ha varato ben nove pacchetti di aiuti, per un totale di 12 miliardi di euro, destinati inizialmente all'acquisto di fornitura di assistenza per uso letale a fini difensivi e alla fornitura di materiali non letali. Con il passare dei mesi e il protrarsi della guerra, in particolare dal mese di ottobre del 2022, la UE ha deciso di aiutare il Paese sia con forniture militari letali, sia con missioni di formazione militare (EUMAM Ucraina). Oltre a queste misure di tipo militare, dall'inizio della guerra l'Unione europea ha accettato di liberalizzare unilateralmente e completamente l'accesso dei beni e dei servizi ucraini ai mercati dell'Unione e, nel giugno del 2022, il Paese ha ottenuto la candidatura a diventare membro della UE. Allo stesso tempo, nei confronti della Russia, l'Unione Europea ha varato ben dieci pacchetti di sanzioni volte a condizionare l'economia del Paese e, di fatto, a isolarlo per costringerlo a interrompere le azioni militari. Alcuni esempi sono il divieto di importazione di carbone e altri combustibili fossili solidi, così come di qualsiasi altro bene o manufatto o prodotto agricolo o tecnologico dalla Russia, il divieto di accesso ai porti e alle chiuse europee per tutte le navi russe e il divieto di accesso all'UE per i trasportatori su strada russi e bielorusi. A questi seguono divieti in materia di investimenti nel settore minerario, nonché la sospensione delle licenze di trasmissione di organi di informazione russi e dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra UE e Russia.

Due aspetti emergono. Il primo: con i provvedimenti adottati, la UE ha ribadito di voler aiutare l'Ucraina incondizionatamente e, allo stesso tempo, di voler contrastare con ogni mezzo l'intento definito "imperialista" di Mosca. Così facendo e, in particolare, con l'invio di armi all'Ucraina, l'Europa comunitaria

ha, di fatto, assunto un ruolo di “comunità cobelligerante” e aperto la strada a un’Europa potenza *tout court*, non più mero astante, ma attore principale nel consesso globale. Un punto, questo, a parere di chi scrive, di non ritorno. Il secondo aspetto riguarda la decisione di non acquistare gas russo. Come era avvenuto in occasione del Covid-19, gli Stati europei hanno dimostrato una ferma volontà di cooperazione e coesione. Ad esempio, nel maggio del 2022, il Consiglio e il Parlamento, prendendo atto che non tutti gli Stati membri disponevano di impianti di stoccaggio sul loro territorio, hanno statuito che gli Stati membri privi di tali impianti avessero accesso alle riserve di stoccaggio del gas in altri Stati membri, condividendo l’onere finanziario dei relativi obblighi di riempimento. Le sopraggiunte difficoltà di reperimento del gas e i relativi problemi di prezzo non hanno minato la cooperazione tra Stati, anzi, hanno posto le basi per l’avvio della transizione energetica e l’indipendenza dai combustibili fossili, con l’adozione del REPowerEU.¹³

Prima di tracciare alcune prime conclusioni, vediamo quali sono state alcune riflessioni “a caldo” all’indomani di questi due importanti banchi di prova.

4. La Comunità politica europea di Macron, l’Europa geopolitica di Scholz e l’Europa forte dei cittadini europei

La forma segue la funzione. Con queste parole, nell’agosto del 2022 a Praga, il Cancelliere tedesco Scholz chiariva la sua idea per una nuova politica europea. Nel suo lungo e articolato discorso – meglio specificato in un editoriale su *Foreign Affairs*¹⁴ – con cui il premier tedesco scioglie-

13 Commissione Europea, *REPowerEU*, <commission.europa.eu> 10 maggio 2023.

14 O. Scholz, «Die globale Zeitenwende», *Foreign Affairs*, 5 dicembre 2022.

va peraltro ogni dubbio sulla partecipazione militare della Germania a supporto dell'Ucraina, si trova la risposta all'idea di una Comunità politica europea lanciata dal leader francese Macron a Strasburgo in occasione della cerimonia conclusiva della Conferenza sul Futuro dell'Europa (maggio 2022). La proposta di Macron si articolava in due punti: una revisione dei trattati per il superamento del voto all'unanimità e una revisione del processo di allargamento in modo da rendere più celere l'adesione di nuovi membri. In questo modo, secondo il leader francese, l'Unione Europea sarebbe stata all'altezza dei tempi. La proposta francese aveva trovato il pieno sostegno della presidente della Commissione europea, che, d'accordo con il suo piano di lavoro, aveva sottolineato il fermo intento di procedere a una revisione dei trattati partendo da una modifica al sistema di voto europeo.¹⁵

Nel discorso di Scholz troviamo alcuni approfondimenti interessanti, poiché spiegano il modo e i tempi con cui la Germania intende affrontare un cambiamento della politica europea che, nel caso tedesco, rappresenta anche una trasformazione del modo in cui la Germania guarda a sé stessa in ambito comunitario e fuori dallo stesso. Senza entrare qui nel tema del rapporto unico di controllato/controllore che esiste tra questi due soggetti,¹⁶ né richiamando il contenuto complesso della *Zeitenwende* di Scholz, è da sottolineare che nessun altro Stato in Europa affronterà questi cambiamenti, se realmente messi in essere, con maggiore attenzione e apprensione. Sulla possibile revisione dei trattati, Scholz sottolinea, allineandosi perfettamente a von der Leyen, che i trattati europei non sono scolpiti nella pietra e che, se necessario, devono essere cambiati.

15 «Agi», 9 maggio 2022.

16 Sul tema si veda B. Benocci, *La Germania necessaria*, Milano 2017.

Sulla Comunità politica europea proposta da Macron, Scholz suggerisce uno scambio regolare di incontri, uno o due l'anno a livello politico, per discutere le parole chiave di interesse del continente europeo nel suo complesso: sicurezza, energia e clima, connettività. Una sorta di forum di dialogo europeo, a cui possono prendere parte anche coloro che non fanno parte oggi della UE – un chiaro invito alla Gran Bretagna. Sul processo di allargamento richiamato da Macron, il cancelliere ribadisce che, avendolo promesso agli Stati balcanici a suo tempo, non avrebbe dovuto esserci nessun retrocedimento. Scholz parla però di un'Europa a 30 o 36 Paesi, includendo quindi gli Stati dell'area balcanica, che hanno già attivato una procedura di adesione alla UE, e i tre Stati della cintura orientale europea: oltre all'Ucraina, la Moldavia, che ha ottenuto la candidatura nel 2022, e la Georgia. In questo passaggio, vi sono due aspetti da sottolineare: il primo riguarda il ruolo di traghettatore che Scholz demanda al suo Paese come negli anni Novanta fu la Germania di Kohl, il secondo la necessità che i processi di ulteriore allargamento dell'Unione e quello delle riforme delle istituzioni europee procedano parallelamente, per scongiurare una nuova fase di profonda delusione tedesca ed europea, come era avvenuto tra il 1990 e il 2005.¹⁷

Tornando sul tema delle riforme, Scholz propone un voto a maggioranza su politica estera comune e politica fiscale, chiaramente in linea con le esperienze vissute dalla comunità europea negli ultimi tre anni. Il voto a maggioranza è però il cuore del testo del cancelliere tedesco, poiché questa riforma, secondo il cancelliere, potrà porre le basi per un'Europa geopolitica. Definizione, questa, molto attenta a non turbare gli animi tedeschi e anche europei, poiché rinuncia

17 *Ibid.*

al termine necessario di potenza. Del resto, il piano von der Leyen parla di una Europa più forte nel mondo, lasciando abbastanza vago il suo significato. In realtà, gli scrupoli del cancelliere si risolvono velocemente quando affronta il tema della difesa. La guerra in Europa, secondo Scholz, richiede agli Stati europei uno sforzo di coordinamento nel settore della difesa, una specializzazione tra i Paesi europei per gli aiuti militari. Entrando ancor più nel merito, in occasione del discorso di Praga, Scholz ha annunciato che, con l'assunzione del comando della forza di risposta rapida europea nel 2023, la Germania si assumerà la responsabilità di mettere a coordinamento e pianificazione tutte le risorse finanziarie, umane e tecnologiche di questa struttura operativa.¹⁸ Anche in questo specifico aspetto, possiamo leggere nel desiderio tedesco di ancorare il riarmo ormai in atto della *Bundeswehr* alla creazione di una forza di difesa e sicurezza europea realmente operativa. Infine, all'interno del concetto di Europa geopolitica il cancelliere situa quello di sovranità europea, ancorandolo alle quattro grandi aree di sviluppo promosse dal piano von der Leyen: tecnologia, mobilità, digitalizzazione, neutralità climatica. Raccogliendo il testimone da Macron e von der Leyen, con questo suo intervento, Scholz ribadisce come i suoi predecessori l'impegno tedesco per l'Europa, ma pone l'obiettivo ben oltre l'ostacolo, poiché delinea un programma di medio-lungo periodo, parlando chiaramente di Europa (potenza) geopolitica.

Le riflessioni dei leader europei sembrano trovare conforto nei risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa.¹⁹ Conclusasi con 49 proposte e 320 misure presentate alle istituzioni europee, la conferenza ha confermato ciò che era emerso in occasione delle elezioni politiche europee del

18 O. Scholz, «Die globale Zeitenwende», *op. cit.*

19 Conference on the Future of Europe, *Report on the Final Outcome*, EU 2022.

2019: i cittadini europei hanno fiducia nella Comunità e si aspettano che essa guidi i grandi progetti di trasformazione; chiedono maggiore trasparenza e vedono le modifiche ai trattati come un mezzo per rafforzare la UE. In particolare, nel settore della politica di sicurezza e difesa, i cittadini europei hanno espresso una innovativa apertura verso l'adozione di una procedura decisionale più veloce ed efficace, proponendo il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata nelle decisioni in materia di Pesc.²⁰

Conclusioni

In conclusione di questo lavoro è possibile affermare che i tre anni appena trascorsi hanno costretto la Comunità europea ad adottare provvedimenti e azioni inusitati, financo a superare i limiti insiti nella sua struttura o nel suo modello di comportamento. La pandemia e il conflitto in Ucraina, con la questione energetica, hanno portato coesione e velocità di decisione. Il conflitto da solo, con la decisione di prestare aiuto militare diretto, ha mostrato il desiderio di difendere anche con la forza i valori europei e gli Stati che li condividono. Questo aspetto è estremamente interessante, qualora non si trattasse solo di un caso isolato e limitato al perimetro europeo. Ma, in realtà, è solo una questione di tempo. Infatti, è chiaro dai discorsi dei leader europei che l'Europa comunitaria si appresta a diventare – o è in *nuce* – una potenza *tout court*, anche solo per continuare a garantire quello spazio omogeneo, culturale ed economico, da essa creato a livello globale.

Sebbene tredici Stati europei abbiano già alzato le baricate contro una revisione dei trattati all'indomani delle di-

20 «Il quotidiano giuridico», 10 maggio 2022.

chiarazioni di Macron, le esperienze appena vissute ci ricordano che la UE ha potuto affrontare la pandemia e il conflitto ucraino grazie alla sua forza economica, che è conseguenza diretta di quelle competenze esclusive che detiene in materia di mercato e relazioni internazionali. Gioco forza, dati i mutamenti globali, gli Stati europei dovranno contemplare una nuova Europa a sovranità divisa per competenze, in attesa di una futura inedita forma di federalismo.

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)

