

L'Unione europea nel XXI secolo. *Profili e prospettive dell'integrazione europea*

a cura di

Paolo Caraffini, Università di Torino

Filippo Maria Giordano, Università Link Campus di Roma

L'Unione europea nel XXI secolo. *Profili e prospettive dell'integrazione europea*

a cura di

Paolo Caraffini, *Università di Torino*

Filippo Maria Giordano, *Università Link Campus di Roma*



UNIVERSITÀ
DI TORINO

Collane@unito.it
Università di Torino

ISBN ebook: 9788875902872

ISBN cartaceo: 9791256001392



Quest'opera è distribuita con
Licenza Creative Commons Attribuzione.
Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.
Copyright © 2024, stampa 2025



**Artificial Intelligence
for European Integration**
Jean Monnet Centre of Excellence



**Co-funded by
the European Union**

Jean Monnet Centre of Excellence
Artificial Intelligence for European Integration
***L'Unione europea nel XXI secolo.
Profili e prospettive dell'integrazione europea***

<https://www.jmcoe.unito.it>

<https://www.observatory.unito.it>

Graphics and page layout

Silvio Ortolani, SISHO - fotografia & archivi

Cover images

View of the European Council from inside the Berlaymont building

Courtesy Barbara Ortolani

Ledizioni 
The Innovative LEDipublishing Company

Ledizioni LediPublishing
Via Antonio Boselli, 10
20136 Milano - Italia
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

L'Unione europea nel XXI secolo. *Profili e prospettive dell'integrazione europea*

5 *Introduzione*

Paolo Caraffini e Filippo Maria Giordano

L'Unione europea nel nuovo millennio: società e prospettive politiche ed economiche

39 “La società europea”

Alessandro Cavalli

45 Riflessioni sul futuro dell'Europa

Antonio Padoa-Schioppa

63 Verso l'unione politica federale

Giulia Rossolillo

73 Il Piano finanziario dell'Unione e le regole di bilancio

Alberto Majocchi

Le crisi: democrazia e sicurezza regionale e internazionale

97 Democracy and populist nationalism: the EU at the crossroad

Alberto Martinelli

117 Il sistema istituzionale dell'Unione europea alla prova delle crisi simmetriche e asimmetriche

Roberto Santaniello

149 La Politica europea di sicurezza e difesa da Saint-Malò al trattato costituzionale

Paolo Caraffini

173 Da potenza trasformativa a potenza protettiva. Il percorso dell'UE verso una difesa comune dal Trattato di Lisbona ad oggi

Giovanni Finizio

- 205 **Tra Kiev, Mosca e dintorni.
L'idea di Europa e l'ordine che sarà**
Giuseppe Romeo

Le sfide: pressioni migratorie, pandemia e cybersicurezza

- 231 **Pressioni migratorie e confini europei: quali prospettive?**
Filippo Scuto
- 251 **From Recovery Plan to Federal Union. Institutions,
policies and the place of Europe in the global arena**
Emanuele Felice
- 273 **Cybersecurity.
Aspetti di sistema e traiettorie in movimento**
Giuseppe Romeo

L'Unione europea nel XXI secolo. Profili e prospettive dell'integrazione europea

Paolo Caraffini e Filippo Maria Giordano

Introduzione

In un quadro di rapidi cambiamenti sul piano degli assetti internazionali, l'Europa è al centro di profonde trasformazioni che richiedono un ampio ripensamento del ruolo del Vecchio continente sul piano globale. Il presente volume desidera portare un contributo in questa direzione con una serie di saggi che offrono una panoramica di riflessioni multidisciplinari su alcuni nodi storici dell'integrazione europea, sulle più recenti questioni politiche e sulle prospettive di rilancio del processo di costruzione comunitaria. Pare infatti che sui principali *dossier* politici, quest'ultimo si sia ormai arenato sulla secca della cooperazione intergovernativa, privato dello slancio della partecipazione politica dei cittadini europei e lontano ormai dalle sue motivazioni originarie.

Le crisi multiple, simmetriche e asimmetriche che hanno investito il nostro continente a partire dall'inizio del nuovo millennio impongono una riflessione più attenta, organica e sistematica delle ragioni che hanno trovato impreparata l'Unione europea di fronte alle nuove sfide e alle diverse emergenze¹. Da un paio di decenni, circostanze gravi e straordinarie stressano gli organi comunitari e i governi degli Stati membri senza produrre quella consapevolezza politica collettiva tale da incoraggiare un processo di riforma radicale del sistema europeo².

¹ S. Fabbrini, *Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017 ed É. Balibar, *Crisi e fine dell'Europa?*, Bollati Boringhieri, Torino, 2016.

² Una reazione in tal senso si è registrata sul piano dell'iniziativa politica, seguita da un'ampia mobilitazione dell'opinione pubblica europea, in seguito alla proposta di Emmanuel Macron di avviare una Conferenza europea sul futuro dell'Europa. Su questo argomento, si veda più oltre l'introduzione al saggio e il contributo di Antonio Padoa-Schioppa nel volume su *Riflessioni sul futuro dell'Europa*. Cfr. inoltre P. Ponzano, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, in "Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online", v. 19, n. 1 (2023), pp. XLV-LXIII.

La crisi economica e finanziaria del 2008 ha mostrato l'inadeguatezza degli strumenti giuridici e tecnico-istituzionali dell'UE per far fronte alla deriva dei debiti sovrani nell'area Euro, evidenziando nel contempo lo sfilacciamento della solidarietà interna e il profondo deficit "politico" del progetto europeo, il quale segna ormai la distanza dai propositi iniziali dell'avventura comunitaria³. Negli anni successivi, insieme alla crisi sociale, innescata da provvedimenti disorganici e improntati al rigore economico e fiscale, in un'UE marcatamente soggetta alle forzature compromissorie imposte dai governi nazionali e dai rispettivi e spesso divergenti interessi politico-economici, si è acuita drammaticamente anche la crisi migratoria nell'area del Mediterraneo che ha assunto le proporzioni di un inarrestabile esodo di massa. Un processo che è stato successivamente incrementato dalla guerra civile siriana e dai flussi di migranti che risalgono attraverso i Balcani. Un esodo che non accenna ad arrestarsi e che i governi europei hanno cercato affannosamente di contenere con misure provvisorie, insufficienti e poco coordinate piuttosto che riconoscere la necessità di concordare e attribuire all'Unione una funzione di governo mediante una riformulazione delle Politiche migratorie e di asilo a livello comunitario⁶.

La crisi migratoria, quindi, congiuntamente agli interventi "tecnici" e talvolta poco risolutivi dei governi nazionali per dare indirizzo agli affari europei in sede di Consiglio europeo e alla scarsa capacità comunicativa delle istituzioni comuni, ha contribuito a compromettere negli anni la tenuta politica e istituzionale dell'Unione e dei suoi valori fondamentali,

³ R. Di Quirico, *Crisi dell'euro e dell'Europa. La nuova governance economica europea e il futuro dell'integrazione*, Carocci, Roma, 2017. Una proposta concreta di revisione e rilancio del progetto europeo è stata recentemente delineata dal Rapporto Draghi nelle sue linee generali e non solo. Cfr. *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe (Part A) and In-depth analysis and recommendations (Part B)*, European Commission, Bruxelles, September 2024 (https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059).

⁴ Jürgen Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

⁵ Cfr. G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, Bari, 2018.

⁶ Cfr. E. Sciso (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa Condividi*, Giappichelli, Torino, 2020. Non si è accennato qui alla rapida e solidale risposta europea e dei Paesi membri ai milioni di ucraini in fuga dalla guerra dopo l'invasione russa e al coordinamento interno che ha dimostrato la capacità dell'UE di accogliere grandi masse di migranti in situazioni eccezionali, se vi è la volontà da parte dei governi nazionali. Su questo si veda il contributo di Filippo Scuto nel numero presente.

rafforzando la natura intergovernativa dell'iniziativa politica e distanziando i cittadini dalla politica partecipata. Tali circostanze hanno inoltre risvegliato forme latenti di xenofobia e di islamofobia – registrando persino il ritorno dell'antisemitismo – e hanno fornito facili argomentazioni antieuropee ai movimenti populistici e sovranisti, suscitando una contro-narrazione europea⁷. Una combinazione di fattori che ha progressivamente ingenerato nella cittadinanza europea sentimenti euroscettici, di disaffezione alla democrazia e al progetto comune⁸, di cui la Brexit è stato l'esito più esplicativo, mentre i recenti risultati delle elezioni europee – in termini di astensionismo e di orientamento politico – confermano tale tendenza⁹.

In questo clima di incertezza, la pandemia, la guerra russo-ucraina, la conseguente crisi energetica, la rinnovata minaccia nucleare, il ritorno del terrorismo islamista e il recente conflitto mediorientale hanno però avuto in una larga parte dell'opinione pubblica anche l'effetto di rafforzare la consapevolezza di dover cercare soluzioni condivise, spingendo i governi dei Paesi europei a rafforzare la cooperazione per far fronte alle crisi permanenti e al disordine globale. Restano tuttavia evidenti i limiti della *governance* intergovernativa su *dossier* che sfuggono ormai alla gestione nazionale e faticano a trovare una sintesi attuativa al di fuori della logica compromissoria del Consiglio europeo, con la conseguenza di frenare e limitare la risposta politica dell'Unione, privandola così della prontezza d'iniziativa, delle risorse economiche e della coerenza politica che i cittadini europei chiedono.

Col perdurare di tale instabilità e con il rischio dell'acutizzarsi delle crisi che scuotono il Vecchio continente, le istituzioni europee, almeno quelle sorrette da una vocazione comunitaria, sono costantemente sollecitate

⁷ Cfr. D. Pasquinucci, *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all'Europa*, Mondadori, Milano 2020.

⁸ Cfr. G. Levi and D. Preda (eds.), *Euro-scepticisms. Resistance and Opposition to the European Community/European Union*, Il Mulino, Bologna, 2019; D. Pasquinucci, L. Verzichelli (a cura di), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2016.

⁹ Sulla demagogia politica, sull'uso dei social media nell'orientamento dell'opinione pubblica nei processi elettorali europei e sui moti secessionisti, si vedano J. Herkman, E. Palonen (eds.), *Populism, Twitter and the European Public Sphere Social Media Communication in the EP Elections 2019*, Palgrave MacMillan, London, 2024; E. Massetti, *L'Unione europea e le sfide secessioniste. Prospettive e limiti del progetto di «Indipendenza in Europa»*, Il Mulino, Bologna, 2023.

e spinte necessariamente a individuare nuovi margini d'azione per sfidare la logica intergovernativa negli ambiti di competenza degli organi custodi della sovranità nazionale, per estendere il potere di iniziativa e contendere progressivamente ad essi il primato del potere di indirizzo. Appare ormai chiara la necessità di rivedere i Trattati per trovare nuovi equilibri politico-istituzionali o di imboccare strade alternative di cooperazione rafforzata tra gli Stati membri che mettano l'Unione nelle condizioni di poter agire e incidere sul piano internazionale. La portata delle sfide regionali e globali di fronte a cui si deve misurare il processo di integrazione europea impone quantomeno un ripensamento ideale e strutturale del progetto, come sembra d'altronde indicare la recente esperienza della Conferenza sul futuro dell'Europa e le proposte in essa maturate¹⁰.

Volendo entrare ora nel merito dei contenuti del presente volume, in particolare presentando la prima sezione dedicata al tema *L'Unione europea nel nuovo millennio: società e prospettive politiche ed economiche*, il saggio di Alessandro Cavalli ci pone fin da subito di fronte a una questione fondamentale, addirittura ontologica – e per altro ancora molto dibattuta –, quella dell'esistenza de *La società europea*¹¹. È un tema centrale se si voglia capire a che punto si trovi la costruzione europea e se vi siano effettivamente una comune percezione dell'UE da parte dei suoi cittadini e una comunanza di sensibilità e di valori almeno sul piano della cultura e della vita associata. Prima di interrogarci sui grandi temi politici che chiamano in causa l'Europa è importante dunque cercare di definire il soggetto sociale che il processo di integrazione europea ha generato nel corso della sua storia.

Naturalmente, però, l'idea di una dimensione sociale europea evoca concetti quali identità, popolo, nazione e Stato, tutte categorie politiche che l'autore argomenta nel divenire dell'integrazione europea, presentan-

¹⁰ R. Di Quirico, *Crisi dell'euro e dell'Europa. La nuova governance economica europea e il futuro dell'integrazione*, Carocci, Roma, 2017. Una proposta concreta di revisione e rilancio del progetto europeo è stata recentemente delineata dal Rapporto Draghi nelle sue linee generali e non solo. Cfr. *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe (Part A) and In-depth analysis and recommendations (Part B)*, European Commission, Bruxelles, September 2024 (https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059).

¹¹ Jürgen Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

¹² Cfr. G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, Bari, 2018.

do gli aspetti di novità maturati su questo terreno in seno all'Unione. Se da una parte Cavalli riconosce i limiti della sua costruzione storico-politica, che non è ancora riuscita a generare un'appartenenza identitaria di tipo tradizionale, in cui si dibatte da tempo sull'esistenza di un "popolo" europeo¹² – inconsistente è l'idea di una nazione europea – e che non mostra neppure i segni di una statualità matura, essendo un soggetto politico ibrido, ancora in divenire e quindi privo di quegli strumenti retorici in grado di generare i presupposti dei succitati sentimenti; dall'altra e nonostante tali limiti, si diceva, è comunque possibile cogliere alcuni tratti distintivi della società europea. È vero che è difficile individuare una società *strictu sensu*, è altresì vero che si può distinguere il profilo della società europea che si riconosce dai comuni fondamenti storici, culturali e giuridici che l'integrazione europea ha progressivamente rafforzato col promuovere i valori e stigmatizza i disvalori di una "memoria" condivisa, fondata su fatti e principi vissuti e sentiti come comuni¹³. L'integrazione economica ha poi contribuito a estendere il benessere materiale dei popoli europei, accrescendone la solidarietà e la fiducia reciproca. I vantaggi materiali del mercato e la necessità politica di aderirvi hanno inoltre spinto gli Stati membri ad allargare e approfondire progressivamente il sinecismo europeo. La più stretta interdipendenza giuridica e socio-economica derivata da questo processo ha infine reso l'Unione europea non solo un grande mercato, ma una vera e propria agorà, cioè un vasto spazio di riferimento e di confronto culturale e politico ormai imprescindibile per i suoi cittadini, che supera nella gamma delle opportunità l'esclusività dell'appartenenza nazionale. È dunque una società, quella europea, che si sta man mano costruendo e che necessita di tempi lunghi.

Cavalli conferma questo processo, sebbene complesso e faticoso, e lo registra nella tendenza all'europeizzazione delle società nazionali, fenomeno che è più evidente e veloce nelle più giovani generazioni. Suggerisce inoltre di osservare alcuni dati statistici di fenomeni che incoraggiano lo sviluppo di una società europea, come l'aumento dei rapporti sociali e delle relazioni familiari *cross borders* o i risultati dei programmi d'azione dell'UE per la cooperazione transnazionale e la mobilità studentesca nel settore dell'istruzione. L'autore poi sposta la riflessione su quelli che sono o potrebbero essere gli strumenti per accrescere ulteriormente il comune

¹³ Cfr. A. Bolaffi, G. Crainz (a cura di), *Calendario civile europeo. I nodi storici di una costruzione difficile*, Donzelli, Roma, 2019.

senso di appartenenza, rafforzare i valori culturali condivisi (musica, cinema, *social network* ecc.) e stimolare lo sviluppo di un'opinione pubblica sul piano europeo (stampa, *social media*, riviste accademiche ecc.). Si tratta certamente di presupposti utili al consolidarsi di una consapevolezza sociale europea che è anche all'origine del concetto di identità. Quest'ultima, infatti, è presente in "potenza" nella stessa agorà europea quando emerge in "atto" dal dibattito pubblico europeo e dalle rappresentazioni che di quella ne danno i movimenti della società civile europea, impegnati ciascuno a promuovere nel campo della relativa battaglia politica la propria idea di Europa. Società e identità sono dunque due fenomeni dinamici e correlati che nel reciproco interagire nello spazio pubblico europeo, su piani diversi e talvolta contrastanti – nazionale, sovranazionale e pure internazionale –, definiscono i contorni di una società continentale in cui è presente il seme di una coscienza europea¹⁴.

Se resta ancora incertezza sulla definizione di una società europea *strictu sensu*, l'azione dei movimenti presenti in essa, di cui sopra, rappresenta sul piano storico certamente un motore della costruzione comunitaria, da cui in passato sono emerse diverse iniziative e proposte volte a rilanciare il processo di integrazione europea. Fra queste, merita una menzione particolare quella più recente della Conferenza sul futuro dell'Europa, da cui prende avvio il contributo di Antonio Padoa-Schioppa. Lo storico del diritto articola così una serie di *Riflessioni sul futuro dell'Europa* e descrive alcune prospettive di sviluppo che nascono proprio dall'esperienza della Conferenza, di cui descrive l'idea originaria, le tappe della costituzione, i soggetti che vi hanno partecipato, gli strumenti adoperati e le proposte di rilancio e di approfondimento del processo di integrazione europea. La Conferenza è stata l'occasione per mobilitare l'opinione pubblica dei paesi membri, far partecipare le nuove generazioni di cittadini europei e sollecitare le classi politiche nazionali a prendere atto dell'urgenza indifferibile di rivedere meccanismi d'azione e politiche dell'UE per contrastare e risolvere le emergenze globali. L'iniziativa, lanciata da Emmanuel Macron nel 2019, nasceva proprio dalla necessità di superare le *impasse* su cui si era avvitata l'Unione e dall'esigenza di rifondare il sistema europeo, rispondendo alla richiesta dei cittadini di partecipare al cambiamento. Tra l'aprile 2021 e il maggio 2022, la Conferenza ha avviato una larga consultazio-

¹⁴ Sul tema dell'identità a partire dall'idea di Europa, se vedano le riflessioni di C. Malandrino e S. Quirico, *L'idea di Europa: storie e prospettive*, Carocci, Roma, 2020.

ne della società civile europea, promuovendo un dibattito pubblico sul rinnovamento del progetto comunitario. Si è trattato di un'iniziativa inedita nella storia del processo di integrazione e un grande esercizio di democrazia paneuropea. Le proposte della Conferenza sono state poi recepite dal Parlamento europeo che ne ha fatto un pacchetto organico di riforma dei Trattati. Approvato nel novembre 2023, il pacchetto contiene una modifica sostanziale della *governance* europea che in pratica suggerisce il superamento dell'unanimità, il rafforzamento dei poteri dell'Unione in ambito fiscale, energetico, nella Politica estera e di difesa e in altri campi di rilevanza strategica per consentire all'UE di affrontare le sfide globali. Attualmente la proposta del Parlamento è stata disattesa dal Consiglio europeo che ne ha rinviato la lettura *sine die*.

Nel saggio Padoa-Schioppa elenca e descrive alcuni capisaldi di riforma emersi nel corso della Conferenza e in parte recepiti dalla proposta del Parlamento europeo, che andrebbero consolidati e sviluppati per dare all'Unione di domani i tratti di un'Europa federale, innovativa, sostenibile, autonoma, democratica e con una vocazione cosmopolitica. Nel descrivere questa possibile evoluzione dettagliando e commentando i punti essenziali di tali auspicabili interventi, l'autore fa perno sul principio di "continuità", sottolineando che gli obiettivi avanzati sono già iscritti nei principi ispiratori dell'Unione, nella sua Carta dei diritti, e figurano tutti senza eccezioni nei Trattati sottoscritti dai 27 Stati membri. Si tratterebbe, in altre parole, di dare seguito a riforme strutturali delle istituzioni in senso federale, tali da mettere l'Unione nelle condizioni di raggiungere, in un'ottica del tutto solidale e sussidiaria, quegli obiettivi di sviluppo, benessere, crescita e sicurezza da tempo richiesti.

In attesa che gli esiti della proposta del Parlamento europeo che ha raccolto le aspirazioni della "società europea" venga ripresa per dare seguito alle istanze di cambiamento, l'autrice del terzo saggio sopravanza l'incertezza e i tempi delle riforme auspiccate, portando un contributo che ci avvia sul piano teorico *Verso l'unione politica federale* dell'Europa.

Di fronte a un multipolarismo caotico e alla gravità della guerra in Ucraina e in Medio oriente, che gettano profonda incertezza sulla pace e sulla stabilità internazionale, Giulia Rossolillo descrive i limiti dell'integrazione europea, passando criticamente in rassegna i settori in cui si avverte più forte la necessità di riformare il sistema comunitario, portando alla formazione di uno "Stato" federale europeo. Tre sono in particolare gli

ambiti in cui si auspica un cambio di prospettiva: l'autonomia dell'Unione dagli Stati membri, il recupero della dimensione costituzionale del processo e la differenziazione. Riguardo al primo, l'autrice sottolinea gli aspetti critici che piegano l'Unione alle logiche della politica intergovernativa, almeno a partire dal Trattato di Maastricht. Un deficit "comunitario" che ha accumulato ritardi e che investe la struttura istituzionale, le politiche e i meccanismi decisionali, come per esempio la procedura di determinazione delle risorse dell'Unione – il bilancio è condizione fondamentale per l'esercizio di tutte le competenze. Le altre lacune sono date dall'assenza di un governo dell'economia e di una politica fiscale e dall'inesistenza di una politica estera e di difesa realmente europea, tutti campi ancora subordinati all'accordo unanime degli Stati membri.

Perché si possa giungere a una svolta concreta nel processo di integrazione, senza rinviare oltre la soluzione dei problemi che premono sull'Europa, facendo come spesso accade ricorso a espedienti di compromesso che accrescono l'"entropia" istituzionale dell'Unione, occorre, scrive Rossolillo, superare il metodo affermatosi nel processo di integrazione soprattutto dagli anni Novanta in poi – e acuitosi con l'allargamento del 2004 - a favore di una prospettiva "costituzionale". Occorre in altri termini abbandonare la logica delle deroghe, degli *opt-out* e del funzionalismo conciliativo che non concepisce l'integrazione europea come un processo coerente con un obiettivo politico, bensì un terreno di costante contrattazione in cui si segue «la linea della minore resistenza e non il cammino della ragione», della «integrazione non laddove è necessario ma laddove è possibile», per riprendere la strada fondativa della costruzione "ragionata" dell'Europa sovranazionale.

Sulla scia di queste riflessioni, l'autrice chiama infine in causa il principio di differenziazione, sottolineando come negli ultimi decenni si sia progressivamente approfondita la distanza «tra Stati che accettano la prospettiva di un'evoluzione in senso politico dell'Unione e Stati che concepiscono il processo di integrazione esclusivamente in un'ottica di mercato». Il funzionalismo conciliativo e l'Europa *à la carte*, combinati con le crisi sistemiche e perduranti, suggeriscono secondo Rossolillo la necessità e la possibilità di prevedere due livelli di integrazione, uno più coeso e determinato, costituito dagli Stati che potrebbero dare vita a un nucleo federale attraverso la via costituzionale, l'altro «formato dai Paesi che intendono rimanere nel mercato unico, senza accettare ulteriori limitazioni di sovranità».

Il mercato unico e ancor più l'Unione economica e monetaria paiono dunque essere la base non negoziabile del processo di integrazione europea, intorno alla quale si sono addensate altre politiche che il motore comunitario tende ad attrarre nella propria orbita sovranazionale – si pensi alla *governance* economica, alla politica industriale, di bilancio e fiscale, sociale, dell'occupazione ecc. –, preconstituendo per alcuni Stati membri il terreno più facilmente praticabile verso la realizzazione di un'unione federale. La *gestione finanziaria dell'Unione dopo la pandemia* può offrire, come spiega Alberto Majocchi nel suo contributo, alcuni spunti di riflessione proprio sulla possibilità che le crisi servano da stimolo e volano per individuare modalità di approfondimento dell'integrazione con risvolti anche e soprattutto politici nel processo di costruzione europea. L'approvazione da parte del Consiglio europeo della *Next Generation EU* il 21 luglio 2020 segna, infatti, l'avvio di un corso inedito nella politica economica e di bilancio dell'UE e introduce «nel panorama politico europeo una serie di elementi di grande rilievo [e novità], anche in una prospettiva costituzionale». La crisi pandemica ha infatti offerto l'opportunità di ripensare il ruolo dell'Unione nella gestione di situazioni emergenziali, prescindendo in parte dal criterio intergovernativo e restituendo dignità al metodo comunitario. L'UE in effetti ha elaborato – sulla base del principio di solidarietà e della condivisione del rischio – una politica fiscale espansiva e di medio-lungo periodo al fine di finanziare investimenti e riforme per contrastare la pandemia. La *Next Generation EU* infatti aveva tre obiettivi principali: quello di favorire la transizione ecologica, quello di sostenere la transizione digitale e quello di garantire l'inclusione sociale.

Questi assi definivano in sostanza la politica europea di investimenti destinata a rilanciare, attraverso i Piani nazionali di ripresa e di resilienza (*Recovery Plan*), l'economia continentale a seguito dello shock pandemico. A sua volta, questa agenda ha aperto un dibattito fondamentale sulla riforma del bilancio e la capacità fiscale dell'UE, coniugando un'iniziativa di natura economica a un principio eminentemente politico: l'autonomia fiscale come presupposto della sovranità europea. Tuttavia, spiega Majocchi, tale soluzione dovrà necessariamente inserirsi nel quadro di una riforma istituzionale più ampia che garantisca il superamento della procedura prevista dall'articolo 311, terzo comma, riguardo alle decisioni sulle risorse proprie e sull'approvazione del Quadro finanziario Pluriennale (QFP) – in sostanza un diritto di veto degli Stati membri – che rende estre-

mamente difficile la creazione di un vero bilancio europeo. Nel caso si riuscisse a riformare il sistema, però, il finanziamento di questo bilancio con nuove risorse proprie, continua l'autore, non potrà che avviare «il processo destinato a condurre alla fondazione di una finanza federale [o una Unione fiscale], destinata a rappresentare il secondo pilastro, insieme all'unione monetaria, di un assetto federale dell'Unione». Si osservi infine che un orientamento simile è stato recentemente suggerito anche da Mario Draghi nel suo *Rapporto sul futuro della competitività europea*, là dove si legge che, a date condizioni istituzionali da rivedere, «the EU should continue – building on the model of NGEU – to issue common debt instruments, which would be used to finance joint investment projects that will increase the EU's competitiveness and security»¹⁵.

Passando alla sezione del volume dedicata al tema *Le crisi: democrazia e sicurezza regionale e internazionale*, il saggio di Alberto Martinelli, *Democracy and populist nationalism: the EU at the crossroad*, parte dall'osservazione di come il nazionalismo e il populismo siano oggi i maggiori ostacoli alla costruzione politica dell'Europa. Il nazionalismo populista o il populismo nazionale (concetti entrambi utilizzabili a seconda del contesto) rappresentano la fusione tra ideologia nazionalista e retorica populista.

La caratterizzazione ideologica del populismo è riscontrabile nella contrapposizione tra il popolo, depositario delle virtù, e le élite giudicate corrotte, nel rifiuto del pluralismo, dell'intermediazione e nell'assoluta predominanza del principio maggioritario. Questo nucleo ideologico polisemico, dai contorni vaghi, si può combinare con diverse ideologie, come il radicalismo di sinistra oppure proprio il nazionalismo, che si fonda sulla sovrapponibilità di unità politica e unità nazionale, con la fusione tra Stato e Nazione, in cui quest'ultima è la fonte ultima della sovranità. Da qui l'ostilità verso il processo di integrazione europea, che costituisce un terreno d'elezione nell'incontro tra nazionalismo e populismo, presentandosi i partiti, i movimenti sociali e politici e i governi che si richiamano a queste correnti come i difensori degli interessi nazionali, contro il cosmopolitismo, i grandi potentati economici e finanziari di carattere transnazionale, la tecnocrazia e l'euroburocrazia di Bruxelles, la prospettiva di un Super-Stato europeo. Da osservare che nel nazionalismo i valori nazionali rivestono assoluta priorità, così come la lealtà verso la nazione, che deve prevalere su ogni altra forma di lealtà, individuale o collettiva. L'avversione per il processo di integrazione europea e la prospettiva di un'Unione

dai più accentuati connotati federativi, così come l'opposizione alla moneta unica, costituiscono pertanto fattori che favoriscono il collegamento tra populismo e nazionalismo.

Martinelli ricostruisce, inoltre, lo sviluppo storico del nazionalismo, che, dopo il crollo del blocco sovietico, è risorto con forza, in particolare nell'Europa centro-orientale, a causa del riemergere delle tensioni di carattere etnico e religioso, che erano rimaste in buona misura "congelate", seppur latenti, sotto i regimi comunisti, nel confronto Est-Ovest. Vecchi *cleavage* e nuove tensioni derivanti dalle trasformazioni politiche, economiche, sociali e culturali del presente e dai processi di globalizzazione in parte si sovrappongono. In particolare, la riluttanza a cessioni, seppur parziali, di una sovranità nazionale riacquisita dopo il crollo dell'URSS è riconducibile proprio al timore di perderla nuovamente a vantaggio di un nuovo "centro" di potere: Bruxelles.

In realtà, però, il nazionalismo si è riaffacciato anche in Europa occidentale, in reazione ai processi di globalizzazione economica e culturale, ai problemi sociali, alle difficoltà riscontrate, seppur non in maniera uniforme nei diversi Paesi, dal modello della democrazia rappresentativa sia a livello di istituzioni europee sia nei singoli Stati membri. Ciò va di pari passo con la crisi dei partiti *mainstream*, in genere di orientamento pro-europeo, e con l'erosione delle sovranità nazionali, con i governi spesso non più in grado di attuare politiche efficaci, ma, d'altro canto, con un'Unione europea non ancora dotata dei poteri e della legittimità necessari per affrontare problematiche che ormai travalicano i confini statali.

Alla crescente interdipendenza economica a livello globale non ha infatti corrisposto lo sviluppo di forti istituzioni politiche sovranazionali, trovandoci in presenza di una persistente rivendicazione di una piena sovranità da parte dei singoli Stati. Ciò ha permesso di creare nuove opportunità economiche, ma al prezzo anche di forti diseguaglianze, proprio per la difficoltà di governare i processi economici e sociali, per i citati limiti istituzionali, determinando nuove divisioni interne alla società, tra chi ha tratto beneficio dalla globalizzazione economica e chi se ne ritenga danneggiato, accrescendo l'insicurezza e indebolendo così, sul piano del consenso, i partiti tradizionali, visti come condizionati dai poteri economici e finanziari e dalla tecnocrazia.

I partiti e i movimenti nazionalisti e populistici rivendicano il loro essere i veri interpreti della democrazia, in realtà non recependo i suoi fon-

damenti liberali, a partire dalla sottolineatura del diritto assoluto della maggioranza, espressione del popolo, a governare senza tenere in considerazione i principi cardine della democrazia liberale: divisione dei poteri e contrappesi istituzionali, garanzie costituzionali, diritti delle minoranze, ecc.

Il successo dei partiti populistici e nazionalisti è determinato anche dai nuovi strumenti di comunicazione digitale, che hanno indebolito ulteriormente il ruolo dei partiti politici, minando financo l'autorevolezza degli intellettuali e degli esperti, anche ciò espressione di quella sfiducia verso qualsiasi tipo di élite, compresa quella intellettuale, e che ha favorito la diffusione di false notizie e teorie del complotto.

Alberto Martinelli si interroga, quindi, su quale sia l'alternativa al populismo nazionalista. Occorre partire dalla presa d'atto che l'Unione europea è una costruzione politica originale e senza precedenti, sia dal punto di vista istituzionale sia culturale. L'Unione non mutua il modello di costruzione dello Stato nazionale, mancando un forte potere centralizzato e una cultura nazionale omogenea o prevalente, ma, all'opposto, cerca di preservare le diverse identità e specificità culturali, dando vita a una comunità giuridica ed economica che rimane pluralistica. Tale soluzione, tuttavia, si caratterizza per una contraddizione intrinseca: dare vita a un'unione sovranazionale, a partire dalle nazioni intese come elementi fondativi della stessa, immaginando, nel contempo, di archiviare i nazionalismi e di trasferire gradualmente quote rilevanti e crescenti di sovranità alle istituzioni europee. Il problema è che ciò è avvenuto, almeno in parte, senza l'emergere di un vero e diffuso lealismo verso l'Unione. In realtà ciò che si è visto è una sopravvivenza degli Stati nazionali in un mondo sempre più complesso, grazie proprio all'integrazione europea.

Tra i cittadini, parlando in termini generali, il senso di appartenenza a una cittadinanza comune europea non appare solido e rimangono forti le divisioni e assai diffusi gli stereotipi nazionali. A tal riguardo, secondo l'autore, la risposta non sta nel negare i sentimenti patriottici diffusi tra i cittadini degli Stati membri, ma nel dare fiato anche a un senso di appartenenza all'Unione, a un patriottismo europeo. È del resto un'illusione pensare che, singolarmente, gli Stati nazionali europei possano far fronte all'attuale complessità del mondo globalizzato.

Come risposta ai partiti e ai movimenti nazionalisti e populistici, è necessario pertanto lavorare su un'agenda del tutto alternativa, fondata sul-

la riforma delle istituzioni dell'UE in senso più marcatamente sovranazionale, sul rafforzamento del Parlamento europeo, sull'estensione delle competenze dell'UE in diverse politiche, sullo sviluppo di uno spazio pubblico europeo, verso l'obiettivo di un'identità comune e di una vera unione politica.

Come dimostra la storia della costruzione europea, i momenti di crisi (da quelle economiche alla guerra russo-ucraina) possono essere fattori destabilizzanti dell'UE, accentuandone le difficoltà e le divisioni interne, ma possono anche imprimere un impulso al processo di integrazione.

Proprio dal tema delle “crisi” – richiamato anche nel titolo della sezione –, come elemento caratterizzante il progetto europeo, parte Roberto Santaniello, nel saggio *Il sistema istituzionale dell'Unione europea alla prova delle crisi simmetriche e asimmetriche*. Egli sottolinea come l'attuale assetto istituzionale svolga con difficoltà il proprio compito, in caso di durature divergenze tra gli Stati membri, da qui la necessità di andare oltre le soluzioni emergenziali per avviare «il passaggio verso un'unione politica su base federale».

Le crisi dell'ultimo decennio hanno prodotto perlopiù ricadute diverse sugli Stati membri, quindi con effetti “asimmetrici”. L'autore non si ferma però alle crisi recenti, ma ripercorre il processo di integrazione europea dalla fine degli anni Sessanta, dal Vertice dell'Aja e dal primo tentativo di istituire l'Unione economica e monetaria (UEM). Emerse, in quella sede, il duro confronto tra “monetaristi” ed “economisti”, tra l'impostazione del presidente francese Georges Pompidou, che auspicava l'unione monetaria, ma chiedeva di procedere solo successivamente all'armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri, essendo del resto ostile a un approfondimento del carattere sovranazionale della Comunità, e quella sostenuta dalla Repubblica federale di Germania, con l'appoggio dei Paesi Bassi, che, proprio all'opposto, giudicava prioritaria la convergenza tra le economie dei partner europei, prima dell'avvio dell'unione monetaria. Fu in quella fase che emerse quella cultura della “stabilità” e del “rigore”, che ispireranno l'UEM varata con il Trattato di Maastricht. Quel tentativo segnalava anche il problema di come rispondere efficacemente a shock asimmetrici subiti da parte di singoli Paesi membri. Va rilevato che fu anche in quella fase che emerse la diffidenza della Germania occidentale circa la capacità delle istituzioni europee e dei singoli governi nazionali di garantire un rigore economico interno che giustificasse la solidarietà tra i Paesi membri.

L'UEM nata poi con il Trattato di Maastricht era però incompleta, mancando sia un'unione fiscale sia un'unione di bilancio, indebolendo la capacità di risposta dinanzi a shock asimmetrici.

Con la crisi dei debiti sovrani, vi è stata l'attivazione, da parte della Banca centrale europea (BCE) sotto la presidenza di Mario Draghi, del *Quantitative easing*, operando sul mercato dei titoli di Stato per arginare la speculazione e calmierare i tassi di interesse. Questa scelta della BCE di supporto alle risposte contro le crisi asimmetriche, avvenuta in contrasto con la visione della *Bundesbank*, ha rafforzato il peso della banca centrale nel quadro istituzionale dell'Unione, anche se Santaniello pone l'accento sul fatto che si sia trattato, in sostanza, di un ruolo di supplenza, dovuto alla mancanza di un governo europeo dell'economia democraticamente legittimato, elemento di debolezza dell'architettura dell'Eurozona.

L'autore si sofferma poi su altri passaggi importanti, quali la grande ondata migratoria, la Brexit, la pandemia del Covid 19. In quest'ultimo caso, osserva Santaniello, la risposta è stata convincente con il NexGenerationEU, il piano di rilancio promosso dalla Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen, un'innovazione fondamentale, limitata tuttavia, almeno per ora, al programma specifico, ma che apre prospettive interessanti per il futuro.

Anche di fronte all'aggressione russa all'Ucraina, l'UE ha saputo rispondere in maniera ferma e determinata, mostrando, tra l'altro, una coesione piuttosto inusuale tra gli Stati membri, sia quelli fondatori sia quelli di più recente adesione. L'Unione, inoltre, non si è limitata a fornire aiuti umanitari ed economici a Kiev, ma, oltre a deliberare sanzioni contro la Russia di Putin, ha offerto anche assistenza finanziaria per l'acquisto di armamenti.

È necessario a questo punto, per Roberto Santaniello, avviare un nuovo percorso di riforma dei Trattati. Una delle ipotesi è quella dell'integrazione differenziata, richiamata anche dal presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron nella proposta della cosiddetta "Comunità politica europea", un'organizzazione a cui potrebbero aderire, oltre agli Stati già membri dell'UE, tutti gli altri paesi che, per diverse ragioni, gravitano nell'orbita dell'Unione, tra cui i candidati alla *full membership*. Un'idea questa che richiama, del resto, la proposta di "Confederazione europea" già sostenuta a suo tempo dal predecessore di Macron all'Eliseo, François Mitterrand, ma anche la formula dell'Europa a cerchi concentrici, avanzata da Jacques Delors nel 1990.

Due contributi all'interno del volume sono dedicati alla Politica di sicurezza e di difesa comune. Il primo, di Paolo Caraffini, analizza la fase iniziale di quella che era originariamente denominata Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), avviata in seguito alla Dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo del dicembre 1998, nel periodo che si estende fino al tentativo non riuscito di adozione del Trattato costituzionale europeo e che poi sfocerà nel 2007 nella firma del Trattato di Lisbona e nella nascita, appunto, della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

Nella succitata Dichiarazione, sottoscritta da Jacques Chirac e Tony Blair, si affermava la necessità per l'UE di una «capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises»¹⁶. L'UE veniva indicata pertanto come l'organizzazione adatta a perseguire, in particolare, una maggiore capacità militare, associata a un accresciuto ruolo politico dell'Unione, riconfermando anche la solidarietà tra le due sponde dell'Atlantico, punto su cui è particolarmente viva la sensibilità del Regno Unito. Sullo sfondo di questa iniziativa di Parigi e Londra vi erano le crisi internazionali di quegli anni e, in particolare, le vicende drammatiche dell'ex-Jugoslavia.

La dichiarazione Chirac-Blair aprì il percorso che, passando per le riunioni del Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999) e di Helsinki (dicembre 1999), portò all'istituzionalizzazione della PESD, fissando obiettivi¹⁷, principi orientativi, organismi, strumenti, modalità decisionali e attuative.

Non vi era l'intendimento di dare vita a un esercito europeo, ma di mettere in piedi sulla base di una cooperazione volontaria una Forza di reazione rapida, di 60 mila effettivi, da impiegare in situazioni di crisi per svolgere i compiti di Petersberg. Questo progetto sarà poi rivisto nel 2004, con l'attivazione, su iniziativa franco-britannica, dei gruppi tattici (*battle-groups*), composti da 1500 unità.

¹⁶ *British-French summit, St-Malo, 3-4 December 1998*, in Maartje Rutten (ed.), *From St-Malo to Nice: European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, No. 47, May 2001, Paris, Institute for Security Studies, Western European Union, p. 8 (www.iss.europa.eu/node/172) e, inoltre, *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998* (www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf).

¹⁷ In particolare i «compiti di Petersberg», stabiliti nel 1992 nell'ambito dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), e la capacità di condurre azioni in modo autonomo, contando su forze e mezzi militari credibili, così da poter rispondere alle crisi internazionali.

A Helsinki venne anche deciso di creare apposite strutture politiche e militari di carattere permanente che avrebbero dovuto sovrintendere alla PESD (Comitato politico e di sicurezza, Comitato militare e Stato maggiore dell'UE). Vennero inoltre istituiti, a Parigi, l'Istituto per gli studi sulla sicurezza e, a Torrejón de Ardoz, in Spagna, il Centro satellitare.

Con il Trattato di Nizza vennero recepiti all'interno dei Trattati i risultati realizzati negli anni precedenti nel dare forma, norme e contenuti alla PESD. Nel luglio 2004, con l'azione comune PESC 2004/551, il Consiglio istituì anche l'Agenzia europea per la difesa (EDA), con sede a Bruxelles, con la finalità di sostenere in generale la PESD e il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità dell'UE nella gestione delle crisi.

Un punto centrale era il rapporto con la NATO e con gli Stati Uniti. Era necessaria una specifica identità europea in materia di difesa e una PESD con la capacità di operare in maniera autonoma sul piano militare (per attuare i compiti di Petersberg), ma salvaguardando il legame con la NATO e gli USA, non essendoci ancora la disponibilità a costruire una vera sovranità militare europea. Nel suo discorso dell'8 dicembre 1998, al Consiglio del Nord Atlantico, il segretario di Stato americano, Madeleine Albright, aveva assunto un atteggiamento aperto verso la prospettiva di una maggiore autonomia dell'Europa nell'ambito della difesa, ma ponendo alcune condizioni, espresse dalle cosiddette "tre D" (*no decoupling, no discrimination, no duplication*)¹⁸.

Il 17 marzo 2003 si giunse agli accordi *Berlin Plus*, così denominati in quanto costituivano una revisione dell'accordo UEO-NATO di Berlino del giugno 1996¹⁹, che permettevano all'UE di ricorrere alle capacità di piani-

¹⁸ Cfr. U.S. Department of State, Archive, Secretary of State Madeleine K. Albright, *Statement to the North Atlantic Council*, Brussels, Belgium, December 8, 1998, as released by the Office of the Spokesman U.S. Department of State (<https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>). Si veda, inoltre, Vincenzo Camporini, *Verso la difesa europea? Aspetti politici ed istituzionali: NATO, cooperazione strutturata e Regno Unito*, "Il Federalista", Anno LVIII, 2016, Numero 1, Pagina 61 (www.thefederalist.eu/site/index.php/it/interventi/1488-verso-una-difesa-europea-aspetti-politici-ed-istituzionali-nato-cooperazione-strutturata-e-regno-unito), Sulle Tre "D" cfr. anche Stephanie C. Hofmann, *European Security in NATO's Shadow: Party Ideologies and Institution Building*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 199.

¹⁹ Al Consiglio atlantico di Berlino del 3 giugno 1996 era già stata riconosciuta all'UEO la possibilità di utilizzare le capacità logistiche e operative della NATO in operazioni condotte sotto la responsabilità dell'organizzazione europea (concetto di forze "separabili ma non separate").

ficazione, di comando, alle risorse e alle strutture della NATO, nello svolgimento delle proprie missioni.

Va però osservato che dall'inizio del 2003 la questione del *decoupling* fra gli Stati Uniti e l'Europa assunse una diversa connotazione, in quanto si allentò il timore USA di un disimpegno europeo dai vincoli atlantici, ma, al contrario, era Washington che pareva allontanarsi dalla NATO in considerazione delle marcate divergenze tra l'amministrazione Bush e alcuni Paesi europei rispetto all'intervento in Irak.

Il saggio richiama poi la *European Security Strategy* (ESS), presentata da Javier Solana, alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE dal 1999 al 2009, adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003, e, in dettaglio, le numerose missioni militari e civili condotte nei primi anni Duemila.

L'attenzione si focalizza infine sul tentativo del Trattato costituzionale, la cui ratifica però verrà bloccata nel maggio-giugno 2005, a seguito dei referendum in Francia e Paesi Bassi.

Nel progetto di Trattato costituzionale la PESD veniva ridenominata Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), che in seguito verrà recepita, come già ricordato, dal successivo Trattato di Lisbona. Diverse erano le innovazioni previste, anche in questo caso poi incluse a Lisbona, tra cui l'inserimento della clausola di mutua assistenza, di difesa collettiva in caso di aggressione, pur ribadendo che gli impegni e la cooperazione in questo settore sarebbero rimasti conformi agli impegni assunti nell'ambito NATO. Vanno poi segnalate, tra le altre novità, la clausola di solidarietà, la Cooperazione strutturata permanente e un'estensione rilevante delle tipologie di missioni UE, ampliando i compiti di Petersberg già previsti nel Trattato di Amsterdam.

Il secondo contributo, di Giovanni Finizio, dal titolo *Da potenza trasformativa a potenza protettiva. Il percorso dell'UE verso una difesa comune dal Trattato di Lisbona ad oggi*, oltre a ricostruire lo sviluppo nella direzione di una difesa comune negli ultimi due decenni, si sofferma sui fattori esterni che hanno determinato un impulso in tale direzione.

Il contesto internazionale ha visto il ritorno della politica di potenza e questo non solo a livello globale, ma anche nello specifico europeo e l'UE ha cercato di mantenere un ruolo di rilievo, pur non essendo un attore statale compiutamente realizzato, in un quadro di relazioni internazionali sempre più difficili e competitive. La contestazione dell'ordine internazio-

nale liberale, le crisi in Siria, Libia e Ucraina, le minacce terroristiche, le questioni migratorie e quelle ambientali, le problematiche legate alle tecnologie digitali, le vicende del Covid 19 hanno imposto un'agenda diversa all'UE, maggiormente focalizzata sulla necessità di garantire protezione agli Stati membri e ai cittadini europei, mentre vi è stato un ridimensionamento dell'obiettivo di rimodellare pacificamente l'ambiente esterno e dell'ambizione di essere promotrice di una trasformazione strutturale degli Stati terzi e del sistema internazionale.

Giovanni Finizio ricostruisce il percorso della PSDC dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, politica che, pur se ormai formalizzata nei Trattati, perse all'inizio un po' del suo dinamismo rispetto al decennio precedente, fatto determinato dalle scelte di Francia e Regno Unito nei settori della sicurezza e difesa, ma anche dalla crisi economica e finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2008 e poi diffusasi in Europa. Si assistette a una tendenza alla rinazionalizzazione delle politiche estere e a un minor coordinamento a livello europeo, con Parigi, Londra e Berlino orientate a un maggior protagonismo in solitaria, ma, va osservato, con una diminuzione delle quote di bilancio dedicate alla politica estera, agli aiuti allo sviluppo e alla difesa. Questa problematica si lega, peraltro, al tema dei cosiddetti "costi della non-Europa della difesa", quelli derivanti dalla mancata integrazione del settore industriale e del mercato della difesa, così come dall'inefficienza conseguente alla presenza di 27 forze armate, per lo più di modeste dimensioni.

Per quanto la PSDC codificata a Lisbona costituisse, inoltre, un progresso rispetto alla precedente PESD, non ci si trovava dinnanzi a una vera politica comune, né sul piano del personale né su quello dei mezzi e degli equipaggiamenti, continuando a reggersi su quanto fornito dagli Stati membri su base volontaria. Da segnalare anche l'assenza di quartieri generali comuni per la direzione delle missioni e operazioni UE, con la necessità di ricorrere, in base agli accordi *Berlin Plus*, allo SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), cioè il quartiere generale operativo della NATO, con i relativi condizionamenti degli Stati Uniti, oppure ai quartieri generali di alcuni Paesi membri. Va inoltre aggiunto che, pur in presenza di maggiori prerogative in ambito PSDC riconosciute a Commissione e Parlamento europeo, la posizione delle istituzioni comuni rimaneva marginale nel *decision-making*.

Come contropartita, questi elementi e la riduzione delle risorse spinsero a riavviare il dibattito sulla difesa comune, anche al fine di razionaliz-

zare la spesa, ottimizzandone i risultati. In questo pesarono le pressioni statunitensi per un maggiore contributo dei Paesi europei, il cosiddetto *burden-sharing*, in considerazione anche della maggiore attenzione riservata da Washington all'area dell'Asia e del Pacifico, per bilanciare l'ascesa di Pechino. Al rilancio del dibattito e delle iniziative in tema di difesa europea contribuì poi la situazione determinatasi con le vicende della "Primavera araba".

Proprio per effetto di queste pressioni esterne e del problematico contesto internazionale, Bruxelles, come si è accennato all'inizio, ha riorientato progressivamente il proprio indirizzo dal complesso e ambizioso progetto di trasformazione strutturale degli Stati terzi, delle loro relazioni e del sistema internazionale, verso un modello più finalizzato alla protezione dei Paesi membri e dei cittadini europei. Il nuovo documento strategico, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe (EU Global Strategy)*, presentato al Consiglio europeo dall'alto rappresentante, Federica Mogherini, alla fine di giugno del 2016, esprimeva questo cambio di rotta, ponendo l'accento anche sui nuovi rischi e pericoli per l'UE, aggiungendo la protezione dell'Unione da minacce esterne alle due funzioni tradizionali della PSDC: gestione delle crisi e *capacity-building*. Il documento prendeva atto dell'inadeguatezza di una strategia fondata in netta prevalenza sul *soft power* e della necessità di investire maggiormente nella difesa. Come evidenzia l'autore, anche tra gli studiosi si è avviato un dibattito sull'opportunità di trasformare l'UE da una potenza civile e normativa a una potenza "normale".

Seguirono diverse iniziative, come l'attivazione della Cooperazione strutturata permanente prevista dal Trattato di Lisbona, l'istituzione del nuovo Fondo europeo per la difesa. Tra il 2017 e il 2018 venne lanciata la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), per un coordinamento nella pianificazione della spesa e del *procurement* per la difesa. A seguito degli esiti del referendum sulla Brexit, venne attivato, nella primavera 2017, il *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), il primo quartier generale militare operativo integrato, alla cui istituzione Londra si era opposta.

Un ulteriore impulso verso un rafforzamento di una difesa comune si è registrato dopo l'aggressione russa all'Ucraina, anche con un aumento delle spese militari deciso da molti Paesi membri. Il 24 marzo 2022 è stata adottata, inoltre, la Bussola strategica per la sicurezza e la difesa, con la finalità anche di accrescere l'autonomia strategica dell'UE e la sua influenza geopolitica.

Giovanni Finizio, nelle *Conclusioni* del suo saggio, pone l'accento sul fatto che per una politica di difesa realmente "comune" non sia sufficiente la cooperazione, ma sia necessaria l'integrazione, quindi votazioni a maggioranza qualificata, forze multinazionali permanenti gestite, addestrate e dispiegate dall'UE, un'unica struttura di comando e di controllo, l'identificazione delle esigenze tecnologiche e degli equipaggiamenti, progetti di ricerca congiunti finanziati interamente o cofinanziati dall'UE, un fondo comune per la difesa alimentato da risorse proprie dell'Unione e gestito da istituzioni sovranazionali. Le innovazioni introdotte nell'ultimo decennio vanno, seppur lentamente, nella direzione giusta, ma non sono sufficienti e non risolvono i nodi politici di fondo, ad esempio per il ruolo assolutamente predominante nella PSDC degli Stati membri rispetto alle istituzioni comuni e per il mancato superamento del principio di unanimità. La difesa è spesso intesa come un elemento imprescindibile della sovranità statale, ma, afferma Finizio, «la sovranità militare in Europa è in larga parte un'illusione».

Rimanendo sulla dimensione esterna dell'UE, nel suo saggio *Tra Kiev, Mosca e dintorni. L'idea di Europa e l'ordine che sarà*, Giuseppe Romeo mostra un atteggiamento critico, seppur costruttivo, verso la politica europea nell'attuale quadro geopolitico e, in particolare, nel rapporto con la Russia. L'UE manca, ai suoi occhi, di una vera visione d'insieme su quale dovrà essere il proprio ruolo nel mondo all'indomani della conclusione del conflitto russo-ucraino. Guardando alla crisi russo-ucraina dal 2014 in poi, secondo l'autore, l'Unione parrebbe aver rinunciato a giocare la funzione negoziale di prima istanza, come si è visto, del resto, negli accordi di Minsk frutto soprattutto delle diplomazie nazionali e non gestiti dall'UE. In questo modo, l'UE ha perso una grande occasione, mentre avrebbe potuto farsi promotrice di una soluzione ponendosi come primo soggetto negoziale. Non operando in tale direzione, secondo Romeo, «ha perso di credibilità politica, di capacità di guida, di leadership geopolitica e di centralità economica nei mercati mondiali».

Bisogna ovviamente considerare anche il ruolo degli Stati Uniti, convinti di un'ineluttabilità del loro ruolo come unica potenza globale e le cui prospettive geopolitiche confliggono con quelle di Mosca. Secondo l'autore, invece, «un onesto e sincero partenariato avrebbe avuto certamente il risultato di traghettare su piani più democratici anche la stessa Russia mentre il respingimento indietro ne ha solo giustificato una nuova ragio-

ne autocratica, questa volta poco legata alle sorti di un partito ma fortemente ancorata ad una ritrovata identità storica». Il rischio è quello di spingere sempre più «Mosca verso Oriente [...] perdendo quella parte di Russia europea fondamentale per il futuro della stessa Unione [...]».

Tornando alla specifica posizione dell'Europa, il ridimensionato impegno verso aree regionali fondamentali per la sua crescita e la sua credibilità come attore economico-commerciale di primo piano, ad esempio nel Mediterraneo, hanno favorito la penetrazione di Cina e Russia, che hanno conquistato spazi importanti in questi mercati. La guerra russo-ucraina, l'atteggiamento dei BRICS o di realtà come la *Shanghai Cooperation Organization* dimostrerebbero, secondo l'autore, lo spostamento del baricentro geopolitico verso l'Estremo Oriente, il Medio Oriente, l'Africa.

Ciò è andato di pari passo con un indebolimento della Politica europea di Vicinato (PEV), il cui scopo era proprio quello di favorire rapporti più stretti in campo politico, economico, culturale e strategico con Stati prossimi allo spazio UE sia a Sud sia a Est. Una politica che, se ben perseguita, avrebbe consentito all'UE di esprimere una visione oltre la dimensione regionale, consolidandone la credibilità internazionale. Con una PEV efficace, secondo Romeo, l'UE «avrebbe [...] superato una volta per tutte, il limite, e l'ambiguità, di che cosa sia [...] l'Occidente definendolo distinto da quello atlantico che, da un punto di vista economico, si è preoccupato più di regolamentare assetti di cooperazione regionale in termini di competitività futura».

Occorre evitare che l'UE sia considerata da Washington solo all'interno di una strategia di contenimento che tenda ad arginare ogni rischio di allargamento dell'Unione stessa verso Oriente e in cui l'Europa continui a identificarsi nel modello atlantico, rimanendo funzionale a un'espansione verso Est della politica statunitense.

Un rischio grave è quello del disgregarsi del progetto integrativo europeo, ma un collasso dell'UE non è nell'interesse di alcun attore. Non gioverebbe né alla Russia né agli Stati Uniti e nemmeno a Pechino, in quanto un'Europa forte e coesa, che guarda anche ad Est e alla Russia, secondo l'autore, costituirebbe un fattore di equilibrio, un elemento di stabilità nel sistema internazionale, a vantaggio anche di Washington.

Dopo aver analizzato alcune delle crisi che minacciano lo stato dell'Unione e il suo funzionamento, preoccupando gli osservatori sul futuro della sua integrazione, nella terza sezione del volume, l'attenzione

viene invece rivolta alle sfide di fronte a cui si trova o si è trovata l'UE e che ancora l'attendono nell'immediato futuro, come le pressioni migratorie, la pandemia con il Recovery Plan e la cybersicurezza.

Cominciando dalla questione annosa degli esodi di massa che negli ultimi decenni hanno investito l'Europa, Filippo Scuto sceglie di affrontare un tema divisivo e assai controverso nel dibattito politico europeo e nazionale. L'autore si interroga infatti sui limiti della politica migratoria europea e sulle auspiccate riforme giuridico-istituzionali che consentirebbero all'UE di "governare" e regolamentare in maniera più efficace il fenomeno migratorio insieme ai governi degli Stati membri (*Pressioni migratorie e confini europei: quali prospettive?*).

Il saggio offre anzitutto un quadro storico-politico dello sviluppo, relativamente recente nel processo di integrazione, della politica europea in materia di immigrazione e asilo, facendo presente come quest'ultimo tema, il diritto di asilo, abbia rappresentato fin dal 1997, cioè dall'entrata in vigore del "sistema di Dublino", «uno degli aspetti più spinosi e complessi» nella gestione delle migrazioni. L'aspro dibattito politico, sviluppatosi almeno negli ultimi vent'anni e reso ancor più drammatico dai ripetuti naufragi nel Mediterraneo che da quello di Lampedusa in avanti non hanno smesso di richiamare l'UE e i suoi Stati membri alla responsabilità collettiva, è soprattutto dovuto, come noto, alla norma sulla determinazione della competenza inerente all'esame della domanda di asilo che si attribuisce allo Stato membro di primo approdo, con grave difetto nella distribuzione degli oneri tra i paesi dell'UE e nonostante le riforme apportate al sistema originario (Regolamento Dublino II nel 2003 e Dublino III nel 2013).

Quella di riformare la politica migratoria comune e il suo sistema di asilo rimane dunque una sfida politica aperta, un punto cruciale nello sviluppo dell'integrazione europea che vede contrapposti l'Unione e gli Stati membri in sede europea e alcuni di questi fra loro e segna pure un discrimine tra le forze politiche europeiste e sovraniste, sia sul piano della competizione politica nazionale sia sovranazionale, mostrando i limiti dell'approccio intergovernativo. Quello dei flussi migratori verso l'Europa è infatti un fenomeno ormai strutturale che esula dall'eccezionalità – connesso strettamente peraltro al cambiamento climatico globale, alle crisi alimentari e all'allargamento dei conflitti – e che tuttavia continua a essere "gestito" con misure emergenziali, prive di un efficace coordinamento tra gli Stati membri e tra questi e l'UE, senza una visione o una strategia politica con-

divisa di medio e lungo termine, nell'inosservanza del principio della solidarietà europea. A tal proposito, in un'Unione che va in ordine sparso, l'autore evidenzia come la rivendicazione della difesa dei confini nazionali, le conseguenti contestazioni al sistema europeo avanzate dai partiti sovranisti e dalle correnti estreme nazional-populiste e l'utilizzo ricorrente dei respingimenti generalizzati, che rischiano in sostanza di «ridimensionare pesantemente le tutele dell'asilo costituzionale e della protezione internazionale prevista dal diritto dell'UE», costituiscono alcuni dei nodi irrisolti derivanti dalle questioni migratorie, con grave nocumento per l'intero processo di integrazione europea. Il fallimento del «“sistema Dublino” può essere considerato – spiega Scuto – come il paradigma dei difetti e delle criticità della politica comune europea dell'immigrazione così come è andata sviluppandosi» negli ultimi anni; e ciò mette a serio rischio anche i successi maggiori dell'integrazione comunitaria, come dimostra l'uso disinvolto da parte degli Stati membri della deroga sistematica alla regola della libera circolazione che mette in crisi lo “spazio Schengen”, uno dei pilastri del progetto europeo. L'autore inoltre pare altrettanto critico sotto il profilo giuridico e dell'attuazione pratica riguardo alle modalità dei rimpatri e nei confronti del recente *Piano europeo sulla immigrazione* che segna, a detta dell'autore, «persino un passo indietro rispetto agli anni passati».

Se alla base di questo fallimento ci sono gli egoismi nazionali e «vi è senz'altro l'incapacità di sviluppare una politica comune conformemente a quello che è il principio cardine stabilito in materia dai Trattati, ovvero il principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri tra Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio», il fallimento stesso nella gestione dei flussi migratori mette ancora una volta in luce, conclude Scuto, la necessità che all'Unione vengano riconosciute competenze in quegli ambiti in cui gli Stati nazionali risultano «oggettivamente incapaci di fronteggiare le sfide del nostro tempo, come [appunto] le nuove migrazioni». E se nel considerare ciò non si volesse guardare alle teorie dello Stato federale, la gestione attuale dei flussi migratori suggerirebbe quanto meno un appello alla ragionevolezza e una cooperazione improntata all'efficienza e alla logica dell'economia di scala, che facesse cioè un bilancio - e non solo economico - tra i “costi di una non Europa” delle migrazioni e quelli “di un'Europa” davvero competente su questa materia²⁰.

²⁰ In proposito cfr. anche il Parere del Comitato economico e sociale europeo, *Analisi aggiornata del costo della non Europa*, 2012/C 351/08.

D'altronde, lo stesso Draghi nel Rapporto, parlando del principio di sussidiarietà, indicava proprio questa direzione mirando al generale rafforzamento della *governance* europea:

Doing fewer things better at the EU level, prioritising policies and acts where EU action has the greatest added value, while ensuring full implementation and enforcement at all levels of government. This means 'more Europe' where it really matters, while leaving more leeway and accountability to Member States and the private sector – in compliance with the subsidiarity principle. This would, at the same time, provide new legitimacy to coordinated EU policy-making²¹.

Un passo importante in questa direzione è stato invece compiuto dall'UE in seguito alla crisi pandemica del Covid-19 – questa volta simmetrica - che ha costretto gli Stati membri a cercare una strategia d'azione comune per gestire l'epidemia, il reperimento dei vaccini e la "ricostruzione" post pandemica. Proprio quest'ultima, con il suo *Recovery Plan*, è al centro della riflessione di Emanuele Felice. L'autore si sofferma su questa iniziativa e su come possa portare verso un'integrazione più stretta fra gli Stati membri: *From Recovery Plan to Federal Union? Institutions, policies and the place of Europe in the global arena*.

In realtà il saggio di Felice parte da lontano e da una prospettiva filosofico-politica che pone al centro della sua riflessione storica l'Europa come origine e fine della civiltà occidentale. Quella, dopo aver raggiunto vette altissime nella conquista e nell'allargamento dei diritti umani e dell'innovazione tecnologica, sul principio del secolo scorso svela la propria «black shadow of crime and shame» e, nel compiere il proprio annientamento ad opera del nazionalismo parossistico e del cinismo totalitarismo, trascina con sé nella tragedia di due guerre mondiali e nell'orrore dell'Olocausto l'intera umanità. A partire dal secondo dopoguerra, il progetto europeo ha offerto ai popoli e ai governi democratici del Vecchio continente un percorso di consapevolezza etico-politica che ha consentito all'Europa di elaborare un cammino di "redenzione" mediante la costruzione di una nuova casa comune, in cui innestare la palingenesi di quei valori universali che ne hanno segnato la lunga storia. Oggi l'Unione europea è il frutto più maturo di questo cammino di rinascita che la rende, scrive Felice «the region of the world that can best ensure its citizens not only economic prosperity, but also civil and social rights».

²¹ *The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations (Part B)*, cit., p. 307.

Tali conquiste sociali, civili ed economiche sono state fondamentalmente il prodotto delle volontà intrecciate di ogni singolo governo europeo e delle molteplici comunità nazionali che nel processo di integrazione europea hanno trovato una sintesi. Anche se nell'UE sono presenti importati elementi dello Stato federale, osserva l'autore, il suo impianto è ancora sostanzialmente di tipo confederale, almeno per quanto riguarda le materie cruciali che potrebbero garantire la sopravvivenza di quelle sue fondamentali conquiste. Questa architettura ibrida ha infatti rivelato tutte le sue fragilità nel corso delle crisi che hanno recentemente investito l'Europa, mostrando i limiti dell'approccio intergovernativo e alimentando addirittura il timore di una sua possibile dissoluzione – si pensi alla Brexit e ai vari populismi favorevoli all'“exit”. Negli ultimi anni, però, a partire dall'emergenza pandemica e ancor più dopo l'invasione russa dell'Ucraina, l'UE sembra aver ritrovato lo spirito dell'integrazione. Il lancio della *Next Generation EU* e le consultazioni della Conferenza sul futuro dell'Europa – sebbene la prima sia temporanea e gli esiti della seconda ancora disattesi – sono due iniziative che provano l'esistenza di una volontà solidale e cooperativa tra le comunità politiche e sociali nazionali. Queste due iniziative, in estrema sintesi, rivendicano – per interessi materiali, per realismo politico e per spinta ideale – un più ampio margine d'azione all'UE per fronteggiare le grandi sfide con la condivisione degli oneri tra gli Stati membri, il rafforzamento delle politiche e delle istituzioni comuni, l'allargamento delle competenze e l'abbandono della regola dell'unanimità.

Felice, dunque, si chiede se la *Next Generation EU* possa essere davvero il principio di una fase nuova dell'integrazione comunitaria – «the beginning of a new age?» –, in conformità con i valori fondanti del modello europeo. Tra questi, quelli sociali, cui si rivolge parte del *Recovery Plan*, sono centrali non solo per salvaguardare la tenuta economico-sociale dei Paesi membri, ma anche e soprattutto per rafforzare la coesione politica ed economica europea e approfondire l'integrazione attraverso, per esempio, un debito comune e una fiscalità europea quali pilastri necessari per garantire all'UEM una politica espansiva che guardi al futuro, premessa inevitabile dell'unione politica – su questo punto le tesi di Felice e Majocchi convergono.

Di fatto, osserva ancora l'autore, dalla seconda globalizzazione e dall'espansione del neoliberalismo di inizio millennio, il modello europeo è entrato in una fase problematica e turbolenta sia per quanto riguarda la crescita economica sia per quanto concerne la coesione sociale, senza

che l'Unione riuscisse a preservarli e a garantirne la tenuta per mancanza di strumenti politici. La crisi del debito sovrano del 2010-2011 ha mostrato drammaticamente gli effetti di tale inadeguatezza, quando il rigore tedesco ha imposto alla Grecia *in primis* e agli altri Paesi dell'Europa meridionale la convergenza della spesa pubblica senza prevedere politiche di tipo keynesiano a livello europeo, finalizzate appunto alla tenuta sociale e alla crescita. In altri termini, è prevalsa ancora una volta la logica intergovernativa.

Di fronte alla pandemia, però, l'UE ha invertito la rotta e ha risposto facendo debito comune e varando politiche espansive, imboccando cioè una strada diversa da quella precedente; una via, spiega Felice, che presume gioco forza la volontà/necessità di approfondire l'integrazione europea in senso federale. Tuttavia, dal momento che il *Recovery Plan* e gli altri aiuti economici si inseriscono in un quadro interno europeo e internazionale ancora instabile e molto fluido, è difficile immaginare, conclude l'autore, se *Next Generation EU* sia davvero l'inizio di una nuova era o una semplice parentesi.

Il saggio presenta quindi un'analisi del contesto economico internazionale e spiega quale potrebbe essere il contributo dell'Europa «to a redefinition of the rules governing the international economy», col bilanciare forme di sviluppo e benessere in linea con il proprio modello, contemperando altresì diritti sociali e interessi economici. Tuttavia spiega pure che, per giocare un simile ruolo, l'UE dovrà prima riformare se stessa «towards greater integration»; anzi, sottolinea Felice, l'Unione «should become a federal Union, from the current mainly confederate structure».

L'ultimo contributo si spinge ancor più lontano o meglio ci porta a riflettere sul cyberspazio, una dimensione reticolare dell'informazione e della comunicazione che processa a livello globale immense quantità di dati con ricadute rilevanti sulla realtà, uno spazio costituito da infinite frontiere che apre a grandi opportunità ma anche a rischi concreti. Su questo nuovo fronte gli Stati nazionali e l'UE sono chiamati ad agire per difendere insieme le proprie istituzioni, la sfera pubblica, i privati cittadini e le infrastrutture, ma anche i valori comuni e i principi democratici spesso insidiati da comunicazioni distorte e ingannevoli (*fake news*). Il saggio di Giuseppe Romeo *Cybersecurity. Aspetti di sistema e traiettorie in movimento* prende proprio in considerazione la natura problematica del cyberspazio e le sfide poste alla sicurezza dell'infosfera nell'era digitale. Tale dimensione, quella di una

realtà allargata e poco visibile che permea la realtà fisica spesso sottotraccia, costringe a ridefinire e rimodulare la nostra idea di relazione «non solo tra gli individui ma tra questi e le strutture con le quali essi si relazionano, con la dimensione politica della convivenza, con le istituzioni che ne guidano le richieste e ne soddisfano i bisogni». Si tratta, prosegue Romeo, di uno spazio in cui anche e soprattutto le relazioni internazionali dovranno – e già sta avvenendo – essere riformulate e governate poiché da questa sfera informazionale dipendono anche le relazioni diplomatiche fra gli Stati e fra i diversi soggetti e attori della vita internazionale.

Dopo aver analizzato nel dettaglio alcuni aspetti tecnici della sicurezza informatica sia sul piano criminale sia sul quello militare e dello spionaggio, il saggio descrive alcuni dei «presupposti per una strategia» della sicurezza informatica che tenga presente la nuova geografia delle minacce del cyberspazio. Secondo Romeo, «sarà sempre più urgente pianificare e definire protocolli di sicurezza» comuni, che prevedano «meccanismi e strumenti (hardware e software) di difesa nei confronti di minacce che mutano con estrema rapidità» in un mondo sempre più interdipendente anche nell'infosfera. La cooperazione e la *governance* nel settore della cybersicurezza «dovrebbe avvenire sia sul piano nazionale sia su quello di un più evidente e sinergico coordinamento europeo». Nel saggio, infatti, l'autore riprende le finalità del vertice NATO di Madrid del 2022, in cui si descrive il nuovo approccio strategico alla sicurezza informatica dei Paesi dell'Alleanza atlantica, per poi soffermare la propria attenzione sui sistemi europei di monitoraggio e protezione del cyberspazio. In particolare, oltre al ruolo dell'Agenzia dell'Unione europea per la cybersicurezza (ENISA), che mira a conseguire un livello comune elevato di protezione informatica nello spazio UE, Romeo ricorda come la cooperazione europea in questo settore sia stata rafforzata nel 2016 con la Direttiva NIS 1, volta ad armonizzare le regole in materia di cybersicurezza tra gli Stati membri, poi superata dalla nuova Direttiva NIS 2 del 2022, con l'obiettivo di raggiungere un livello comune di standard più elevati di sicurezza e resilienza cibernetica nell'Unione. Questa seconda azione normativa definisce gli obblighi di cybersicurezza degli Stati membri, ampliando il numero di settori e soggetti coinvolti, e rafforza la stessa cooperazione tra gli Stati membri per raggiungere maggiore uniformità di applicazione.

L'autore del saggio suggerisce inoltre la creazione di «una rete arcipelago multilivello tra ENISA-Europol e le Agenzie nazionali e regionali che si

occupano di *cybersecurity*», in grado di potenziare la prevenzione e le capacità di risposta su un piano integrato. Un auspicio verso una maggiore integrazione europea dunque che conferma, anche in questo settore sensibile per la sovranità degli Stati membri, la tendenza a promuovere una cooperazione più integrata che travalichi le limitate capacità e risorse nazionali, dislocando sul piano sovranazionale quelle politiche la cui gestione e coordinamento potrebbero essere meglio e più adeguatamente esercitate dall'UE. D'altronde, come ricorda anche Luciano Floridi, riguardo alle capacità trasformatrici dell'infosfera, «oggi sappiamo che i problemi globali – dall'ambiente, alla crisi finanziaria, dalla giustizia sociale ai fondamentalismi religiosi intolleranti, dalla pace alla salute – non possono fare affidamento sulla sovranità dello Stato come unica fonte di risoluzione poiché coinvolgono e richiedono l'intervento di agenti globali»²²; del resto, le società dell'informazione è ormai globalizzata e l'ingresso recente nell'«iperstoria» – come descrive Floridi l'età post-storica, in cui «le società umane dipendono [ancora e] principalmente da altre tipologie di tecnologie che riguardano le risorse primarie e l'energia»²³ – presuppone che il futuro benessere individuale e sociale, così come la sicurezza e altri beni pubblici, dipenderà ancor più e in maniera sempre più diffusa e capillare dall'informazione e, dunque, dalle *Information and Communication Technologies* (ICT), in quanto risorsa essenziale per la crescita stessa delle società umane.

In conclusione, possiamo riconoscere a questo numero monografico il merito di aver acceso qualche riflettore su alcuni snodi del processo di integrazione europea, nella speranza che possa contribuire ad alimentare il dibattito storico e non solo sulle principali e ormai annose problematiche che affliggono la costruzione europea. Dai diversi contributi raccolti, tutti molto diversi tra loro ma necessariamente collegati dalla complessità delle questioni affrontate che creano forti correlazioni fra tutti gli ambiti degli Studi europei, emerge comunque un dato ricorrente, ampiamente condiviso nelle analisi e nelle riflessioni dagli autori presenti nel nostro numero: le insufficienze degli Stati nazionali, pur necessari alla “polis” europea,

²² L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Cortina Editore, Milano, 2017, p. 201. Si veda anche il più recente studio dell'autore sull'IA e il suo impatto nella vita dell'uomo e della società contemporanea L. Floridi, *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Cortina Editore, Milano, 2022.

²³ L. Floridi, *La quarta rivoluzione*, cit., p. 6.

nella gestione delle crisi globali. A cui fa eco – forse ancora troppo debole da percepire nonostante il clamore delle vicende internazionali – la domanda di più Europa e di una riforma necessaria della sua architettura istituzionale.

Un anno dopo la crisi economica e finanziaria del 2008, la prima della lunga serie che ha aperto il nuovo millennio, l'ambasciatore Silvio Fagiolo riconosceva in quei fatti, da molti osservati con preoccupazione, un'opportunità per l'Europa. «La più grande crisi dal 1929 può ridare legittimità al disegno europeo»²⁴ scriveva il diplomatico italiano a conclusione del suo ultimo libro su *L'idea d'Europa nelle relazioni internazionali*. Considerava quella crisi, come le molte altre che l'avevano preceduta, un altro bivio di fronte a cui l'Europa avrebbe dovuto scegliere se seguire la via intergovernativa ovvero quella comunitaria. Paventava tuttavia il rischio che gli Stati membri, ora più numerosi dopo il grande allargamento, andassero in ordine sparso o, peggio, trovassero in quella crisi motivo di divergenza e di scontro. Il numero dei soggetti politici mal si conciliava, allora come adesso, con il sistema dell'unanimità, ancora vigente in quel settore così sollecitato dalle crisi come la *governance* economica; e ciò lo preoccupava:

nulla, salvo la creazione di uno Stato federale, ipotesi irrealistica, può arrestare il degrado istituzionale insito nel numero. Il numero depotenzia tutti gli elementi distintivi dell'Unione, quel suo carattere di esperimento unico. Aumenta diffidenza e distanza reciproca, diminuisce la possibilità a rinunciare all'arma tagliente del veto nelle singole politiche, a mantenere la solidarietà verso i partner meno favoriti, sollecita l'impulso a garantirsi attraverso una normativa ipertrofica²⁵.

E dunque quale poteva essere la soluzione in un'Unione litigiosa, ipertrofica e poco incidente sui dossier urgenti che richiedevano una responsabilità collettiva? E come si poteva salvaguardare il progetto politico europeo? Forse, sosteneva Fagiolo, il modo migliore sarebbe stato quello di affidare quel progetto «alla navicella di un'Europa più piccola, lasciando a quella più larga il destino di uno spazio economico». Il diplomatico di lungo corso indicava – come suggerito da Rossollillo in questo stesso numero – una strada tutta politica nella direzione di un “nucleo federale”. Il Trat-

²⁴ S. Fagiolo, *L'idea d'Europa nelle relazioni internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 249.

²⁵ Ibidem.

tato di Lisbona offre infatti «gli strumenti per realizzare una piccola Europa dentro il mare di una grande Europa, con l'obiettivo di farne una federazione di Stati». Allora come oggi, sebbene il carico delle problematiche sia accresciuto con discredito per l'Europa, spesso assente o impotente per assenza di voce nei principali scenari internazionali, quel bivio è sempre davanti agli occhi dei leader europei. Si tratta di scegliere se proseguire il viaggio sul binario accidentato delle cooperazioni intergovernative oppure, come sosteneva Fagiolo «di promuovere dentro i trattati e in settori strategici come la difesa, la sicurezza, la moneta - e noi potremmo facilmente aggiungerne altri come si evince dai contributi presentati nel volume -, aggregazioni più forti tra coloro che credono che il cammino dell'integrazione non sia esaurito e possa diventare più politico»²⁶.

²⁶ Ivi, p. 250. Oltre all'opzione di dare avvio a una cooperazione rafforzata in seno all'UE, consentito dai Trattati, o di promuovere la costituzione di un "nucleo federale", dopo la Conferenza sul futuro dell'Europa si è presentata l'ipotesi di chiedere una Convenzione per la riforma dei Trattati. Su tutti questi argomenti, si veda E. Bonino, Pier Virgilio Dastoli, L. Cambi, *A che ci serve l'Europa*, Marsilio, Venezia, 2024.

Bibliografia

- Bolaffi Angelo, Guido Crainz (a cura di), *Calendario civile europeo. I nodi storici di una costruzione difficile*, Donzelli, Roma, 2019
- Bonino Emma, Dastoli Pier Virgilio, Cambi Luca, *A che ci serve l'Europa*, Marsilio, Venezia, 2024
- Camporini Vincenzo, *Verso la difesa europea? Aspetti politici ed istituzionali: NATO, cooperazione strutturata e Regno Unito*, "Il Federalista", Anno LVIII, Numero 1, 2016
- Cavalli Alessandro e Martinelli Alberto, *La società europea*, Il Mulino, Bologna, 2015
- Di Quirico Roberto, *Crisi dell'euro e dell'Europa. La nuova governance economica europea e il futuro dell'integrazione*, Carocci, Roma, 2017
- Étienne Balibar, *Crisi e fine dell'Europa?*, Bollati Boringhieri, Torino, 2016
- Fabbrini Sergio, *Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017
- Fagiolo Silvio, *L'idea d'Europa nelle relazioni internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2009
- Floridi Luciano, *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Cortina Editore, Milano, 2022
- Floridi Luciano, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Cortina Editore, Milano, 2017
- Habermas Jürgen, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012
- Herkman Juha, Palonen Emilia (eds.), *Populism, Twitter and the European Public Sphere Social Media Communication in the EP Elections 2019*, Palgrave MacMillan, London, 2024
- Hofmann Stephanie C., *European Security in NATO's Shadow: Party Ideologies and Institution Building*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015
- Levi Guido and Preda Daniela (eds.), *Euroscepticisms. Resistance and Opposition to the European Community/European Union*, Il Mulino, Bologna, 2019
- Malandrino Corrado (a cura di), *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Olschki Editore, Firenze, 2004.
- Malandrino Corrado e Quirico Stefano, *L'idea di Europa: storie e prospettive*, Carocci, Roma, 2020
- Masseti Emanuele, *L'Unione europea e le sfide secessioniste. Prospettive e limiti del progetto di «Indipendenza in Europa»*, Il Mulino, Bologna, 2023

Morgese Giuseppe, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, Bari, 2018

Pasquinucci Daniele, *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all'Europa*, Mondadori, Milano 2020

Pasquinucci Daniele, Luca Verzichelli (a cura di), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2016

Ponzano Paolo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, in "Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online", v. 19, n. 1 (2023)

Quirico Stefano (a cura di), *Democrazia ed Europa nell'età globale: Sfide e prospettive*, FrancoAngeli, Milano, 2024

Quirico Stefano (a cura di), *Democrazia ed Europa nell'età globale: Sfide e prospettive*, FrancoAngeli, Milano, 2024

Rutten Maartje (ed. by), *From St-Malo to Nice: European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, No. 47, May 2001, Paris, Institute for Security Studies, Western European Union

Sciso Elena (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa Condividi*, Giappichelli, Torino, 2020

Documenti

Draghi Report. *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe (Part A) and In-depth analysis and recommendations (Part B)*, European Commission, Bruxelles, September 2024 (https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059)

Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998

Parere del Comitato economico e sociale europeo, *Analisi aggiornata del costo della non Europa*, 2012/C 351/08

U.S. Department of State, Archive, Secretary of State Madeleine K. Albright, *Statement to the North Atlantic Council*, Brussels, Belgium, December 8, 1998

**L'Unione europea nel nuovo millennio:
società e prospettive politiche ed economiche**

Special Issue 2023

“La società europea”

Alessandro Cavalli

A quali condizioni è possibile parlare dell'esistenza di una “società europea”? È chiaro che parlare di “società europea” è più un desiderio, un'aspirazione, una meta che non una realtà per il semplice fatto che siamo abituati a pensare che non esistano “società” senza Stato. Ma le società sono esistite prima degli Stati. Per gran parte del tempo in cui la specie *homo sapiens* ha popolato il pianeta, durante la lunga fase che noi oggi chiamiamo dei “cacciatori e raccoglitori”, possiamo legittimamente parlare di società prive di Stato e infatti gli antropologi hanno studiato il passaggio dalle società tribali alle società che hanno una forma di Stato. Anche i pensatori anarchici hanno postulato la possibilità che la società possa esistere senza lo Stato. Perfino Sabino Cassese, polemicamente, ha parlato dell'Italia come di una società senza Stato. Si potrebbe con altrettanto amara ironia rovesciare la sua affermazione e sostenere che l'Italia è uno Stato ma non è una vera società, dato il dualismo che ha caratterizzato la società italiana dall'unità in poi, nonché la persistenza di forti tratti culturali regionali.

Talvolta non si parla di società ma di nazioni e/o di popoli, sottolineando la presenza di tratti etnici e di una comunità linguistica come il criterio che definisce l'appartenenza. Non voglio qui riaprire l'eterno dibattito su che cosa è una nazione. Mi basta ricordare che la stessa esistenza delle minoranze linguistiche all'interno di uno stesso Stato è sempre stato un problema e, non c'è bisogno di ricordarlo, il principio di autodeterminazione dei popoli ha dimostrato il più delle volte la sua tragica inapplicabilità, producendo genocidi e migrazioni forzate una volta tracciati i confini tra gli Stati. Per non parlare del fatto che molto spesso l'unificazione linguistica di una popolazione è stata l'effetto dell'azione educativa dello Stato da quando questi si è assunto il compito dell'istruzione pubblica.

L'Europa quindi non è *strictu sensu* né una società, né una nazione, né un popolo e certamente, almeno per ora, l'Unione Europea (EU) non è uno

Stato. Nel migliore dei casi è uno Stato in formazione e in realtà nella letteratura gius-pubblicistica abbiamo assistito a un lungo dibattito su che cosa sia effettivamente l'UE. Alcuni studiosi, anche seri, sostengono che l'UE non è uno Stato perché non c'è un popolo europeo. Altri sostengono che il popolo europeo non c'è perché non c'è lo Stato. Potrebbe diventare un'unione di popoli, come è la Confederazione elvetica la cui natura di Stato però nessuno potrebbe mettere in dubbio. Anche la ex-Jugoslavia era un'unione di popoli (serbo, croato, sloveno, macedone, bosniaco, montenegrino) e sappiamo come è andata a finire. Ci sono popoli-società senza Stato (l'esempio dei curdi) e Stati senza società. Non si può rispondere con un'affermazione decisa alla domanda se sia la società-popolo che fa lo Stato, oppure lo Stato che fa il popolo-società.

Non c'è neppure una società europea se come criterio si assume il sentimento di appartenenza/identità della popolazione. Come risulta, tra l'altro, dalle numerose rilevazioni dell'Eurobarometro, coloro che si ritengono in prima istanza europei sono ovunque una esigua minoranza. L'appartenenza all'Unione europea è avvertita quasi sempre come abbinate oppure subordinata ad altre appartenenze (locale, regionale, nazionale e anche cosmopolitica). Il sentimento di appartenenza varia molto da paese a paese e varia anche nel tempo a seconda delle fasi storiche attraversate dall'Unione. L'immagine dell'UE si carica di valenze positive, come è avvenuto nel caso della risposta alla crisi pandemica, ma anche negative. C'è stata vera ostilità ai tempi della crisi economico-finanziaria del 2008-2011 e lo sviluppo di un forte euro-scetticismo, quando si è generata nella mente di molti un'identificazione tra europeizzazione e globalizzazione neo-liberista, soprattutto da parte di coloro che sono risultati vittime del processo di globalizzazione-delocalizzazione e ancora da coloro che hanno ritenuta inadeguata la risposta europea ai flussi migratori provenienti dall'Est e dal Sud del mondo.

Però, si può legittimamente argomentare che, al di là delle istituzioni, esiste una cultura europea (e anche una memoria europea), un diritto europeo (ancorché contestato da alcuni paesi che fanno parte dell'Unione) e, soprattutto, esiste un forte grado di interdipendenza economica, su scala europea oltre che su scala mondiale, così come esistono catene transnazionali del valore, alcune delle quali operano esclusivamente all'interno mentre altre travalicano i confini dell'UE. I processi di europeizzazione e di globalizzazione sono ovviamente connessi ma non coincidono. Il fatto

che per ogni paese europeo gli altri paesi membri dell'UE siano i primi partner commerciali suggerisce che i circuiti della fiducia che alimentano gli scambi commerciali sono più forti all'interno dell'Europa che non rispetto al resto del mondo.

Laddove cresce fiducia e solidarietà possiamo dire che cresce anche “la società”. Però si tratta chiaramente di un processo lento e anche non irreversibile nel breve e nel lungo periodo. Il fatto, ad esempio, che l'UE non sia riuscita a promuovere una politica capace di combattere il dumping fiscale per cui alcuni Stati attirano investimenti e insediamenti di imprese multinazionali offrendo condizioni favorevoli di tassazione, non depone certo a favore della solidarietà. Lo stesso dicasi delle politiche di accoglienza e integrazione dei migranti e dei rifugiati che, nonostante gli impegni e le dichiarazioni, ogni Stato gestisce in un'ottica esclusivamente nazionale. Il difficile cammino dell'Agenzia Frontex per la tutela dei confini esterni dell'Unione ne è la testimonianza più eloquente.

Il problema è che l'Europa non ha dei confini esterni. O meglio, dal punto di vista geografico e, per molti aspetti, anche culturale, l'Europa va dall'Atlantico agli Urali. Ma l'Europa non è l'Unione europea. Questa nasce piccola (i sei paesi fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio - CECA e della Comunità economica europea - CEE), ma poi si allarga in diverse fasi e in diverse direzioni con una successione di “adesioni” che ne modificano il profilo. Con l'uscita del Regno Unito si è anche ridotta. Inoltre, diversi paesi hanno ottenuto lo statuto di “candidati” all'ingresso con chance variabili di ammissione. La Turchia aspetta da più di quarant'anni.

Una società esiste se ha dei confini, se può definire chi appartiene al “noi” e chi sono gli “altri”. Le stesse proposte di un'Europa a “geometria variabile” non aiuta a chiarire la questione dei confini. Tuttavia, è proprio questa “apertura” che ha consentito all'Unione europea di allargarsi. Non essendo uno “Stato”, e quindi neppure un “impero”, ha potuto allargarsi senza guerre, senza armi e senza soldati, senza fare prigionieri e creare dei sudditi. Se e quando si farà Stato, le cose dovranno necessariamente cambiare.

Per rispondere alla domanda se e in che misura esiste una società europea dobbiamo guardare però anche ad altri indicatori che misurino l'intensificazione dei rapporti sociali *cross borders*. Un dato assai interessante è il numero di persone che vivono in un paese ma sono nate in un altro. I dati ci dicono che nell'ultimo quarto di secolo il loro numero è pas-

sato in Europa da 49 a 76 milioni, raggiungendo il 10 % della popolazione. Questa cifra comprende anche gli immigrati extra-europei, però altri dati ci dicono che molti sono europei. Ad esempio, gli italiani che vivono in un altro paese dell'UE sono ufficialmente più di 2 milioni, i matrimoni di coniugi di nazionalità diversa sono in crescita e così le nascite dove almeno uno dei genitori non è nato nel paese di residenza. Un altro dato significativo è l'aumento del numero degli studenti che hanno utilizzato il programma Erasmus e Socrates per compiere un periodo di studio in un'università di un altro paese. Il programma Erasmus è attivo dal 1985 ed ha coinvolto più di 3,5 milioni di studenti, una quota ancora limitata ma significativa della futura classe dirigente europea. Non c'è infatti esperienza migliore di un soggiorno prolungato, non di tipo turistico, per rendersi conto di somiglianze e differenze e per sviluppare un senso di appartenenza più ampio dell'ambito della propria nazionalità.

Molte indicazioni si potranno trarre dalle ricerche in corso sull'utilizzazione dei *social media*, tipo Facebook, Twitter, Instagram, ecc. in particolare per quanto riguarda l'estensione territoriale delle reti amicali, estensione che è comunque legata alle competenze linguistiche. A questo proposito i dati Eurostat ci dicono che più della metà degli europei (il 52,7%) è in grado di esprimersi in una lingua diversa dalla propria lingua materna e questa proporzione è sicuramente destinata a crescere, anche se la diffusione delle traduzioni digitali, orali e scritte, potrebbe ridurre l'incentivo ad allargare ad altre lingue e ad approfondire le proprie competenze linguistiche.

Il problema della lingua ha un impatto anche sull'intero settore delle comunicazioni di massa: carta stampata, televisione, radio. Nonostante l'Eurovisione e qualche altra iniziativa transnazionale (come ad esempio il canale ARTE, nato da un'iniziativa franco-tedesca ed esteso poi ad altri paesi e ad altre lingue), l'industria dell'informazione resta essenzialmente nazionale o locale. Ironicamente, qualcuno dice che l'*International New York Times* è l'unico vero giornale letto in tutta Europa. Per le élite economiche si può anche aggiungere il *Wall Street Journal*. I tentativi di fare un quotidiano europeo non sono mai decollati. Alcuni quotidiani europei hanno stipulato accordi di collaborazione in base ai quali alcuni articoli e autori vengono pubblicati in diverse lingue, ma non si va mai al di là di accordi poco strutturati. Anche a livello di riviste culturali esiste solo una rivista online (*Eurozine*) che collega una cinquantina di riviste europee ed è vero che c'è un nucleo variabile di autori che compaiono frequentemente

sulle pagine di un certo numero di riviste di paesi diversi. Siamo però ancora lontani dall'avere degli strumenti di formazione dell'opinione pubblica effettivamente europei. Non si può dire invece lo stesso per altri settori dell'industria culturale dove le barriere linguistiche sono più facilmente superabili, ad esempio nel cinema, nella musica, sia classica che pop, dove i circuiti di produzione-distribuzione vanno spesso al di là dei confini nazionali. Un discorso a parte merita il mercato dei diritti di traduzione dell'editoria libraria. Si tratta di un mercato in crescita in particolare all'interno dell'Europa anche se, a mia conoscenza, mancano dati analitici per monitorare il fenomeno nel tempo. Per l'editoria comunque esiste un mercato dei diritti d'autore legato all'appuntamento annuale del salone di Francoforte che è difatto la capitale dell'editoria europea.

I livelli più elevati di internazionalizzazione si riscontrano nel campo della comunicazione scientifica anche perché, salvo alcuni settori disciplinari, le comunità scientifiche si sono dotate di forme associative a livello mondiale ed anche europeo e hanno adottato largamente l'inglese come lingua comune. Il fenomeno è più accentuato nell'ambito delle scienze naturali, un po' meno tra le scienze sociali e ancor meno tra le discipline umanistiche. Ciò riflette l'aumento delle collaborazioni di ricerca a livello transnazionale, in parte sostenute da istituzioni come lo European Research Council (ERC) finanziato dall'UE. Nel complesso tuttavia si può affermare che l'Europa della ricerca, come parte del più generale processo di internazionalizzazione della scienza, non solo esiste ma si va rafforzando nel tempo.

Tornando all'interrogativo dal quale siamo partiti (se esista o meno una "società europea"), possiamo concludere che una società europea in formazione esiste se postuliamo l'esistenza di un'identità collettiva europea in formazione. Anche in questo caso, lascio ai miei colleghi sociologi definire che cosa sia un'identità collettiva. Mi limito a constatare che, almeno dalla Rivoluzione francese in poi, sono stati i movimenti sociali, come attori del cambiamento, a costruire le identità collettive. Il movimento operaio ha contribuito decisamente alla costruzione dell'identità della classe operaia e, per reazione, anche della borghesia. I movimenti di indipendenza hanno creato le identità nazionali rivendicando il loro diritto a diventare degli Stati. Gli stessi movimenti secessionisti hanno rivendicato, talvolta efficacemente, l'autonomia e l'indipendenza dagli Stati rafforzando le identità locali, regionali e comunque sub-nazionali. I movi-

menti giovanili hanno fatto leva sulle identità generazionali e i movimenti femministi sulle identità di genere. Anche i movimenti LGBT lottano per il riconoscimento di altre forme di identità.

I movimenti sociali creano o, se volete più cautamente, contribuiscono a creare, delle identità collettive se identificano un soggetto collettivo e uno o più nemici che si oppongono alla sua affermazione. Quale è il movimento sociale che può contribuire all'affermazione di un'identità europea? E, soprattutto, qual è il "nemico" da vincere che si oppone alla formazione di un'identità/società europea? È l'interrogativo che si erano posti nel 1942 gli autori del Manifesto di Ventotene e che si sono posti in tutte le successive vittorie e sconfitte che hanno segnato la storia dell'unificazione europea. Nonostante la loro buona volontà ed anche la cultura che hanno elaborato negli anni, i movimenti federalisti (come il Movimento europeo, il Movimento federalista europeo, l'Unione europea dei federalisti) non sono mai diventati dei veri movimenti sociali. Altiero Spinelli, con il Congresso del popolo europeo voleva suscitare un movimento sociale sul modello di quello formatosi in India al tempo di Gandhi, ma non c'è riuscito ed ha ripiegato sulla possibilità di esercitare un'influenza personale sui governi, sui parlamenti finanche sul Parlamento europeo. Forse la necessità di fronteggiare le ambizioni imperiali della Federazione russa, di arginare il peso della Cina e di stabilire un rapporto di non sudditanza nei confronti dell'alleato di oltre Atlantico e di vincere i particolarismi nazionalisti al suo interno potranno alimentare il movimento capace di far transitare l'Unione europea da una semplice confederazione tra Stati in un vero stato federale.

Riflessioni sul futuro dell'Europa

Antonio Padoa-Schioppa

1. Premessa

La Conferenza sul futuro dell'Europa è nata con il proposito di raccogliere le valutazioni e le proposte dei rappresentanti del Parlamento europeo, dei governi, della Commissione e dei Parlamenti nazionali sul futuro dell'Europa, integrate però da suggerimenti e da richieste provenienti da cittadini europei di ogni età, a cominciare dai giovani. Queste riflessioni mirano a sintetizzare il cammino futuro anzitutto su alcuni capisaldi, tutti già presenti ma da consolidare e da sviluppare: l'Europa di domani deve essere federale, innovativa, sostenibile, autonoma, democratica, a vocazione cosmopolitica.

La realtà contemporanea presenta in ciascun comparto della vita associata e in ciascun Paese dell'Europa e del mondo una tale somma di eventi e di emergenze destabilizzanti da distogliere per lo più l'attenzione dell'opinione pubblica e delle classi politiche da riflessioni e programmi che si spingano al di là dell'immediato. Ciò è tanto più preoccupante in quanto una gran parte delle sfide che il presente pone alle società umane riguarda le scelte (o le mancate scelte) che disegneranno il futuro delle prossime generazioni. Inoltre, tali sfide e tali scelte affondano le loro radici in contesti che per lo più superano i confini nazionali. Per di più, è ormai chiaro che alcune scelte decisive debbono venir compiute in tempi molto brevi, nell'arco dei prossimi dieci anni, perché altrimenti la crisi planetaria in corso diverrà irreversibile.

Anche per questa ragione la Conferenza - nata da un'idea espressa dal presidente francese Emmanuel Macron nel 2017 e fatta propria nel 2020 dal Consiglio europeo, dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo - costituisce un'iniziativa molto importante. Tuttavia, essa potrà generare un avanzamento significativo dell'Unione europea, oggi in una fase critica del suo sviluppo, se (e solo se) le conclusioni raggiunte nel 2022 al termine dei lavori saranno sufficientemente chiare e concrete sugli ob-

biettivi a medio e lungo termine dell'Unione, sui tempi per la loro implementazione e sugli strumenti economici e istituzionali per il conseguimento di ciascuno degli obbiettivi indicati.

Le conclusioni dovranno inoltre tenere conto - nel documento finale che sarà approvato dalle quattro istituzioni presenti nella Conferenza (Parlamento europeo, Consiglio europeo, Commissione, Parlamenti nazionali) - del dibattito avviato e delle proposte che pervengano dall'opinione pubblica, della quale è espressamente prevista una consultazione ad ampio raggio nel corso della Conferenza. Ed è giusto che un'attenzione particolare sia dedicata alle attese e alle proposte dei giovani, molti dei quali oggi sono, in ciascuno dei nostri paesi, particolarmente sensibili alla dimensione planetaria delle sfide che ci stanno di fronte. Il futuro è per ciascuno di loro il percorso della propria vita. Sarà indispensabile un'intelligente sistemazione in tempo reale delle proposte medesime, che dovranno essere rese visibili e valutabili qualitativamente e quantitativamente.

La Conferenza sul futuro dell'Europa, inaugurata il 9 maggio del 2021, ha lo scopo di raccogliere le valutazioni e le proposte del Parlamento Europeo, dei governi dell'UE, della Commissione Europea e dei Parlamenti nazionali sul futuro dell'Europa, integrati da suggerimenti e richieste provenienti dai cittadini di ogni età dei 27 paesi dell'Unione. Complessa è l'organizzazione della Conferenza a livello europeo e nel raccordo con i singoli Stati e i cittadini¹.

A livello europeo la Conferenza plenaria è composta da 433 membri dei quali 325 sono rappresentanti delle componenti istituzionali - Parlamento europeo (108), Consiglio (54), Commissione (3), Parlamenti nazionali (108), Comitato economico e sociale (18), Regioni (18), Parti sociali e Società civile (18) - e 108 sono cittadini europei eletti all'interno di un corpus di 800 cittadini designati per sorteggio e rappresentativi di ciascun Paese e di ciascuna classe di età, dei quali un terzo costituito da giovani di meno di 25 anni.

Sono stati identificati 9 gruppi tematici articolati in altrettanti gruppi di lavoro, uno dei quali concerne le conseguenze della pandemia e il tema della salute. I gruppi di lavoro, ciascuno dei quali composto da almeno 40 membri inclusivi di tutte le componenti della Conferenza, sono suddivisi in quattro panel che presenteranno le loro conclusioni nelle sessioni plenarie della Conferenza, resi consultabili online in tempo reale.

¹ vedi: <https://future.europa.eu>

Anche a livello degli Stati membri la Conferenza comprende gruppi di lavoro e sessioni plenarie, le conclusioni dei quali confluiranno nella formulazione delle conclusioni della Conferenza stessa, previste per il 9 maggio 2022.

La partecipazione dei cittadini europei avviene inoltre anche in forma diretta attraverso eventi e dibattiti organizzati in tutta l'UE e tramite una piattaforma digitale interattiva multilingue. Possono organizzare eventi anche le autorità europee, nazionali, regionali e locali, nonché la società civile e altre organizzazioni. La Conferenza ha previsto inoltre la possibilità che singoli cittadini, o gruppi, o associazioni di cittadini formulino direttamente attraverso la piattaforma delle proposte su ciascuno dei temi della Conferenza. Il termine per la presentazione di queste proposte era stato fissato per il 20 febbraio 2022, ma è stato posticipato.

2. Fondamenti e continuità

2.1.1. Federazione

Ciò significa per l'Unione europea il conseguimento di un assetto costituzionale dotato di un potere politico di livello superiore a quello degli Stati membri, ma rispettoso delle competenze di questi nel quadro della sussidiarietà. Scopo primario del potere federale è quello di assicurare la pace all'interno dell'Unione europea. L'Unione dovrebbe propugnare attivamente, con una rappresentanza unitaria, il rafforzamento operativo delle Nazioni Unite, così da implementarne la funzione originaria e fondamentale, la pace mondiale, in pari tempo investendo risorse e avviando iniziative politiche e sociali per l'obiettivo della sostenibilità ambientale da cui dipende il futuro della Terra, nonché per la diminuzione delle disuguaglianze tra le zone povere e le regioni ricche del pianeta, rispettando l'autonomia degli Stati.

2.1.2. Innovazione

In una fase storica di rapide e profonde innovazioni scientifiche e tecnologiche, tali da trasformare in pochi anni non solo la produzione di beni e servizi ma le condizioni di lavoro in ogni comparto della società, è necessario che l'Europa, nel contesto di un ordine economico internazionale aperto e globale, predisponga le condizioni per conservare il proprio elevato livello di benessere e di giustizia sociale investendo massicciamente

in ricerca, tecnologie d'avanguardia e intelligenza artificiale, coordinando le iniziative nazionali ma assicurando anche un congruo livello di investimenti a livello europeo, tale da assicurarne il successo rispetto alle iniziative parallele delle altre grandi potenze. Il bilancio federale degli Stati Uniti, ogni anno, destina circa 30 miliardi di dollari al finanziamento della R&S dei National Institutes of Health.

2.1.3. Sostenibilità

La crescita che gli investimenti privati e pubblici debbono assicurare all'Unione europea deve essere sostenibile, cioè deve rispettare rigorosamente gli obiettivi di controllo climatico, di riduzione delle emissioni di carbonio e di tutela dell'ambiente e della biodiversità, investendo a livello europeo nelle energie alternative e rinnovabili, in pari tempo contribuendo a promuovere politiche coerenti in tale direzione con interventi di supporto nei confronti delle regioni povere del pianeta, a cominciare dall'Africa, il cui sviluppo sostenibile è fondamentale per l'Europa del futuro.

2.1.4. Autonomia

E' fondamentale che l'Unione europea consegua l'autonomia nei confronti delle altre potenze. Questo obiettivo è già operante nella sfera del mercato unico, della concorrenza e del commercio internazionale, ma deve ancora essere raggiunto sui fronti della sicurezza, della difesa militare, delle tecnologie avanzate e delle tecnologie digitali, cybersecurity e intelligenza artificiale. A tali fini occorrono investimenti adeguati al livello europeo e strumenti di difesa propri. Ciò non contraddice affatto le politiche delle alleanze, a cominciare dalla Nato, ma è chiaro che solo una difesa comune consente di provvedere alla sicurezza dei nostri paesi senza dover ricorrere agli Usa anche solo per le informazioni. E la difesa del territorio con le armi convenzionali deve poter essere garantita autonomamente. Chi non è in grado di difendersi rischia di perdere la propria libertà.

2.1.5. Democrazia

Gli obiettivi sopra indicati debbono venir perseguiti con scelte legislative e con decisioni di governo assunte democraticamente. Ciò significa che esse debbono venire assunte con il sostegno del Parlamento europeo

e con decisioni a maggioranza da parte dei due Consigli, senza eccezioni. Se una minoranza di governi dissenzienti non è disponibile ad accettare la normativa sulle due maggioranze (degli Stati e della popolazione) prevista dai trattati, gli altri governi debbono poter procedere autonomamente.

2.1.6. Vocazione cosmopolitica

Dal momento che le massime sfide del presente e del prossimo futuro - dal clima alla biodiversità, dal nucleare alle pandemie - sono sfide planetarie, è evidente che la riflessione sul futuro dell'Europa non potrà assolutamente prescindere dalle strategie indirizzate ad affrontarle. Già oggi l'Unione è su posizioni di avanguardia su diversi fronti che superano il livello continentale, ma la vocazione cosmopolitica fa parte del patrimonio ideale del progetto europeo dai tempi di Ventotene. Tra l'altro, solo la consapevolezza (oggi carente) di quale ruolo insostituibile l'Unione europea potrà svolgere a livello globale apre la via ad una vasta adesione dei giovani, per i quali la prospettiva cosmopolitica è essenziale e vivissima.

2.2.1. Continuità

È molto importante sottolineare che gli obiettivi sopra delineati sono tutti, senza eccezione, già iscritti nei principi ispiratori dell'Unione e come tali figurano nei trattati sottoscritti da ciascuno dei 27 Stati membri. La Carta dei diritti ha espresso con chiarezza i diritti fondamentali dell'Unione la cui osservanza è garantita dalla Corte di Giustizia europea. In particolare, ciò vale per principi quali democrazia, solidarietà, sussidiarietà, libera circolazione, Stato di diritto, proporzionalità.

È altrettanto importante avere chiaro che là dove la normativa dei trattati in vigore prevede che le leggi e le decisioni dell'Unione vengano deliberate con la codecisione del Parlamento europeo e con la procedura maggioritaria nei Consigli, l'Unione costituisce già oggi una struttura federale e democratica. La sua costituzione è di tipo parlamentare in quanto l'organo di governo dell'Unione, costituito dalla Commissione, viene eletto dal Parlamento e dal Consiglio. Ognuno dei trattati che si sono succeduti dal 1950 al 2007 ha progressivamente accentuato questi profili federali estendendone l'ambito, sia con riferimento alle competenze esclusive e concorrenti dell'Unione, sia quanto ai profili istituzionali attraverso il potenziamento del ruolo del Parlamento europeo e la corrispondente progressiva

estensione del principio maggioritario, il quale è ormai fondato dal 2000 sulla doppia maggioranza dei governi e della popolazione dell'Unione.

Ciò che la Conferenza sull'Europa dovrebbe proporre, nel segno della continuità rispetto al passato, è pertanto il completamento della grande Cattedrale incompiuta dell'Unione, con particolare riguardo alla difesa, alla politica estera e ai poteri fiscali dell'Unione. Occorre rendere ben chiaro che, se si vogliono conseguire gli obiettivi politici, economici e di sicurezza necessari per il futuro dell'Europa occorre contestualmente assicurare gli strumenti istituzionali adeguati, sia per quanto possibile entro la cornice dei trattati esistenti, sia quando necessario modificandone alcune regole, senza le quali alcuni degli obiettivi sarebbero inattuabili.

3. Sfide e obiettivi

La Conferenza dovrebbe:

- a) enunciare i rischi di crisi che minacciano la pace, il benessere e in prospettiva la stessa sopravvivenza di tutti i cittadini dell'Unione sottolineando per ciascuno di essi l'ambito territoriale in cui essi si manifestano e la connessa necessità imprescindibile di affrontarli entro un quadro politico e territoriale corrispondente;
- b) indicare sinteticamente: (1) le misure necessarie entro l'Unione europea per ciascun fattore di crisi, (2) gli strumenti economici, finanziari, fiscali e istituzionali per conseguirle (3) con un connesso cronoprogramma;
- c) evidenziare le politiche da intraprendere a questo fine nei rapporti tra l'UE e le altre potenze; nei rapporti tra l'UE e le istituzioni globali (Onu, Wto, Fmi; Ocse; Bri; Unesco; Corti di giustizia internazionali; Altre istituzioni; Ong).

Il criterio di fondo per delineare i settori di intervento delle politiche dell'UE e le misure necessarie per fronteggiare le sfide relative sta nel principio che tali obiettivi sono raggiungibili solo se affrontati al livello europeo in quanto non solo essi riguardano l'intera Unione ma perché nessuno degli Stati membri ha la possibilità e gli strumenti per conseguirli a livello nazionale.

Si tratta di provvedere a rendere concretamente fruibili alcuni *beni pubblici europei*, alcuni dei quali sono, in base ai Trattati, competenze esclusive

dell'Unione (anzitutto la concorrenza, il commercio interazionale, la moneta), mentre altri costituiscono competenze concorrenti tra gli Stati e l'Unione e possono venire conseguiti al livello europeo sulla base del principio di sussidiarietà, là dove si accerti che il livello nazionale è inefficace.

Per molti di tali obbiettivi l'UE si è ormai attivata, in parte sin dall'origine e poi con i successivi Trattati dal 1950 al 2007 (come è avvenuto con il Fondo sociale europeo, le politiche di coesione, la moneta unica, la cittadinanza, la Carta dei diritti ed altro), in parte più recentemente in risposta alle crisi del 2008-2012 e soprattutto nel 2020 in seguito alla pandemia con le decisioni del 21 luglio e dell'11 dicembre 2020. Ma la via da percorrere è ancora lunga, difficile e irta di ostacoli.

3.1. Clima

il Pnrr di Next Generation EU ha ormai fissato gli obbiettivi (meno 55% di CO₂ rispetto al 1990 entro il 2030, zero CO₂ entro il 2050). È l'obiettivo fondamentale perché solo il suo conseguimento, se raggiunto a livello globale, salverà la salute del pianeta nell'età dell'antropocene. E l'Europa può agire da avanguardia in questa direzione.

3.2. Ambiente e biodiversità

Vale quanto detto al punto precedente. Le risorse destinate a questo scopo dal Pnrr sono state stanziare e il loro corretto impiego verrà verificato a livello europeo.

3.3. Risorse digitali e Intelligenza artificiale

Anch'esse sono state destinate dal Pnrr e saranno verificate a livello europeo. Su questo fronte, di importanza primaria anche sotto il profilo della sicurezza, della difesa e degli sviluppi dell'economia sostenibile, l'Unione deve acquisire una sua autonomia, che non esclude affatto la cooperazione con gli Usa e con altri soggetti politici ma che non può far dipendere la sicurezza entro l'Unione dalle tecnologie digitali controllate da altri. L'approccio al quale sta lavorando il commissario europeo Thierry Breton, pur ostacolato da taluni governi europei che ritengono non solo inevitabile ma anzi positivo il vincolo diretto con gli Usa, deve essere sostenuto: cooperazioni sì, dipendenza no.

3.4. Salute e pandemie

Le iniziative e le proposte della Commissione europea per progetti europei relativi alla produzione autonoma dei vaccini e per la loro distribuzione anche a paesi terzi sono state condivise dagli Stati membri e sono in corso di attuazione non solo per ragioni umanitarie e politiche ma anche per ragioni di auto-tutela dell'Unione rispetto ai rischi di varianti e di nuove pandemie provenienti da aree del pianeta non in grado attualmente di procedere con le sole loro forze. L'Unione europea ha intrapreso un cammino che conduce a un forte impegno comune per la salute, reso necessario dal diffondersi di pandemie e dal diverso livello di infrastrutture necessarie per farvi fronte. L'aver garantito una distribuzione equa dei vaccini entro l'Unione, evitando frizioni e scontri tra paesi membri, è stata una grande vittoria dell'Europa. Il ruolo insostituibile della sanità pubblica come pubblico servizio collaterale rispetto alla sanità privata va mantenuto e difeso.

3.5. Politica con e verso l'Africa

È questo un obbiettivo fondamentale dell'UE, che richiede grandi risorse - dell'ordine di alcune migliaia di miliardi entro un decennio - per investimenti per l'energia solare nel Sahara, per la risoluzione sistematica delle carenze di acqua e di sviluppo economico e sociale, per i provvedimenti sulla sanità, per il contrasto effettivo dei genocidi tuttora in atto e per la sicurezza degli africani: obbiettivi da mettere a punto da parte dell'UE con la cooperazione costante ed essenziale dell'Unione africana, come in parte sta già avvenendo in contrasto con l'approccio cinese.

3.6. Migrazioni

È indispensabile un approccio europeo comune. Difesa delle frontiere esterne all'UE; interventi nei paesi di provenienza, come componente della politica verso l'Africa; ripartizione dei carichi in base alle esigenze dei singoli paesi membri dell'UE, ognuno dei quali senza eccezione ha bisogno ed avrà bisogno di milioni di immigrati per far fronte alla grave crisi demografica; distribuzione equa tra i paesi membri dei rifugiati per ragioni umanitarie.

3.7. Criminalità internazionale

Indispensabile lo scambio dei dati (l'Italia è in ritardo anche qui), nonché l'attivazione della nuova Procura europea; è ovvio che nessun singolo

paese può sperare di combattere con successo un'idra dalle molte teste che si estende ormai a livello globale.

3.8. Ruolo internazionale dell'euro

L'euro è stato a rischio nel 2008 e di nuovo nel 2012, ma gli interventi della Bce hanno sventato tali rischi. Nuovi strumenti sono stati nel frattempo attivati. Due gli aspetti essenziali da tenere presenti per il futuro. Da un lato occorre evitare che l'appetibilità per i mercati di futuri ulteriori *bonds* europei venga pregiudicata dall'incertezza di taluni debiti pubblici nazionali (anzitutto quello italiano) che per la loro entità in caso di mancate efficaci misure strutturali di contenimento e di rientro progressivo potrebbero mettere a rischio la stessa impalcatura dell'euro sistema. D'altro lato occorre potenziare il ruolo dell'euro così che esso si affianchi al dollaro come moneta di riferimento nei mercati finanziari, senza con ciò instaurare un conflitto tra le due monete a colpi di svalutazioni competitive. Ciò è nell'interesse ad un tempo dell'Europa, che non può dipendere solo dal dollaro nelle transazioni internazionali, ma anche degli altri grandi Stati, per la medesima ragione. In questa prospettiva i diritti speciali di prelievo ancorati alla Banca dei regolamenti internazionali di Basilea potranno svolgere un ruolo essenziale, di cui si è avuta una recente conferma nell'accordo di farvi ricorso nei rapporti con l'Africa da parte di Francia e Italia.

3.9. Politica sociale

L'impegno sociale dell'UE data dalle sue origini: sia il Fondo sociale europeo creato all'inizio della Cee sia le politiche di coesione create più tardi hanno chiaramente queste radici. La recente istituzione del Sure rappresenta un ulteriore importante passo in avanti, che dovrà venir istituzionalizzato al di là del periodo della pandemia.

3.10. Politica estera

L'implementazione di una effettiva politica estera comune è per l'Europa di importanza vitale, in particolare su almeno cinque fronti: l'Africa, di cui si è detto; la Russia, con accordi di sicurezza e di scambio economico nel quadro istituzionale del Consiglio d'Europa e dell'Osce dei quali la Russia

fa parte²; il Mediterraneo; il rapporto cruciale con una nuova superpotenza, la Cina; l'America latina, con una politica lungimirante di incentivazione del Mercosur. Il seggio francese nel Consiglio di Sicurezza dovrebbe nel tempo trasformarsi nel seggio dell'Unione europea e già a medio termine rappresentare gli interessi comuni dell'Unione.

4. Difesa e sicurezza

Il punto decisivo è semplice, ma non affatto scontato: si tratta di garantire che l'Europa possa finalmente dotarsi di un complesso di strumenti militari e tecnologici tali da assicurare all'Unione la capacità di difendersi dalle possibili minacce alla propria sicurezza in modo autonomo. Le iniziative in corso per un nuovo aereo da combattimento e per la messa a punto di forze di pronto intervento, attraverso gli strumenti della Pesc e con altri strumenti hanno segnato una netta discontinuità negli ultimi mesi e anni; ma l'autonomia strategica e la sicurezza rispetto a minacce esterne all'Unione, invocate ormai a livello politico da Francia, Germania, Italia ed altri Stati dell'UE, costituiscono ancora obiettivi remoti. L'adesione degli Stati membri e in particolare dei paesi dell'Est europeo a queste iniziative potrà venire solo se sarà conseguita una sia pur ancora parziale ma effettiva autonomia strategica dell'Unione con lo sviluppo delle tecnologie avanzate, con la standardizzazione degli armamenti e con la formazione di unità di intervento efficaci, istituzionalmente collegate con le istituzioni dell'UE.

L'armamento convenzionale dell'Unione, integrato con le tecnologie di informazione e di sostegno più avanzate, deve essere unificato e standardizzato³, il che comporterebbe non solo un aumento esponenziale dell'efficacia ma anche forti economie di scala. Oggi per le difese nazionali l'Unione spende oltre il triplo della Russia (fonte Sipri)⁴, ma non resisterebbe a un attacco da terra. Né è ammissibile che per disporre dei supporti infor-

² A seguito dell'attacco deciso da Putin all'Ucraina del 24 febbraio 2022 e l'invasione del paese da parte delle truppe della Federazione russa, la situazione è completamente mutata. Inoltre la Russia è stata espulsa dal Consiglio d'Europa a seguito di una decisione presa al termine di una seduta straordinaria dell'Assemblea parlamentare (PACE) svoltasi il 14 e il 15 marzo 2022.

³ Cfr. R. Alcaro, N. Tocci, *Seizing the Moment: European Strategic Autonomy and the Biden Presidency*, 20. 7. 2021, IAI, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/seizing-the-moment-european-strategic-autonomy-and-the-biden-presidency>; Olivier Dupuy, *L'eccezione francese: mito o realtà?*, <http://www.leuropeen.eu/2021/07/23/leccezione-francese-mito-o-realta/>

⁴ Cfr. <https://www.sipri.org/databases/milex>

matici, dei droni ed altro l'Europa debba chiedere aiuto agli Usa. Il modello Galileo deve essere esteso ad altre tecnologie, a cominciare dall'intelligenza artificiale che richiederà ingenti risorse di investimento, da attingere al bilancio dell'Unione. Nei rapporti dell'alleanza con gli Usa, anche per la difesa deve valere il principio di sussidiarietà: gli Usa interverranno a sostegno dell'Unione europea se e quando questa non avesse strumenti sufficienti a provvedere da sola per difendere la propria libertà e la propria autonomia da tentativi di conquista. In fondo questo è già avvenuto con le due guerre mondiali.

Autonomia e prosecuzione dell'alleanza entro la Nato non costituiscono strategie contraddittorie ma complementari. Se ci sono nella politica Usa per la Nato tendenze contrarie a questa evoluzione dell'alleanza - e certamente vi sono oggi, come vi sono sempre state, controbilanciate però da spinte opposte, favorevoli ad un'*equal partnership* con l'Europa nell'interesse stesso degli Usa - esse vanno contrastate. Questo non è gollismo né nazionalismo ma la corretta dinamica di un'alleanza. In realtà, l'ostacolo che ancora si frappone al perseguimento di questo obiettivo riguarda proprio il rapporto con la Nato: negli Usa la resistenza nei confronti del principio di un rapporto equilibrato con l'Europa entro la Nato è stata ed è tuttora molto forte, anche se non sono mancate recentemente prese di posizione di diverso tenore. Se si considerano le prudenti valutazioni per ora informali del gruppo di lavoro del 2018 intitolato *Strategic Compass*⁵, risulta chiaro che il vero nodo sta qui.

L'Unione europea deve anzitutto mettersi in condizione di fronteggiare con forze sufficienti qualsiasi minaccia potenziale ad est e a sud. Dichiarazioni recenti del presidente del Comitato militare della UE, il generale Graziano (La Repubblica, 28 giugno 2021) sono esplicite in questa direzione. Ed anche dagli Stati Uniti si levano voci autorevoli auspicanti una maggiore autonomia strategica dell'Europa⁶. Già nel 2018 sia Emmanuel Macron che Angela Merkel si erano espressi in tal senso⁷. E così pure il candidato dell'SPD tedesco alla Cancelleria Scholz, il quale ha recentemente proposto la creazione di una prima unità militare operativa europea, dipendente dalle istituzioni europee.

⁵Cfr. <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2021/05/nonpaperboussolestrategiquegestioncrises@ue210501-1.pdf>

⁶Cfr. Herzenhorn, Politico, 2 giugno 2021, <https://www.politico.eu/article/report-joe-biden-should-push-eu-to-become-a-global-military-power-nato-defense/>

⁷ Cfr. <https://www.politico.eu/article/macron-wants-europe-to-build-its-own-military-hardware/>

Come si è recentemente argomentato⁸, l'attivazione di un nucleo autonomo di difesa europea a livello federale non implica l'eliminazione delle forze di difesa nazionali, come mostra l'esempio americano, che ha a lungo mantenuto gli eserciti degli Stati accanto alle forze militari federali.

L'esperienza della storia mostra che una comunità politica incapace in caso di pericolo di difendere la propria libertà è destinata a perderla. Quanto all'ombrello atomico, la prospettiva è che la *force de frappe* francese sia messa a tutela non della sola Francia ma dell'Europa, finanziata anche con fondi comuni. La "sovranità europea" di cui parla Macron deve significare anche questo, così come la "sovranità monetaria" della Germania ha deliberatamente ceduto il campo, con l'euro, alla sovranità europea.

Il 29 aprile 2021 il Parlamento europeo ha approvato un Fondo europeo per la difesa dotato di 7,9 miliardi di euro per il settennio 2021-2027, dei quali 2,6 miliardi per ricerche sulle nuove tecnologie e 5,3 miliardi per progetti comuni di difesa, che consentiranno economie di scala per un importo valutabile da 20 a 100 miliardi di euro rispetto all'onere che altrimenti graverebbe sui bilanci nazionali⁹.

5. Risorse

Il conseguimento degli obiettivi sopra indicati presuppone un congruo volume di risorse economiche e finanziarie proprie dell'Unione. Una valutazione preliminare induce a ritenere che ove le risorse dell'Unione ammontanti complessivamente per il settennio 2021-2027 (con l'inclusione di Next Generation EU) a poco meno del 2% del Pil dell'Unione venissero in futuro *implementate di un ulteriore apporto dell'ordine dell' 1% sino al 2%*, ciò sarebbe sufficiente a raggiungere gli scopi voluti.

Tali risorse aggiuntive dovrebbero derivare:

- a) da nuove risorse proprie (quote della Web Tax, della TTF e dei Carbon Dividend nazionali; Border carbon tax alle frontiere dell'UE; altre risorse proprie)¹⁰;
- b) risorse dell'Agenzia per l'energia, nel quadro di una riforma del Trattato

⁸ Cfr. Domenico Moro, *Verso la difesa europea, Verso il nuovo ordine mondiale*, Bologna Il Mulino 2018.

⁹ Cfr. PE, Zdzisław Marek Krasnodebski, relatore, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2021-04-26/9/meps-set-to-approve-european-defence-fund-programme>

¹⁰ Cfr. European Parliament.eu, Andras Schwarcz, 3.2021, *Reform of the EU Own Resources*, 1.3.2021.

Euratom, del quale sarebbe necessario deliberare l'estensione a tutte le fonti di energia¹¹, mentre attualmente esso si limita all'energia nucleare. Il volume complessivo delle risorse proprie derivanti dai trasferimenti nazionali (quota Iva; e 1,40/1,46 del Prodotto interno lordo (GNI) dell'UE) dai Bilanci nazionali) potrebbe rimanere sostanzialmente immutato, attingendo auspicabilmente in misura più ampia all'Iva¹² ed eventualmente in futuro anche ad una quota (0,50%?) dell'Irpef¹³.

Due strumenti sono fondamentali, in questa prospettiva. Anzitutto il Parlamento europeo deve poter disporre di un proprio potere fiscale, che nella programmazione settennale (meglio in futuro se quinquennale, in corrispondenza con la legislatura del PE) dell'Unione dovrebbe comportare anche il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, dal momento che una quota delle risorse dell'Unione continuerà a derivare dai trasferimenti all'Unione da parte degli Stati.

In secondo luogo, occorre rendere normale l'emissione di *bonds* europei per investimenti (analogamente alla quota a ciò destinata dal NGEU), garantiti dall'Unione. Gli interessi dei *bonds* dovrebbero essere inclusi nel bilancio dell'Unione, così che questo continui a rispettare il criterio del pareggio, stabilito dai Trattati.

5.1. Bilanci nazionali e parametri di sicurezza

La fiscalità autonoma dell'UE non deve includere l'onere automatico di sanare eventuali default dei bilanci nazionali. Questo divieto è essenziale perché l'eventuale default di uno Stato non più in grado di ripagare i propri debiti metterebbe a rischio non solo la moneta unica ma il mercato unico e la sopravvivenza stessa dell'Unione. Dal momento che i titoli del debito pubblico nazionale sono in larga misura normalmente sottoscritti dal mercato, l'incertezza del loro rimborso che si determinasse nel mercato in caso di un avanzo primario nazionale non sufficiente a coprire gli interessi dei titoli determinerebbe un rialzo di questi sino a soglie così ele-

¹¹ Cfr. Iozzo - Padoa-Schioppa 2020, <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/policy-paper/1463-globalizzazione-e-unione-europea-sfide-e-strategie-profil-istituzionali-del-green-deal>.

¹² Rapporto Monti 2016, *Future Financing of the EU, Final Report of the High Level Group on Own Resources*, December 2016.

¹³ Alberto Majocchi, *Carbon Pricing, La nuova fiscalità europea e i cambiamenti climatici*, Bologna Il Mulino 2020; Id., <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1611-per-una-strategia-europea-efficace-nella-cop26>.

vate da rendere inevitabile il default, con le conseguenze di cui sopra. Ad evitare ciò, alcuni parametri andranno fissati per i bilanci nazionali, pur rivedendo le soglie stabilite a Maastricht, allo scopo di evitare assalti della finanza all'euro: se, al di fuori di eventi eccezionali e asimmetrici, un Stato non osserva i limiti stabiliti, deve poter essere non solo controllato ma eventualmente anche “commissariato” dall'UE, come avverrebbe in un'impresa in via di fallimento. Al di fuori di questa ipotesi estrema, ogni Stato deve poter mantenere piena autonomia fiscale al proprio interno.

6. Profili istituzionali

6.1. La struttura istituzionale in grado di condurre al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea

Si può sintetizzare in quattro punti:

- 1) Occorre che l'UE sia messa in grado di *poter decidere* quando è in gioco un problema comune non affrontabile al livello nazionale; a questo fine è indispensabile *superare il potere di veto*: ciò vale per tutte, senza eccezione, le competenze esclusive e concorrenti dell'Unione, della armonizzazione fiscale alle risorse proprie dell'Unione, dagli investimenti su beni pubblici europei alla politica sociale, dalla difesa comune alla politica estera e alla riforma dei Trattati.
- 2) Occorre che le scelte legislative e le principali decisioni di governo dell'Unione siano scelte e decisioni democratiche, basate sulla duplice legittimazione del Parlamento europeo e dei due Consigli, i quali congiuntamente rappresentano la Camera degli Stati dell'Unione.
- 3) Occorre che l'Unione possieda una propria autonoma capacità fiscale, da stabilire periodicamente dal Parlamento europeo e dai Consigli, entro una cornice pluriennale concordata con i Parlamenti nazionali.
- 4) Occorre che siano affidate in misura maggiore rispetto al presente alla Commissione europea le funzioni di governo nel quadro delle scelte approvate dal Parlamento europeo e dai due Consigli.

6.2. Entro i Trattati: Astensione, Cooperazione rafforzata, clausola passerella, Opting out

Una quota rilevante delle riforme e degli interventi per lo sviluppo dell'UE può venir conseguita facendo ricorso alle procedure già previste nei Trattati, come è risultato con chiarezza in passato e di recente con le

storiche decisioni del 20 luglio 2020, istitutive del Recovery Plan / Next Generation Europe, reso possibile attraverso l'emissione di *bonds* europei garantiti dell'UE.

I Trattati prevedono l'esercizio di una "astensione costruttiva" esercitabile da uno o più governi che non concordano con l'orientamento dei più ma non intendono bloccare il processo; e prevedono la decisione a maggioranza per una serie di decisioni operative dell'Unione relative a interessi e obbiettivi strategici previamente definiti (Tue art. 31.2). Molto altro potrà conseguirsi con il ricorso alla clausola passerella e/o alle cooperazioni rafforzate. La passerella richiede un accordo preliminare unanime se si vuole applicare a tutti gli Stati membri, ma è ammessa dai Trattati anche all'interno del gruppo di Stati adottanti una procedura di cooperazione rafforzata, per di più consentendo il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, dunque il coinvolgimento attivo del Parlamento europeo (art. 333 Tfue). In virtù di entrambe le procedure sarà possibile avanzare senza attendere i tempi non brevi richiesti da una riforma dei Trattati. Nel fare ricorso a queste due procedure, escogitate per limitare le conseguenze del potere di veto, ci sembra tuttavia essenziale che tra i governi intenzionati ad attuarle venga concordato un corollario, che potrebbe definirsi una sorta di "patto di sindacato": le scelte sulle quali i governi della cooperazione rafforzata o della clausola passerella (solo loro, evidentemente) raggiungono la maggioranza qualificata di Stati e popolazione prevista dai Trattati, dovranno venire recepite dagli altri Stati anche per le materie per le quali i Trattati prescrivono l'unanimità.

6.3. Riforma dei Trattati

La compiuta messa a punto istituzionale dei quattro obiettivi sopra specificati esige tuttavia anche alcune modifiche dei Trattati, da avviare su raccomandazione della Conferenza e su proposta del Parlamento europeo sulla base della procedura dell'art. 48 Tue. Tecnicamente la riforma è semplice, basterebbero poche disposizioni corrispondenti ai quattro punti sopra elencati, da rendere operativi rimodulando i corrispondenti articoli all'interno del Tue e del Tfue. Si tenga presente che per la più ardua tra queste - il superamento del potere di veto e l'adozione del metodo maggioritario fondato sulle due maggioranze dei governi e delle popolazioni - un consenso in via di principio è stato in diverse occasioni recenti espresso molto esplicitamente non solo dal Parlamento europeo e dalla Commissione di Juncker e di Ursula von der Leyen ma anche da rappresentanti qualificati

dei governi e delle classi politiche nazionali, in Italia come in Francia (Macron, Le Maire, Boursignes e altri) e come in Germania (Armin Laschet, Heiko Maas, Annalena Baerbock, la stessa cancelliera Merkel e altri).

L'obiezione che ciò non sia possibile né auspicabile è smentita non solo dalla costante estensione entro l'Unione del metodo comunitario (cioè dal metodo federale e democratico) nel corso degli ultimi decenni, ma da una ragione di fondo: quando una comunità deve scegliere una linea di condotta sulla base delle competenze che le sono proprie per legittima disposizione delle leggi, dei trattati o di una costituzione, l'esperienza dei secoli (anzi, dei millenni) non ha sinora individuato altra via che quella di contare i consensi adottando la scelta dei più. La tutela delle minoranze, anche di un solo componente, è assicurata dai principi costituzionali condivisi (in Europa i Trattati e la Carta dei diritti) e quando occorra dalla Corte di giustizia. Troppo spesso si dimentica che ciascun componente di un organo decisionale collettivo che consta di individui designati da altri enti porta in sé una doppia funzione: quella di rappresentare l'interesse dell'ente che lo ha designato e quello di difendere l'interesse dell'ente collettivo del quale egli è membro; talora i due interessi coincidono (e questo è in larga misura vero per le scelte dell'Unione rispetto agli Stati membri), talora possono divergere; in questo caso occorre adoperarsi per conciliarli, ma non di rado occorre anche fare scelte in un senso o nell'altro. E in questa dinamica è proprio il principio maggioritario a lasciare maggior libertà ai singoli componenti che schierandosi con la minoranza accettano comunque la scelta dei più, come d'altronde già oggi è loro possibile fare con l'astensione.

Nel quadro di una riforma dei Trattati, ove sui punti 1-4 non vi fosse unanimità dei governi o delle ratifiche ex art. 48 Tue, il gruppo maggioritario degli Stati a favore - che dovrebbero comunque indicativamente includere, se non tutti i 19 paesi dell'euro, quanto meno Francia, Germania, Italia, Spagna - dovrebbero prospettare ai dissenzienti l'intento di sottoscrivere contestualmente un nuovo Trattato che recepisca le proposte condivise dai più e che, fermo restando l'*acquis communautaire*, preveda per chi ne resta fuori per propria scelta uno status differenziato di associazione all'UE, salva peraltro restando la possibilità di aderire in seguito al nuovo regime costituzionale dell'Unione. L'esplicitazione di tale intento potrebbe già di per sé essere sufficiente a vincere l'ostilità di alcuni tra i dissenzienti. Si tenga presente che - con riferimento alle ratifiche nazionali, ma non alla Conferenza intergovernativa - l'art. 48 Tue già prevede (art.

48.5 Tue) l'intervento del Consiglio europeo nel caso in cui entro due anni dalla firma del trattato modificato solo i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato la nuova versione.

7. Conclusioni

Se si conviene sugli obiettivi sopra sinteticamente indicati e sulle misure necessarie per farvi fronte, non è difficile rendersi conto che ad esse si oppongono cospicui interessi politici ed economici schierati a sostegno dell'ordine esistente; né questo deve destare meraviglia, sulla scorta dell'insegnamento sempre attuale del Segretario fiorentino sulla difficoltà di instaurare ordini nuovi (*Principe*, c. 6).

A difesa delle sovranità nazionali si adducono ad un tempo motivi di interesse e motivi ideali. I primi contrappongono alle politiche sviluppate dall'Unione europea politiche nazionali – nell'economia, nella fiscalità, nella politica estera – dichiarate più vantaggiose per i cittadini dello Stato. I secondi proclamano il rischio di una scomparsa dell'identità nazionale, che sarebbe cancellata con l'avanzamento sulla via dell'unione.

Entrambe le critiche sono infondate. La prima, poiché anche all'interno dei singoli Stati membri la cornice dell'unione garantisce non solo vantaggi in termini di concorrenza dei prodotti più validi ma anche più efficace difesa, tutela e promozione all'esterno dell'Unione. La seconda, perché il disegno di unione europea non è mai stato un disegno di uniformità, ma al contrario prevede espressamente la tutela delle differenze, là dove queste non pregiudicano gli obiettivi comuni, indicati nei Trattati e confermati dalla Carta dei diritti.

Decisivi a sostegno delle riforme saranno alcuni elementi. Ne enunciamo alcuni che appaiono fondamentali. Anzitutto la spinta impressa dalle circostanze (la "fortuna" di Machiavelli), cioè dalla crisi economica, sociale, sanitaria ed energetica, che imporrà di non arretrare rispetto all'indirizzo intrapreso nel 2020; in secondo luogo, la volontà politica, oltre che del Parlamento europeo e della Commissione, della leadership politica quantomeno di Francia Germania e Italia; inoltre, la convergenza, su molte delle riforme, di interessi e di valori, come è già avvenuto più volte nella storia dell'Unione, favorendone in misura decisiva l'evoluzione; infine, *last not least*, la spinta di un'opinione pubblica che è uno degli scopi della Conferenza sul futuro dell'Europa, la quale a sua volta potrà imprimere una spinta innovativa e lungimirante, con la forza che le viene dalle sue componenti.

Alla conclusione della Conferenza saranno ormai prossime le elezioni del 2024 del Parlamento europeo, a meno che il termine di essa non venga prorogato. In entrambi i casi la campagna elettorale del 2024 - quali che siano le eventuali riforme della procedura elettorale - ne sarà influenzata. Gli esiti della Conferenza peseranno, si spera in positivo, sui programmi dei partiti europei per la legislatura del 2024-2028.

Verso l'unione politica federale

Giulia Rossolillo

Nell'ultimo decennio l'Unione europea è stata posta di fronte a crisi che ne hanno messo in discussione, come mai era avvenuto negli anni precedenti, la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini e di agire come attore credibile sulla scena internazionale e che rischiano - se non saranno trovate in tempi brevi risposte adeguate - di portare a un crollo dei pilastri sui quali il processo di integrazione europea si è finora sviluppato.

Si tratta di un rischio apparso in tutta la sua evidenza soprattutto in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina, che ha fatto emergere l'impossibilità da un lato di concepire allo stato attuale una politica energetica e una politica estera e di difesa realmente comuni che vadano al di là della somma di ventisette politiche nazionali, dall'altro di far fronte a questa nuova sfida attraverso gli strumenti temporanei adottati per far fronte alle conseguenze economiche derivanti dalla crisi sanitaria.

Le proposte dei cittadini emerse durante la Conferenza sul Futuro dell'Europa conclusasi il 9 maggio di quest'anno hanno messo in luce con chiarezza i rischi che corrono gli europei se non intraprenderanno riforme in grado di rendere l'Unione europea capace di rispondere a tali sfide e hanno manifestato con chiarezza la consapevolezza della necessità di avere un'Europa più forte.

In particolare, nella prospettiva delle riforme istituzionali che l'Unione europea dovrebbe mettere in cantiere per dotarsi della capacità di agire nelle sfere nelle quali l'azione degli Stati membri è ormai insufficiente, tre sono le sfide il cui superamento è essenziale per intraprendere un cammino verso un'Unione politica federale: l'acquisizione di autonomia rispetto agli Stati membri, il recupero della dimensione costituzionale del processo e la differenziazione.

Nonostante l'evoluzione del processo di integrazione europea abbia portato l'Unione europea ad essere l'organizzazione internazionale più

evoluta esistente al mondo, essa presenta ancora un forte grado di dipendenza dagli Stati membri, ed è dunque priva della capacità di autodeterminare la propria condotta nei settori che costituiscono le manifestazioni tipiche della sovranità.

Si tratta di una caratteristica che emerge da vari aspetti sia della struttura istituzionale sia dei meccanismi di funzionamento dell'Unione e che si è manifestata con particolare chiarezza durante le crisi che si sono verificate negli ultimi anni.

Quanto alla struttura istituzionale, è sufficiente guardare alla composizione e ai meccanismi di nomina delle istituzioni europee per rendersi conto del peso degli Stati membri e della loro capacità di influenzarne il modo di operare. Innanzitutto, contrariamente a quanto avviene in uno Stato federale, dove gli Stati sono rappresentati nella Camera alta del Parlamento, nell'Unione europea esistono due istituzioni che rappresentano gli Stati membri, il Consiglio europeo e il Consiglio, che svolgono un ruolo di indirizzo e decisionale fondamentale e superiore al ruolo di qualsiasi altra istituzione dell'Unione. La stessa Commissione, poi, nonostante la sua natura di organo indipendente e la sua funzione di rappresentare l'interesse generale dell'Unione, vede la sua composizione fortemente influenzata dagli Stati membri: sono questi ultimi in effetti a proporre al Consiglio e al Presidente della Commissione i nominativi dei Commissari.

Ma è soprattutto dai meccanismi decisionali previsti dai Trattati che emerge il carattere ancora essenzialmente confederale dell'Unione europea e l'impossibilità per la stessa di agire in molti settori cruciali in assenza di un accordo degli Stati membri.

Indicativo sotto questo aspetto è soprattutto la procedura di determinazione delle risorse dell'Unione, che costituisce in qualche misura la precondizione per l'esercizio di tutte le competenze della stessa. Tale procedura è fondata su un accordo unanime degli Stati sia a livello sovranazionale sia a livello statale e comporta l'impossibilità per l'Unione di intervenire con strumenti di solidarietà efficaci e tempestivi in tempi di crisi. Così, durante la crisi economico-finanziaria del decennio scorso è emersa con evidenza l'impossibilità per l'Unione di intervenire con proprie risorse in aiuto degli Stati in difficoltà, dato il carattere estremamente limitato del suo bilancio e il fatto che esso dipende sia da contributi degli Stati membri sia da una loro decisione unanime quanto alla tipologia e all'entità delle risorse che lo finanziano. E ha determinato il fatto che le misure adottate

(ad esempio il Meccanismo Europeo di Stabilità) avessero carattere inter-governativo e fossero garantite dai bilanci statali e non dal bilancio dell'Unione. Se paragonati al piano di aiuto adottato in quegli anni dagli Stati Uniti, che in quanto Stato federale sono dotati di un bilancio di dimensioni adeguate finanziato da risorse fiscali, gli interventi europei sono stati dunque poco tempestivi, di entità più limitata, e soprattutto fondati su un accordo tra Stati membri e non su una decisione delle istituzioni dell'Unione.

Quanto alle crisi internazionali, da ultimo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, esse hanno messo in luce in modo drammatico l'inesistenza di una politica estera e di difesa dell'Unione, ancora subordinate a un accordo unanime tra gli Stati membri. Come si legge all'articolo 24 del trattato sull'Unione europea, la politica estera e di sicurezza è in effetti definita ed attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio, che deliberano all'unanimità ed è tuttora fondata "sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri ... e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri". L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza non potrà dunque agire in assenza di un tale accordo unanime, circostanza che ha impedito in molte occasioni all'Unione di intervenire in modo unitario ed efficace sullo scenario internazionale, lasciando campo libero agli Stati nel perseguire i propri interessi nazionali. Quanto alla politica di difesa, la creazione di una difesa comune, secondo quanto stabilito dall'articolo 42, par. 2, TUE, è subordinata a una decisione del Consiglio europeo all'unanimità e all'adozione della stessa da parte degli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali. Infine, le capacità civili e militari relative sono messe a disposizione da parte degli Stati membri, la cui cooperazione è pertanto essenziale perché l'Unione possa agire sul piano internazionale.

A ciò si aggiunga che, essendo l'Unione priva di un governo legittimato democraticamente e di un'amministrazione sul territorio degli Stati membri, le decisioni assunte dagli organi sovranazionali dipendono dagli Stati per la loro esecuzione. Così, anche in settori, quali la politica migratoria, nei quali le decisioni sono adottate dagli organi sovranazionali secondo una procedura legislativa ordinaria (e dunque con la piena partecipazione del Parlamento europeo e con voto a maggioranza in Consiglio), il processo decisionale è di fatto fortemente condizionato dalla possibilità

di raggiungere un accordo unanime in seno al Consiglio europeo, accordo in assenza del quale le misure adottate dall'Unione non saranno eseguite dagli Stati recalcitranti.

È poi la stessa possibilità di modificare i Trattati istitutivi a dipendere da un accordo unanime tra gli Stati, come emerge dall'articolo 48 TUE, sicché l'Unione europea non è dotata di *Kompetenz-Kompetenz*, e cioè del potere di determinare essa stessa la sfera delle proprie competenze.

Una breccia in questo sistema ancora fortemente condizionato da un accordo tra Stati membri, e dunque rientrante in una dimensione confederale più che federale, sembra essere stata aperta, almeno per quanto concerne il finanziamento dell'Unione, dall'approvazione del piano *Next Generation EU*. Adottato per far fronte alle conseguenze economiche della crisi sanitaria, NGEU ha previsto la possibilità per la Commissione di emettere debito e ha previsto che quest'ultimo fosse garantito dal bilancio dell'Unione. Per far questo, gli Stati, in sede di approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale e della decisione sulle risorse proprie hanno stabilito di innalzare il tetto del bilancio al 2% del RNL e, per evitare che questo si traducesse in aumento dei contributi statali a detto bilancio, la Commissione ha fissato le tappe per la creazione di nuove risorse proprie che dovrebbero garantire il rimborso del debito sopra citato.

Ora, se tale piano costituisce senza dubbio un passo avanti notevole rispetto alle misure adottate per far fronte alla crisi economica dello scorso decennio, non bisogna dimenticare che la possibilità di dotarlo delle caratteristiche sopra descritte è stata dovuta al fatto che nel medesimo periodo erano in discussione il Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione e la decisione sulle risorse proprie, e che questo ha consentito di legare debito dell'Unione e bilancio della stessa aumentando al contempo l'entità di quest'ultimo.

NGEU è tuttavia un piano di durata limitata e le risorse in esso previste sono legate a specifici obiettivi indicati nel piano stesso; inoltre, fatta eccezione per la tassa sugli imballaggi della plastica, le nuove risorse proprie prefigurate dalla Commissione non sono ancora in essere, e richiedono per essere create un accordo unanime tra gli Stati.

Perché si giunga dunque a una reale svolta nel processo di integrazione e non solo la possibilità di fare debito e di procurarsi risorse non dipenda più dagli Stati membri, ma l'Unione europea nel suo complesso sia in grado di autodeterminare la propria condotta nella sua sfera di competenza, è

necessario affrontare la seconda sfida dalla quale dipende la possibilità di dar vita a un'unione politica federale: il superamento del metodo affermatosi nel processo di integrazione soprattutto da Maastricht in poi a favore di una prospettiva "costituzionale".

Vi è una stretta correlazione tra il metodo di integrazione che viene seguito e gli obiettivi da raggiungere: con certi metodi non si possono mai raggiungere determinati obiettivi. Così si esprimeva Léontin-Jean Costantinesco nel 1979, denunciando già allora i rischi di un processo di integrazione il cui obiettivo finale non fosse definito in modo chiaro e condiviso.

È opinione comune che il processo di integrazione europea dalla creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio ad oggi sia avanzato sulla base di un approccio funzionalista, e che il funzionalismo consista nell'idea che il superamento delle sovranità nazionali e la creazione di un potere europeo debba avvenire in modo graduale, a partire da settori limitati, attraverso uno svuotamento progressivo delle sovranità nazionali.

Una simile definizione, perfettamente aderente all'idea di Jean Monnet (e poi esplicitata nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950) di dar vita, con la CECA, a un'organizzazione di integrazione economica limitata ad alcuni settori strategici, che avrebbe poi portato a un'integrazione politica in grado di garantire la pace sul territorio europeo, non è tuttavia in grado di dar conto dell'evoluzione successiva del processo di integrazione, che in qualche modo si è discostata dall'obiettivo politico iniziale.

In effetti, i primi anni del processo di integrazione europea sono stati caratterizzati da un'omogeneità di vedute tra gli Stati membri e dal perseguimento di un obiettivo comune, quello federale, che avrebbe consentito di affermare definitivamente la pace sul suolo europeo. Nonostante l'ingresso di Stati portatori di una visione differente delle finalità del processo di integrazione, come Regno Unito e Danimarca, si può affermare che tale visione sia stata sostanzialmente prevalente fino al Trattato di Maastricht, che attraverso la fissazione delle tappe che avrebbero consentito di giungere alla moneta europea ha segnato il passaggio al livello sovranazionale di uno degli elementi costitutivi della sovranità – la moneta.

La fase successiva al Trattato di Maastricht tuttavia, ha reso manifesta la divergenza di visioni tra gli Stati membri e, soprattutto dopo l'allargamento del 2004, l'impossibilità di procedere uniti verso un obiettivo comune. La contrapposizione tra Stati che condividevano l'obiettivo di una

maggiore integrazione sul piano politico e Stati che concepivano l'Unione europea solo come mercato ha portato in effetti a uno stallo del processo, che a partire da questo momento è avanzato in modo disordinato e ha tentato di conciliare le differenti prospettive attraverso una serie di deroghe, di *opt-out*, di cooperazioni tra gruppi differenti di Stati che hanno offuscato l'obiettivo dell'integrazione politica e hanno reso impossibile integrare i differenti elementi in una struttura coerente.

La differenza tra il funzionalismo tradizionale e la nuova versione di funzionalismo affermatasi dopo Maastricht non sta dunque nella presenza o meno di tappe intermedie verso la realizzazione dell'obiettivo finale, ma nella differente prospettiva nella quale i due metodi si pongono. Mentre infatti il funzionalismo tradizionale pur non proponendosi di costruire un nuovo potere in modo repentino, senza periodi transitori, definisce in modo coerente e chiaro l'obiettivo federale, la nuova versione del funzionalismo non concepisce l'integrazione europea come un processo coerente, ma si accontenta di realizzazioni parziali che seguono la linea della minore resistenza e non il cammino della ragione, e dunque sviluppa l'integrazione non laddove è necessario ma laddove è possibile.

Tale ultimo approccio, peraltro, non ha consentito né di trovare un punto di sintesi e di accordo tra le varie visioni - basti pensare Brexit e alle divergenze tra Stati membri su questioni fondamentali, quali il rispetto dello stato di diritto - né di compiere passi in avanti decisivi verso l'integrazione.

La sfida di riformare l'Unione europea in modo da renderla autonoma nella sua sfera di azione dagli Stati membri presuppone dunque che si abbandonino la via di singole riforme che seguono la via della minore resistenza per tornare a un approccio fondato su un obiettivo chiaro e sulla definizione delle tappe necessarie per raggiungere tale obiettivo.

I risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa conclusasi il 9 maggio 2022 potrebbero rappresentare l'occasione per una simile svolta. Dalla Conferenza sono infatti emerse richieste molto chiare dai cittadini i quali, nel sottolineare la necessità di un'Unione europea che risponda in modo efficace alle sfide del futuro e che sia in grado di svolgere un ruolo sul piano internazionale, hanno chiesto riforme di carattere strutturale dell'Unione europea. Per rispondere a tali richieste è necessario che l'obiettivo di raggiungere un'Unione capace di agire e sovrana nella sua sfera di competenza sia definito con chiarezza e che, attraverso l'apertura

della procedura di riforma dei trattati e la convocazione di una Convenzione, siano portate avanti le riforme strutturali che consentono di fondare il passaggio da un'Unione dipendente e ricattabile dagli Stati membri a un'Unione in grado di autodeterminare la propria condotta.

È necessario dunque collocarsi in un'ottica di riforma dei trattati in senso politico, che renda l'Unione indipendente, nella sua sfera di competenza, dai suoi Stati membri e la doti di un governo legittimato democraticamente e di un Parlamento provvisto di tutti i poteri spettanti in uno Stato all'organo rappresentativo dei cittadini. In quest'ottica un'importanza determinante è rivestita dall'attribuzione all'Unione europea di potestà fiscale - e dunque di autonomia finanziaria - e dal pieno coinvolgimento del Parlamento europeo nella decisione sulle entrate dell'Unione, come avviene a livello nazionale. Al Parlamento europeo, attualmente dotato unicamente di un ruolo consultivo nella procedura di determinazione delle risorse proprie, dovrebbe dunque essere riconosciuto un ruolo di co-decisore, insieme al Consiglio e la decisione sulle risorse proprie dovrebbe essere di esclusiva spettanza delle istituzioni dell'Unione, con la conseguente eliminazione dell'approvazione da parte degli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali. Una simile riforma, insieme al rafforzamento - tramite la creazione di liste transnazionali e il rafforzamento del sistema degli *Spitzenkandidaten* - del rapporto di fiducia tra Parlamento europeo e Commissione contribuirebbe peraltro in modo determinante alla creazione di un nucleo di governo europeo legittimato democraticamente e all'affievolimento della componente intergovernativa della struttura istituzionale dell'Unione.

L'evoluzione ora accennata è tuttavia impossibile se non si affronti la terza sfida alla quale si è fatto cenno nei paragrafi precedenti: quella della differenziazione. Come sottolineato, in effetti, negli anni si è andata approfondendo la differenza tra Stati che accettano la prospettiva di un'evoluzione in senso politico dell'Unione e Stati che concepiscono il processo di integrazione esclusivamente in un'ottica di mercato.

Ora, è evidente che questi ultimi non sono disposti ad accettare le ulteriori limitazioni di sovranità che deriverebbero da una revisione dei trattati in senso federale e che dunque è necessario porsi il problema di prevedere due livelli di integrazione, uno costituito dagli Stati che daranno vita a un nucleo politico, e l'altro formato dai Paesi che intendono rimanere nel mercato unico, senza accettare ulteriori limitazioni di sovranità.

Non si tratterebbe di una struttura chiusa, dal momento che sarebbe sempre consentito a uno Stato che volesse entrare a far parte del nucleo politico di farlo, né si tratterebbe di un'estensione dei meccanismi di differenziazione già previsti nei trattati o realizzatisi nella prassi.

In effetti, soprattutto a partire dalla fine degli anni '90, per far fronte al problema sopra descritto della divergenza di visioni tra gli Stati membri sulle finalità del processo di integrazione europea, sono state previste varie forme di integrazione differenziata, che si sono però mosse prevalentemente nell'ottica di un'Europa *à la carte*, e cioè della formazione di differenti gruppi di Stati decisi ad integrarsi maggiormente in certi specifici settori. In quest'ottica si collocano senza dubbio il meccanismo della cooperazione rafforzata, che prevede che un numero minimo di nove Stati possa procedere più velocemente in relazione ad alcune materie, previa autorizzazione del Consiglio a maggioranza qualificata e alla condizione che si rispettino i diritti e gli obblighi degli Stati che non vi partecipano; le clausole di *opt-out* previste per Stati quali la Danimarca e l'Irlanda (e il Regno Unito prima di *Brexit*) e le forme di integrazione differenziata create attraverso trattati stipulati tra alcuni Stati membri al di fuori della cornice del diritto dell'Unione.

Si tratta di forme di differenziazione che non seguono un approccio "costituzionale", e dunque non sono volte a dar vita a una prospettiva di Europa politica tra un gruppo di Stati, bensì sembrano seguire la linea di minore resistenza, e dunque consentono accordi su singole questioni attraverso una frammentazione, poco chiara e dunque non priva di profili problematici anche dal punto di vista della comprensibilità da parte dei cittadini, dell'Unione europea in gruppi di Stati differenti.

Un discorso diverso va fatto per l'Unione economica e monetaria, che invece sembra seguire un modello differente, più simile all'idea di un'avanguardia di Stati che procede unita verso la realizzazione di un'unione federale. In effetti, da un lato l'Unione monetaria ha comportato modifiche anche di carattere istituzionale, dal momento che ha comportato l'istituzione della Banca centrale europea e un coordinamento degli Stati dell'Eurozona nell'Eurogruppo. Dall'altro, avendo comportato la rinuncia da parte degli Stati partecipanti a uno degli elementi essenziali della sovranità - la moneta -, ha fatto sorgere esigenze di integrazione comune anche in altri settori alla moneta strettamente collegati, come la politica economica, la politica sociale, la politica dell'occupazione. In questi

casi, dunque, è sempre lo stesso gruppo di Stati che si integra in settori differenti.

Come accennato, un percorso simile, è cioè la formazione di un gruppo di Stati che procede alla realizzazione di riforme in senso federale circondato da un cerchio di Stati che rimarrebbero legati unicamente dalle regole relative al mercato unico, costituisce l'unica prospettiva in grado di garantire che almeno un nucleo di Paesi, aperto ad altri che vi vogliano entrare in un momento successivo, compia il salto federale e che dunque le riforme necessarie perché gli europei possano parlare con una sola voce e diventare un modello di democrazia sovranazionale non siano accantonate nel tentativo di trovare un compromesso unanime tra gli Stati membri.

Non va sottovalutato poi il fatto che una simile previsione di due cerchi di integrazione consentirebbe di dare una risposta anche alle richieste di adesione di Stati il cui ingresso nella struttura attuale dell'Unione ne renderebbe il funzionamento quasi impossibile. Allargamento e approfondimento dovranno dunque procedere di pari passo per evitare che l'adesione di nuovi Stati porti l'Unione europea al collasso.

Dell'urgenza di affrontare le questioni ora illustrate sembra essere pienamente consapevole il Parlamento europeo, che in una risoluzione del 9 giugno 2022 ha chiesto l'avvio di una Convenzione per la revisione dei Trattati sulla base dell'articolo 48 TUE. Le questioni cruciali sulle quali la riforma si dovrebbe concentrare sono indicate in modo chiaro nella risoluzione, che fa riferimento alla necessità di superare il voto all'unanimità in Consiglio, di dotare il Parlamento europeo di poteri di co-decisione in materia di bilancio e del potere di iniziativa legislativa, di rafforzare il meccanismo di tutela dei valori dell'Unione.

Spetta ora al Consiglio decidere la convocazione della Convenzione, passo essenziale perché la volontà dei cittadini di rafforzare l'Unione abbia un seguito e l'Unione europea colga l'occasione, forse l'ultima, per compiere il passo che le consenta di farsi portatrice delle esigenze dei cittadini europei e di dimostrare che il superamento delle sovranità nazionali a favore della creazione di una sovranità condivisa tra livello europeo e livello nazionale è possibile.

La gestione finanziaria dell'Unione dopo la pandemia

Alberto Majocchi

1. La gestione dell'Unione monetaria in periodi di crisi

Nel periodo che ha seguito l'avvio dell'Unione monetaria l'Europa ha attraversato tre crisi importanti, ma con caratteristiche di segno diverso. La prima, la crisi finanziaria, ha preso avvio simbolicamente con il fallimento di Lehman Brothers. Il 15 settembre del 2008, Lehman Brothers, una delle più grandi banche d'affari di New York, ha avviato la procedura fallimentare e la bancarotta che ne è seguita ha segnato l'inizio di una gravissima crisi che ha colpito innanzitutto l'economia americana, ma si è poi trasmessa sull'economia dell'Unione europea, a causa soprattutto dell'acquisto da parte delle banche europee di titoli "tossici" emessi dalle istituzioni finanziarie americane. In Europa l'origine della crisi è stata fatta risalire all'eccesso di indebitamento dei paesi dell'area mediterranea e, conseguentemente, la risposta è stata una politica di austerità, che ha ulteriormente aggravato le condizioni soprattutto dei paesi più deboli dell'Unione, e in particolare della Grecia. Lentamente, l'Unione monetaria è uscita dalla crisi, ma le conseguenze della deflazione imposta alla domanda si sono poi riflesse pesantemente sui livelli di produzione e di occupazione, anche se con ritmi diversi fra i diversi Paesi dell'area.

Alla crisi finanziaria ha fatto seguito nel 2010 la crisi del debito sovrano, causata da un aumento pericoloso dell'indebitamento all'interno dell'Unione, che veniva ad aggiungersi ad un elevato stock di debito formatosi già a partire dai precedenti decenni, generando una preoccupazione crescente sul possibile *default* degli Stati più deboli coinvolti. La soluzione di questa crisi è segnata dal famoso discorso di Draghi alla *Global Investment Conference* di Londra, che il governatore della Banca centrale europea ha pronunciato il 26 luglio 2012, per affermare con forza che la BCE avrebbe fatto "whatever it takes" per salvare l'euro da eventuali processi speculativi, acquistando sul mercato secondario i titoli emessi dai paesi in difficoltà che non erano stati collocati sul mercato primario per mancanza di fiducia

nell'ente emittente. In questo caso, quindi, l'uscita dalla crisi è stata affidata all'annuncio di una politica monetaria espansiva, che ha limitato fortemente i possibili effetti negativi sul sistema produttivo.

La terza crisi è legata alla pandemia. Il 31 dicembre 2019 le autorità cinesi comunicano all'OMS l'emergenza di diversi casi di una misteriosa polmonite. Il virus viene identificato in Cina il 7 gennaio 2020. L'11 marzo 2020 il Ftse Mib chiude le contrattazioni con una flessione del 16,92%. Due giorni dopo Wall Street perde il 12%. Il 20 marzo la Commissione europea sospende il Patto di Stabilità. È il primo segnale di un cambiamento radicale nella strategia politica adottata dall'Unione monetaria per evitare l'impatto della crisi.

2. Una politica fiscale espansiva per far fronte alla pandemia

Questa nuova politica prende avvio il 21 luglio 2020 con l'approvazione da parte del Consiglio europeo di un *Recovery Plan* incentrato su *Next Generation EU*, che ha introdotto nel panorama politico europeo una serie di elementi di grande rilievo, anche in una prospettiva costituzionale.

In primo luogo, cade nell'Unione il divieto di ricorrere all'emissione di titoli per finanziare la spesa pubblica. Con la possibilità - valida per ora fino al 31 dicembre 2024 - di finanziare investimenti e riforme con la raccolta di 806,9 miliardi sul mercato viene applicata anche in Europa la *golden rule* per cui gli investimenti, avendo normalmente una durata pluriennale, possono essere finanziati con debito. Inoltre, dei 723,8 miliardi stanziati per la *Recovery and Resilience Facility*, 385,8 verranno distribuiti con la concessione di prestiti, che dovranno essere rimborsati dagli Stati membri, mentre gli altri 338 miliardi saranno *grants* garantiti dal bilancio dell'Unione, riconoscendo così per la prima volta - anche se in via straordinaria - il principio della condivisione del rischio. A prezzi correnti, se si tiene conto, oltre ai 806,9 miliardi previsti in NGEU, dei 1.211 miliardi programmati nel Quadro Finanziario Pluriennale, la potenza di fuoco per contrastare gli effetti dell'emergenza sanitaria raggiunge la cifra di 2.018 miliardi. E a questi fondi si devono aggiungere i 540 miliardi destinati a MES, SURE e alla Banca europea degli investimenti.

Parallelamente, la Decisione sulle risorse proprie consente un eccezionale e temporaneo aumento del tetto per gli stanziamenti di impegno e di pagamento pari allo 0,6% del Pil europeo, consentendo così alla Commissione di prendere a prestito fondi sul mercato senza che gli Stati membri

si vedano costretti a versare contributi aggiuntivi al bilancio dell'Unione nel periodo 2021- 2027. In ogni caso, per far fronte a questi impegni diventa quindi ineludibile una riforma della fiscalità europea in quanto nuove risorse proprie dovranno essere introdotte entro il 2024 per garantire non solo il pagamento degli interessi, ma anche, a partire dal 2028, il rimborso dei fondi presi a prestito dalla Commissione sul mercato.

Ma una vera riforma del bilancio per promuovere un'efficace politica fiscale europea è concepibile soltanto, come ha sostenuto in passato Jean Monnet, quando gli Stati membri sono coinvolti in una situazione di stallo in cui "[...] è possibile uscire solo in un modo: con un'azione concreta e in-crollabile su un punto, limitato, ma cruciale, che porterà ad un cambiamento radicale su questo punto e modificherà progressivamente tutti i dati del problema [...]"¹. In questa fase della storia dell'unificazione europea, il finanziamento del bilancio con nuove risorse proprie, sembra rappresentare esattamente la questione rispetto alla quale occorre uscire dalla situazione di stallo per avviare il processo destinato a condurre alla fondazione di una finanza federale, destinata a rappresentare il secondo pilastro, insieme all'unione monetaria, di un assetto federale dell'Unione.

3. Per una (limitata) capacità fiscale dell'Unione

Per quanto riguarda la creazione di una capacità fiscale dell'Unione il punto limitato, ma decisivo su cui intervenire in una logica monnettiana è rappresentato dal contrasto ai cambiamenti climatici. Tenendo presente l'impegno assunto dall'Unione² di ridurre del 55% entro il 2030 le emissioni di CO₂, per raggiungere le emissioni zero entro il 2050, notevoli risorse sono richieste per finanziare gli investimenti necessari al fine di garantire una transizione ecologica che sia al contempo efficiente e socialmente giusta, investimenti annui che, nell'ambito dell'Unione, dovrebbero raggiungere i 260 miliardi annuali³. Per garantire un'equa distribuzione

¹ Albertini M. (1979). "Il Memorandum Monnet del 3 maggio 1950". In: Albertini M., *Il federalismo. Antologia e definizioni*. Bologna: Il Mulino, 286.

² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima») (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN> consultato il 18/6/2022).

³ "The transition towards climate neutrality means a profound change for our economies. Identifying investment needs and securing the necessary funding is essential to deliver

degli oneri per la transizione ecologica l'Unione ha previsto la creazione di un *Social Climate Fund*, che metterà a disposizione delle aree e dei ceti sociali più deboli 72,2 miliardi di euro a prezzi correnti per il periodo 2025-2032. In particolare, il 25% delle risorse generate dall'estensione dell'*Emission Trading System* ai settori dei trasporti e del riscaldamento domestico verranno destinate ad alleviare la *energy and mobility poverty* all'interno dell'Unione per il periodo 2026-2032⁴.

Ma il varo di *NextGenerationEU* ha soprattutto cambiato le prospettive della finanza dell'Unione europea in quanto ha segnato la fine della politica di austerità e ha consentito di finanziare un grande programma di investimenti per rilanciare l'economia europea dopo la pandemia. In effetti, il varo del NGEU apre la strada per avviare progressivamente un aumento delle risorse proprie, superando le difficoltà imposte dal dettato dell'articolo 311 del Trattato. Su questo punto la Commissione dovrà presentare una serie di proposte, articolate intorno a tre punti che paiono cruciali.

Una prima risorsa può essere fornita dalle entrate derivanti dall'imposizione di un diritto compensativo alla frontiera sui beni provenienti da paesi che non hanno introdotto un prezzo del carbonio, al fine di evitare *carbon leakages* e perdita di competitività della produzione europea legati al pagamento di un *carbon pricing* all'interno dell'Unione. Al di là del gettito che può essere fornito da questa risorsa, il *Carbon Border Adjustment Mechanism* presenta il vantaggio di poter essere introdotto secondo la procedura legislativa ordinaria in base all'articolo 3(e) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, che riconosce la competenza esclusiva dell'Unione per quanto riguarda la politica commerciale comune, e all'articolo 207, secondo comma, che prevede esplicitamente che "il Parlamento

the yearly additional investment of around EUR 260 billion necessary to achieve the EU's climate and energy targets by 2030" (European Commission, Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *United in delivering the Energy Union and Climate Action - Setting the foundations for a successful clean energy transition*, Brussels, 18.6.2019 COM(2019) 285).

⁴ "The adjustments to the Union budgetary framework necessary for this proposal will be presented by the Commission as part of the upcoming Own Resources package including a proposal to amend the multiannual financial framework. In particular, part of the revenues from the emission trading for buildings and road transport will accrue to the Union budget and a percentage of it will in principle correspond to the new Fund" (European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Social Climate Fund*, COM(2021) 568, Brussels, 14.7.2021).

europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune”. In conseguenza, il gettito del *Carbon Border Adjustment Mechanism*, trattandosi di un diritto doganale, rappresenta una risorsa propria attribuita direttamente al bilancio dell’Unione, mentre al contempo questa misura può indurre gli altri paesi a introdurre un *carbon price* in quanto in questo caso il gettito affluirebbe al loro bilancio, mentre con il prelievo alla frontiera le entrate affluiscono direttamente al bilancio europeo.

Una seconda risorsa è legata all’obiettivo di raggiungere le emissioni zero entro il 2050. Lo strumento di controllo delle emissioni è rappresentato nell’Unione dall’*Emission Trading System*, che dovrà essere esteso, in parallelo al sistema esistente, anche al trasporto e al riscaldamento, con un meccanismo simile a quello adottato in Germania (*upstream approach*), per cui l’acquisto dei permessi è a carico dei produttori o degli importatori, che poi trasferiranno il costo in avanti sui consumatori finali, famiglie o imprese, per cui di fatto il meccanismo è del tutto simile a una *carbon tax*. Il prezzo dei permessi sul mercato si aggira attualmente intorno agli 85 euro per t/CO₂. Nel 2019 le emissioni totali di gas a effetto serra – con l’esclusione di *Land Use, Land Use Change and Forestry*, ma includendo l’aviazione – ammontano a 3,75 miliardi di tonnellate. Se ipotizziamo che tutti i permessi vengano venduti all’asta, che il prezzo dei permessi resti al livello attuale e una quota pari al 20% del gettito venga destinato al bilancio europeo, € 63,75 miliardi potrebbero costituire entrate addizionali derivanti da questa risorsa propria legata alla politica di lotta ai cambiamenti climatici.

Infine, in seno all’Oecd l’8 ottobre 2021 scorso è stato raggiunto un accordo globale⁵ - sottoscritto da 136 dei 140 Paesi membri, tra cui tutti quelli dell’Ue e del G20 - per una *minimum corporation tax*, al fine di garantire che le grandi aziende paghino un’aliquota minima del 15%. Anche se si tratta soltanto di un primo passo, questo accordo rappresenta un significativo avanzamento verso una maggiore cooperazione in materia fiscale a livello mondiale. La *minimum tax* entrerà in vigore nel 2023 e ridistribuirà ai Paesi di tutto il mondo oltre 125 miliardi di dollari, provenienti da circa 100 tra le più grandi imprese multinazionali. L’obiettivo è far sì che queste società paghino la loro giusta quota di imposte indipendentemen-

⁵ Fontana Olimpia, Majocchi Alberto (2021). “Minimum Global Tax: una svolta anche per l’Europa”. In Centro Studi sul Federalismo, Torino, Commento n. 218, 6 maggio 2021.

te dalle giurisdizioni in cui operano e dove realizzano un profitto. L'azione si articola su due pilastri: il primo riguarda i colossi del digitale e propone di tassarli dove vendono i loro servizi, e non solo dove avviene la produzione; il secondo comprende proprio la tassazione minima globale, con un meccanismo compensativo per allineare regimi fiscali diversi, facendo pagare la differenza tra quanto effettivamente applicato da un paese e il minimo del 15%.

Nell'Unione l'incremento di entrate per gli Stati membri che applicano aliquote più elevate non sarà molto significativo, se si tiene presente che l'aliquota applicata in Irlanda è del 12,5%. Ma il punto decisivo sarebbe rappresentato dall'estensione di una tassazione europea a tutti i settori, con una base imponibile comune definita a livello dell'Unione. La difficoltà in questo caso risiede nel fatto che le decisioni in materia fiscale richiedono, per l'articolo 311 del TFUE, una decisione unanime del Consiglio e la ratifica da parte di tutti i Parlamenti nazionali. Questa difficoltà potrebbe essere superata con un riferimento all'articolo 116 dove, al secondo comma, si prevede la possibilità di prendere decisioni in base alla procedura legislativa ordinaria in caso di mancato accordo per eliminare le distorsioni legate a disposizioni che falsano le condizioni di concorrenza sul mercato interno. In questa ipotesi, si potrebbe destinare una quota dell'imposta prelevata su una base imponibile comune al finanziamento del bilancio dell'Unione, superando i vincoli dell'articolo 311.

4. Il Piano finanziario dell'Unione

Dopo l'approvazione di NGEU, nell'Unione si è aperta la possibilità di aumentare le risorse proprie destinate a finanziare il bilancio dell'Unione senza dover procedere nell'immediato a una riforma dei Trattati. Nel medio periodo rimane tuttavia ineludibile la necessità, in primo luogo, di superare il voto all'unanimità in sede di Consiglio e la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali, garantendo che l'attribuzione all'Unione di nuove risorse proprie avvenga attraverso un meccanismo di natura federale con un voto a maggioranza qualificata in Consiglio e nel Parlamento europeo. Ma, al contempo, occorre che all'inizio di ogni legislatura, venga approvato un Piano finanziario che stabilisca un'equa distribuzione delle risorse fra l'Unione, gli Stati membri e i poteri locali nell'ambito di una struttura istituzionale di federalismo fiscale, che garantisca il finanziamento di tutti i livelli di governo, e non soltanto dell'Unione.

In linea teorica, è ormai largamente accettata l'idea che la spesa pubblica di tutti i livelli debba essere finanziata attraverso imposte raccolte nell'ambito territoriale in cui si manifestano in prevalenza i benefici della spesa. In conseguenza, dati i limiti delle basi imponibili, per evitare conflitti fra i diversi livelli di governo, è necessario promuovere un sistema di governo della finanza pubblica che garantisca la partecipazione di tutti i livelli alla definizione della distribuzione territoriale delle risorse. Se il punto essenziale è stabilire chi possiede il potere di dire l'ultima parola, in particolare sulle decisioni in materia di ripartizione delle risorse fiscali, la soluzione consiste nell'identificazione di una sede istituzionale effettiva di co-decisione. Se questo non avviene, e l'ultima parola spetta al livello centrale, il sistema tende all'accentramento - come avviene in Italia; se il potere decisivo è attribuito al livello sub-centrale, come avviene nel sistema di finanziamento dell'Unione europea, al livello superiore non viene garantita l'indipendenza rispetto agli Stati membri.

Per realizzare un modello effettivo di federalismo fiscale, il primo obiettivo da conseguire a livello europeo riguarda la necessità di attribuire al Parlamento europeo un effettivo ruolo di co-decisione nella procedura di definizione di nuove entrate - mentre oggi l'articolo 311 prevede soltanto che il Parlamento venga consultato -, in accordo con il Consiglio, cui venga riconosciuto il diritto di decidere a maggioranza e senza dover ricorrere alle ratifiche nazionali. Tutto ciò presuppone che venga realizzato un vero governo europeo, fondato su meccanismi democratici, in cui i partiti politici, organizzati su scala europea nel Parlamento, condividano il potere di decisione con i rappresentanti degli Stati membri, nel contesto di un sistema bicamerale di natura federale.

Ma questa innovazione necessaria non è tuttavia sufficiente in quanto l'adozione di un meccanismo siffatto per la definizione di nuove imposte, anche se da tempo riconosciuta come fondamentale, non corrisponde pienamente alla teoria del federalismo fiscale, che sottolinea l'insufficienza del modello tradizionale di Stato federale, fondato sul presupposto dell'autonomia impositiva di ogni livello di governo⁶. Pur riconoscendo l'importanza di questa autonomia, si rileva giustamente che “nella realtà, l'applicazione di questo modello dà luogo a una competizione tra fisco fe-

⁶ Majocchi Alberto (2009). “Theories of Fiscal Federalism and the European Experience”. In Ward Ann, Ward Lee (eds), *The Ashgate Research Companion to Federalism*. London: Routledge, 425-440.

derale e fisco statale che, di fronte al limite invalicabile costituito dalla capacità contributiva dei cittadini, può raggiungere un punto di equilibrio soltanto con la subordinazione del livello più debole al livello più forte”⁷ (Rossolillo 1983). A livello di uno Stato nazionale, si tratta di tutelare i livelli inferiori contro la prevaricazione da parte del livello centrale. Oggi, nell’Unione europea, è invece il livello centrale che dipende di fatto dalla volontà unanime degli Stati membri per quanto riguarda l’entità e la composizione dei finanziamenti al bilancio comune, ma in prospettiva si tratta di garantire che non sia il livello dell’Unione a prevaricare nei confronti degli Stati membri e dei livelli sub-centrali di governo.

In conseguenza, “la soluzione del problema della ripartizione del gettito delle imposte non può essere affidata né a un singolo livello di governo, né alla competizione tra i livelli, ma a un organo – o a un meccanismo – che abbia i requisiti della neutralità rispetto ai diversi livelli di autogoverno, della democraticità e della elasticità”. La proposta qui ripresa prevede dunque che la ripartizione territoriale delle risorse avvenga con una decisione che abbia lo status di norma costituzionale, e venga definita in una Convenzione che riunisca il Parlamento del livello centrale, integrato con la partecipazione di rappresentanti dei livelli inferiori.

Sulla base di questa impostazione teorica si può quindi raggiungere una prima conclusione. Il meccanismo decisionale da attivare attraverso una revisione dell’articolo 311 deve prevedere che l’introduzione di nuove risorse sia definita congiuntamente dal Parlamento, che rappresenta i cittadini dell’Unione, e dal Consiglio, che rappresenta gli interessi degli Stati membri, entrambi attraverso un sistema di voto che richieda la maggioranza qualificata. In linea di principio, questa definizione dovrebbe avvenire all’inizio di ogni legislatura ed essere decisa contestualmente all’approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale che, data la sua natura quasi costituzionale, potrebbe avvenire nell’ambito di una Convenzione che riunisca Parlamento europeo e Consiglio e sia integrata da rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Alle previsioni del QFP dovranno poi conformarsi i singoli bilanci annuali sulla base dell’articolo 312. La programmazione finanziaria delineata con il QFP dovrà quindi garantire che l’Unione sia dotata “dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche” (articolo 311).

⁷ Rossolillo Francesco (1983). *Città, territorio, istituzioni*. Napoli: Guida Editori.

5. La revisione delle regole di bilancio dell'Unione

Per quanto riguarda le regole di bilancio adottate nell'Unione monetaria per il raggiungimento degli obiettivi di stabilità finanziaria, il Trattato, all'articolo 126, si limita soltanto a fissare una regola generale ("gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi"), fortemente innovativa rispetto alla prassi che si era consolidata di finanziare l'espansione della spesa pubblica con una crescita del disavanzo. È soltanto nel Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, che vengono stabiliti i valori di riferimento (il 3 % per il disavanzo e 60 % per il debito).

Le regole fiscali sono state progettate per contenere i livelli di debito in un ambiente di tassi di interesse elevati. La realtà post-COVID-19 è caratterizzata da alti livelli di debito, ma anche da tassi di interesse contenuti, anche se probabilmente in crescita rispetto ai livelli attuali. Si tratta quindi di rivedere queste regole, in funzione delle mutate condizioni dell'economia europea. L'idea più generalmente accettata è di inserire un criterio relativo all'evoluzione della spesa che, nelle fasi ascendenti del ciclo, dovrebbe crescere meno del prodotto misurato in termini monetari, in modo che gradualmente si produca una contrazione dello stock di debito, senza gravare in misura eccessiva sulla crescita dell'economia.

Per affrontare il tema di una possibile riforma delle regole di politica fiscale, che tenga conto dei poteri limitati del Parlamento e del ruolo dominante del Consiglio, un punto di partenza adeguato può essere rappresentato dal documento comune preparato da 14 economisti franco-tedeschi⁸, che affrontava diverse questioni, partendo da proposte per completare l'Unione bancaria, finalizzate a rompere il circolo vizioso tra settore bancario e debito pubblico con la creazione di un'assicurazione comune per i depositi e un limite alla concentrazione del peso di titoli nazionali nella banche. Gli autori erano peraltro consapevoli che quest'ultima ipotesi deve essere maneggiata con cura, per evitare che effetti di annuncio possano avere conseguenze devastanti, come avvenne nell'ottobre del 2010, quando Sarkozy e Merkel annunciarono l'intenzione di coinvolgere il settore privato nella soluzione della crisi del debito. Ma l'analisi e le novità del *paper* vertono principalmente sull'architettura fiscale.

⁸ Bénassy-Quéré Agnès *et al.* (2018). "Reconciling risk sharing with market approach: a constructive approach to euro area reform". In CEPR, Centre for Economic Policy Reform, Policy Insight No.91, January 2018.

Le regole fiscali esistenti vengono considerate importanti, ma criticabili sotto molti aspetti. L'obiettivo di riduzione del disavanzo provoca evidenti effetti pro-ciclici. È vero che il disavanzo dovrebbe essere aggiustato per tener conto dell'andamento del ciclo, ma questa operazione è notoriamente difficile e imprecisa. L'applicazione delle regole è legata soprattutto all'imposizione di multe, di fatto mai utilizzate e che aggraverebbero una situazione fiscale già difficile. Ma, a loro giudizio, le regole sono necessarie non solo per promuovere sane finanze pubbliche a livello nazionale, ma altresì per evitare effetti esterni negativi per gli altri membri dell'Unione monetaria.

La prima proposta avanzata dagli economisti franco-tedeschi è quella di sostituire al limite del disavanzo un tetto alla crescita della spesa pubblica. La spesa pubblica non dovrebbe aumentare più rapidamente, in termini monetari, del tasso di crescita nominale di lungo periodo del reddito, mentre dovrebbe rimanere al di sotto di questo tasso per i paesi che devono ridurre significativamente lo stock di debito. Ogni anno un organo fiscale indipendente in ciascun paese dovrebbe fissare un obiettivo a medio termine di riduzione dello stock di debito e una proiezione del tasso di crescita nominale del reddito. Lo stesso organo dovrà definire un sentiero di crescita (nominale) della spesa pubblica, calcolata al netto della spesa per interessi, della spesa per i sussidi di disoccupazione e del gettito di misure discrezionali di variazione della struttura fiscale (per evitare, ad esempio, tagli fiscali non bilanciati da misure compensative sulla spesa). L'eventuale eccesso di debito rispetto agli obiettivi dovrà essere finanziato con l'emissione di *junior bonds*, ossia titoli che verranno ristrutturati per primi nel caso di riduzione del debito per garantirne la sostenibilità, e che potranno prevedere una clausola automatica di estensione della maturità se il paese in questione riceverà un prestito dallo *European Stability Mechanism* (ESM - il Fondo salva-stati). Un'ipotesi simile a quella delineata nel paper franco-tedesco era già contenuta nella proposta di Direttiva⁹ presentata dalla Commissione il 6 dicembre 2017.

Il secondo punto di rilievo contenuto nel *paper* degli economisti franco-tedeschi riguarda la proposta di dar vita a uno strumento di intervento finalizzato alla stabilizzazione del ciclo, che superi i limiti previsti

⁹ Commissione europea, *Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri*, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 824.

per l'utilizzo dei fondi dell'EMS, disponibili soltanto in casi eccezionali. In sostanza, viene suggerita la creazione di uno schema di stabilizzazione che preveda trasferimenti straordinari nel caso di una recessione che colpisca uno o più paesi dell'area euro¹⁰.

Si tratta di un fondo di riassicurazione, il che implica che il '*first loss*' originato da uno shock esogeno debba rimanere a carico del paese che l'ha subito. La stabilizzazione fiscale è legata all'utilizzo di indicatori legati al livello di occupazione, più direttamente accertabili. Inoltre, lo strumento deve prevedere un trasferimento automatico pari a una percentuale fissa del reddito nazionale per ogni punto di aumento del tasso di disoccupazione o di declino dell'occupazione o del monte salari¹¹. Infine, il sistema dovrà essere finanziato dai paesi membri attraverso contributi proporzionali al Pil, il cui livello varierà in funzione della probabilità che il paese in questione debba ricorrere a trasferimenti da parte del fondo comune di riassicurazione e questa misura dovrebbe servire da disincentivo a comportamenti non virtuosi da parte dei paesi dell'eurozona.

Il problema della creazione di un bilancio europeo di dimensioni sufficienti è ormai entrato nel dibattito politico¹² dopo la decisione di finanziare il *NextGenerationEU* con l'emissione sul mercato di 750 miliardi di titoli emessi dall'Unione, il che ha richiesto di portare temporaneamente al 2% il tetto delle risorse proprie per garantire il servizio del debito. Ma una soluzione definitiva potrà essere garantita soltanto nel quadro di una riforma istituzionale che garantisca, tra l'altro, il superamento della procedura prevista dall'articolo 311, terzo comma, che rende estremamente difficile la creazione di vere risorse proprie.

¹⁰ "We propose a fiscal stabilisation scheme that would offer one-off transfers in case of large downturns affecting one or several member states. It would be designed as a reinsurance fund for large shocks affecting the labour market in euro area countries and could be conceived as a line in the EU budget, or as a subsidiary of the ESM" (A. Bénassy-Quéré, 2018: 14).

¹¹ Una proposta analoga era già delineata in un Rapporto redatto da un gruppo di economisti indipendenti, su iniziativa della Direzione Generale per gli affari economici e finanziari della Commissione europea (European Commission 1993). Le dimensioni del fondo da destinare all'attuazione di questo strumento erano assai limitate ("For a shock absorption scheme based on changes in unemployment rates, the group estimates that the average annual expenditure might be of the order of 0.2% of EC Gdp").

¹² Pisani-Ferry Jean (2018). "Euro area reform: An anatomy of the debate", CEPR Policy Insight No 95.

La terza proposta importante avanzata nel *paper* franco-tedesco riguarda la creazione di un *Euro area safe asset backed by sovereign bond*¹³. La proposta prevede l'acquisto da parte di intermediari finanziari di un portafoglio diversificato di titoli pubblici, ad esclusione di titoli *junior*, e l'uso di questi titoli come collaterale per un titolo emesso sul mercato con *tranche* diversificate, calibrate, per quanto riguarda il debito *junior* e mezzanino, in modo tale che la perdita attesa della *tranche senior* - ossia dello *European Senior Bond* (ESB) - sia pari a quella di un titolo sovrano con un *rating* tripla A. Questi ESB offrirebbero uno strumento molto affidabile per le banche, in sostituzione di titoli sovrani, e ridurrebbero la volatilità dei titoli dei paesi più vulnerabili¹⁴.

In realtà, la stabilizzazione dei mercati finanziari a cui mira la proposta franco-tedesca può avvenire soltanto se la Banca Centrale europea è disposta a fornire liquidità al mercato dei titoli nazionali durante un tempo di crisi, condizione questa che è ormai largamente soddisfatta a partire dal *whatever it takes* di Draghi del luglio 2012¹⁵. Ma è necessario che operi un secondo meccanismo, che consiste nel creare *eurobond* che si fondino sulla responsabilità congiunta dei paesi membri che partecipano all'emissione dei titoli. Senza tale responsabilità congiunta, non sarà possibile creare un vero mercato comune di obbligazioni sovrane. La creazione di un tale mercato obbligazionario comune è la *conditio sine qua non* per garantire la stabilità a lungo termine dell'Unione monetaria. La volontà politica di muoversi in questa direzione è oggi ancora controversa, anche

¹³ Su questo punto un significativo contributo era già contenuto in un *paper* dello *European Systemic Risk Board* (Brunnermeier et al. 2016).

¹⁴ L'ipotesi di creare un *safe asset* non prevede che i governi che partecipano all'emissione siano congiuntamente responsabili per il servizio dei titoli nazionali acquistati dalle istituzioni finanziarie e che devono rappresentare la garanzia per le loro emissioni di *sovereign bond-backed securities*, di cui la prima *tranche*, la *tranche junior*, è più rischiosa, mentre la *tranche senior* è sicura. In proposito viene osservato che durante una situazione di crisi "it is very unlikely that the senior tranche in the SBBs can maintain its status of safe asset. It will consist of bonds that investors dump and 'safe-haven' bonds. The senior tranche will continue to depend on the cash flow generated by bonds that panicking investors deem to be extremely risky. The perception that this senior tranche is equally safe as the safe-haven sovereign bonds (e.g. German bonds) is very unlikely when markets are in panic mode. As a result, it is also likely that investors will flee the senior tranches of the SBBs to invest in the 'real thing', i.e. super-safe sovereign national bonds" (P. De Grauwe, Y. Ji, cit.).

¹⁵ *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012*, ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.htm.

se un passo decisivo in questa direzione è stato realizzato con l'emissione di 750 miliardi di titoli europei destinati a finanziare *NextGenerationEU*, in quanto i singoli Stati membri saranno responsabili per il rimborso dei 360 miliardi ricevuti a titolo di prestito, mentre il bilancio dell'Unione dovrà garantire il servizio dei 390 miliardi finanziati con emissioni sul mercato e distribuiti sotto forma di sovvenzioni.

Resta comunque il fatto che nelle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 si sottolinea la temporaneità del potere della Commissione di emettere titoli sul mercato, in quanto “given that NGEU is an exceptional response to those temporary but extreme circumstances, the powers granted to the Commission to borrow are clearly limited in size, duration and scope” e, dal punto di vista politico non sembra esistere ancora la volontà di fornire un meccanismo di assicurazione comune che metterebbe a rischio i contribuenti di un paese di dover trasferire risorse ad altri paesi. In queste condizioni, i mercati dei titoli sovrani nella zona euro potrebbero essere soggetti ad instabilità. Ma già da parte di importanti responsabili della politica europea si sono levate voci per sostenere che il potere di emettere titoli da parte dell'Unione debba estendersi al di là del periodo della pandemia e la Presidente della BCE Lagarde ha sottolineato, in un'intervista a *Le Monde* del 19 ottobre 2020, “the possibility of it remaining in the European toolbox so it could be used again if similar circumstances arise”.

Le proposte contenute in questo *paper* comune franco-tedesco sono accompagnate dal sostegno all'idea avanzata dalla Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker¹⁶ di creare un Ministro delle Finanze dell'area euro, che faccia parte della Commissione, presieda l'Eurogruppo, sovrintenda all'applicazione delle regole fiscali, definisca la *fiscal stance* adeguata all'intera area euro e la rappresenti a livello internazionale.

6. Una regola legata alla crescita della spesa

La situazione dell'Unione a seguito della pandemia ha segnato una radicale variazione, con l'applicazione della clausola di salvaguardia relativa alle prescrizioni del Patto di Stabilità¹⁷ e con il finanziamento di *Next Ge-*

¹⁶ A European Minister of Economy and Finance, COM(2017)823, 6 December 2017.

¹⁷ L'attivazione della clausola di salvaguardia (*general escape clause*) ha avuto luogo con decisione del Consiglio Ecofin del 23 marzo 2020.

nerationEU attraverso l'emissione sul mercato di 750 miliardi di titoli¹⁸. Si tratta di misure straordinarie e con durata limitata nel tempo. Ma i cambiamenti intervenuti hanno apportato notevoli variazioni, sia al livello della finanza dell'Unione, sia negli Stati membri.

Innanzitutto, le misure di sostegno adottate hanno generato un notevole incremento del debito pubblico accumulato dagli Stati membri, mentre per la prima volta si è manifestata di fatto una separazione nella finanza dell'Unione fra spesa corrente, finanziata con il sistema attualmente esistente di risorse proprie, e un conto capitale, alimentato con emissioni di titoli. L'emissione di debito dell'Unione dovrà essere garantita da un ammontare adeguato di risorse proprie, il cui tetto è stato elevato temporaneamente di 0,6 punti percentuali, da 1,4 al 2,0% del Pil. Ma soprattutto l'Unione ha avviato una politica fortemente espansiva con l'approvazione di *NextGenerationEU*, con un triplice obiettivo: favorire la transizione ecologica, sostenere la transizione digitale e garantire l'inclusione sociale. In sostanza, una politica di investimenti destinata a rilanciare, attraverso i Piani nazionali di ripresa e di resilienza, l'economia europea a seguito della pandemia¹⁹.

Ma, naturalmente, la crescita enorme del debito accumulato dagli Stati membri per evitare il collasso economico e sociale impone di adottare nuove regole per garantire la stabilità finanziaria dell'Unione. Si pongono quindi problemi – e proposte di soluzione – che sono ormai sul tavolo del dibattito politico. Mentre appare difficilmente pensabile un rilancio puro e semplice del Patto di Stabilità, l'ipotesi più realistica appare l'introduzione di un criterio legato all'introduzione di vincoli all'evoluzione della spesa in modo tale che venga rispettato il sentiero di rientro del debito, entro limiti stabiliti da ciascun paese e approvati dagli organi dell'Unione.

¹⁸ "Given that NGEU is an exceptional response to those temporary but extreme circumstances, the powers granted to the Commission to borrow are clearly limited in size, duration and scope. A5. For NGEU the Commission shall be empowered in the Own Resources Decision to borrow funds on the capital markets on behalf of the Union up to the amount of EUR 750 billion in 2018 prices; new net borrowing activity will stop at the latest at the end of 2026" (*Conclusions special meeting of the European Council*, Brussels, 21 July 2020).

¹⁹ "The plan for European recovery will need massive public and private investment at European level to set the Union firmly on the path to a sustainable and resilient recovery, creating jobs and repairing the immediate damage caused by the COVID-19 pandemic whilst supporting the Union's green and digital priorities" (*Conclusions of the special meeting of the European Council*, Brussels, 21 July 2020, EUCO 10/20).

Questa ipotesi, già avanzata dai 14 economisti franco-tedeschi e sviluppata nei rapporti dello *European Fiscal Board*, sembra essere anche al centro di una proposta che riflette la posizione del governo italiano²⁰. L'idea di fondo è di inserire un criterio relativo all'evoluzione della spesa che, nelle fasi ascendenti del ciclo, dovrebbe crescere meno del prodotto misurato in termini monetari, in modo che gradualmente si produca una contrazione dello stock di debito, senza gravare in misura eccessiva sulla crescita dell'economia.

In sostanza, l'ipotesi in discussione che appare prevalente è di mantenere i vincoli previsti dal Trattato di Maastricht, ma di renderli, da un lato, più semplici e facilmente applicabili, e di eliminare al contempo gli effetti pro-ciclici legati alla struttura attuale del Patto di Stabilità e Crescita. L'indicatore proposto a cui fare riferimento è la spesa al netto della componente ciclica e delle variazioni discrezionali di imposta. Il percorso di rientro del debito sarà *country-specific*, prendendo in considerazione la situazione iniziale, i rischi per la sostenibilità e scegliendo una traiettoria di rientro del debito che sia compatibile con il mantenimento di un tasso di crescita soddisfacente, il che implica il superamento della regola di una riduzione annuale pari a un ventesimo della differenza fra il livello attuale dello stock di debito e il 60% del Pil. Si dovrebbe infine considerare la qualità della spesa, considerando in particolare gli investimenti pubblici e la spesa che sostiene la crescita, lungo le linee già utilizzate nel quadro di *NextGenerationEu*, che indica specificamente i settori considerati prioritari in cui investire - ad esempio, almeno il 37% deve essere destinato alla transizione ecologica e il 20% alla transizione digitale²¹.

Questa ipotesi si differenzia quindi rispetto a una proposta alternativa²², che presenta in realtà una serie di elementi rilevanti, in quanto permetterebbe di adattare la politica di rientro alle condizioni specifiche dell'economia e della finanza dello Stato membro che abbia accumulato un eccesso di debito. Ma questa proposta, che riflette sostanzialmente la visione di

²⁰ Giavazzi Francesco, Guerrieri Veronica, Lorenzoni Guido, Weymuller Charles-Henry (2021). "Revising the European Fiscal Framework". (https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Reform_SGP.pdf consultato il 18 giugno 2022).

²¹ Bordignon Massimo, Pisauo Giuseppe (2021). "On reforming the EU Fiscal Framework". Rome: Astrid.

²² Blanchard Olivier, Leandro Álvaro, Zettelmeyer Jeromin (2021). "Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards". In PIIE Peterson Institute for International Economics, Working Paper, 19-20

una politica fiscale caratterizzata non soltanto da regole, ma altresì da misure discrezionali, appare destinata a trovare spazio soltanto in una fase più evoluta della struttura della politica fiscale all'interno dell'Unione europea, in quanto presuppone una capacità di governo dell'Unione attualmente carente in quanto, in base alla logica del Trattato di Maastricht, la politica fiscale rimane una competenza degli Stati membri.

7. Il superamento delle regole di bilancio definite *ex ante*

Per quanto riguarda la politica di bilancio la norma fondamentale contenuta nel Trattato di Maastricht è rappresentata dall'articolo 310(1) che prevede che "nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio". Questa norma viene poi ulteriormente rafforzata dalla clausola di *no bail-out* inclusa nell'articolo 125(1) che recita: "L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro".

Al principio generale contenuto nel Trattato fa riferimento Blanchard, che propone di fare a meno di regole fiscali in quanto la determinazione numerica dei vincoli - e i successivi inasprimenti - appare legata strettamente all'evoluzione della finanza pubblica nell'eurozona. L'attuale standard fiscale stabilito nei Trattati UE, in base al quale "gli Stati membri devono evitare deficit pubblici eccessivi", potrebbe rappresentare, secondo Blanchard, il riferimento per la fissazione di standard relativi alla situazione finanziaria dei diversi Stati membri; spetterà poi al diritto secondario dell'UE di stabilire in quali casi i deficit debbano essere considerati eccessivi in quanto, con elevata probabilità, il debito non appare sostenibile sulla base delle politiche attuali e previste per il futuro.

L'applicazione di questa ipotesi presuppone tuttavia un passo in avanti significativo verso il completamento dell'Unione fiscale, con il riconoscimento di una capacità di governo dell'Unione in materia fiscale e, in particolare, con la possibilità di determinare nuove risorse proprie attraverso

un meccanismo decisionale che preveda una decisione a maggioranza nel Consiglio e nel Parlamento europeo, senza la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali, che dovrebbero invece essere coinvolti nella fase di preparazione del Quadro Finanziario Pluriennale, da cui poi vengono determinati i bilanci annuali dell'Unione.

Inoltre, mentre il criterio del pareggio di bilancio dovrebbe rimanere il punto di riferimento per la parte corrente del bilancio, si dovranno attivare meccanismi di finanziamento dell'Unione, degli Stati membri e dei poteri locali anche attraverso l'emissione di titoli sul mercato, per quanto riguarda la parte in conto capitale, nella misura in cui si tratti di investimenti legati a politiche condivise all'interno dell'Unione. Rimarrebbe in ogni caso valido la regola che la gestione del debito pregresso rimane una responsabilità dei singoli paesi, mantenendo quindi il principio del *no bail-out*, anche se possono essere immaginate soluzioni innovative che siano in grado di rendere meno gravosa per i paesi con elevati stock di debito una politica sostenibile per il finanziamento dei livelli annuali di disavanzo.

Nella fase finale dell'Unione fiscale si potrebbe infine passare dall'applicazione di regole fissate *ex ante* che, per essere applicate, richiedono tuttora una serie di correttivi che ne rendono estremamente complessa e poco efficace l'attuazione, a una politica fiscale attiva determinata al livello dell'Unione, con l'adozione, in parallelo al Quadro Finanziario Multiennale, di un Piano finanziario che, oltre alle misure destinate a garantire il finanziamento del bilancio e la determinazione delle spese, raccolga - a seguito di una valutazione positiva da parte dello *European Fiscal Board* -, le indicazioni provenienti dagli Istituti fiscali indipendenti di ciascun paese in ordine ai livelli di disavanzo compatibili con la stabilità finanziaria e al sentiero di riduzione dello stock di debito in eccesso.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'Unione e dei livelli inferiori di governo, Stati e poteri locali, la soluzione corretta deve quindi prevedere che il Piano finanziario venga approvato a maggioranza all'inizio di ogni legislatura dal Consiglio e dal Parlamento, riuniti in una Convenzione integrata da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, e debba essere poi aggiornato annualmente sulla base dell'evoluzione dell'economia dell'Unione. Si giungerebbe così, finalmente, a una ripartizione delle risorse fra i diversi livelli di governo definita in comune, nel rispetto dei principi di una struttura di natura federale, in cui le decisioni vengono assunte con la partecipazione attiva dei diversi livelli di governo e nel quadro di un meccanismo di federalismo fiscale.

8. Un'evoluzione possibile dello *European Stability Mechanism*

Le discussioni su una capacità di stabilizzazione della zona euro stanno riprendendo vigore e potrebbero fondersi con il dibattito in corso sulla riforma delle regole di bilancio dell'Unione. La pandemia ha dimostrato il potenziale sostegno politico di tutti gli Stati membri per l'utilizzo di strumenti di debito comune (anche se per ora definiti temporanei), almeno in scenari di gravi difficoltà. Gli attuali dibattiti sulle riforme della *governance* di bilancio dell'Unione offrono un terreno fertile per una discussione sull'istituzione di una capacità di stabilizzazione fiscale, un argomento strettamente legato alle regole di bilancio.

L'idea di creare una capacità europea di stabilizzazione fiscale per la zona euro è stata avanzata sin dall'avvio della moneta comune ed è ormai ben fondata dal punto di vista teorico. Una struttura di questo tipo potrebbe fornire agli Stati membri un maggior spazio fiscale nel caso in cui la politica monetaria comune o le politiche fiscali nazionali non siano in grado di rispondere adeguatamente a shock esterni, o per le dimensioni molto elevate di uno shock generale, ovvero in caso di shock asimmetrici o di effetti asimmetrici di uno shock generale. In questa prospettiva, una proposta significativa per la creazione di una capacità europea di stabilizzazione fiscale, con la creazione di un Fondo di stabilità per l'area euro, è stata di recente avanzata in un *paper* pubblicato dallo *European Stability Mechanism*²³.

La proposta prevede che, in caso di shock esterni, il nuovo Fondo di stabilità dell'area dell'euro abbia la possibilità di offrire prestiti, con una capacità di prestito pari a circa il 2% del Pil dell'area euro, una scadenza fino a 10 anni e una dimensione che può raggiungere il 4% del Pil del paese membro per ogni caso di attivazione del meccanismo. Per i prestiti del Fondo viene prevista la struttura tariffaria e i tassi debitori del Esm. L'ammissibilità ai prestiti richiederebbe che i paesi beneficiari non siano soggetti a procedure per disavanzo eccessivo o per squilibri macroeconomici e che non partecipino a un programma di aggiustamento macroeconomico.

Vi è ampio consenso sul fatto che una capacità di stabilizzazione fiscale non dovrebbe generare rischi di azzardo morale e, di conseguenza, non dovrebbero tradursi in trasferimenti di bilancio permanenti verso un pae-

²³ Misch Florian, Rey Martin (2022). "The case for a loan-based euro area stability fund," Discussion Papers 20, European Stability Mechanism, revised 05 May 2022.

se determinato. L'azzardo morale si manifesta qualora una capacità di stabilizzazione fiscale indebolisce gli incentivi alle riforme strutturali e a sane politiche di bilancio. Un'incapacità di affrontare in modo credibile e affidabile l'azzardo morale e le preoccupazioni relative a trasferimenti permanenti può quindi minare completamente il sostegno politico per una capacità di stabilizzazione fiscale tra gli Stati membri della zona euro.

Lo strumento previsto si fonda sulla concessione di prestiti, e non di sovvenzioni (*grants*). In genere, si ritiene che i prestiti per cui è previsto servizio e rimborso generino effetti macroeconomici minori rispetto alle sovvenzioni. Tuttavia, in pratica e a seconda del disegno della capacità di stabilizzazione fiscale, i prestiti possono avere in realtà un maggiore effetto di stabilizzazione se si considera il costo per uno Stato membro dell'area euro derivante dal fatto di dover contribuire nel tempo a finanziare le sovvenzioni.

Il costo per la partecipazione degli Stati membri della zona euro alla capacità di stabilizzazione fiscale deve essere sufficientemente ridotto. Contributi annuali elevati o ingenti garanzie di capitale aggiuntive possono dissuadere i paesi dal sostenere l'istituzione di una capacità di stabilizzazione fiscale sin dall'inizio. Questi costi potrebbero essere contenuti nell'ipotesi che il Esm ospiti il Fondo di stabilità dell'area euro, al fine di salvaguardare il sistema finanziario e la stabilità macroeconomica fornendo prestiti agli Stati membri della zona euro in caso di shock esogeni. La dotazione complessiva proposta è pari a 250 miliardi di euro, ovvero leggermente al di sopra del 2% del Pil dell'area euro nel 2019. Questa dimensione del Fondo rientrerebbe nella capacità attuale di prestito dell'Esm, e non sarebbero quindi necessarie da parte degli Stati membri garanzie aggiuntive o il versamento di contributi finanziati da nuove imposte. Per massimizzare l'effetto di stabilizzazione, per la concessione dei prestiti sarebbe prevista una durata fino a dieci anni che, insieme ad una moratoria di tre anni solo per interessi e commissioni, aiuterebbe a garantire che i rimborsi del prestito non pregiudichino la ripresa economica dallo shock iniziale. Il tasso di interesse sarebbe il tasso di mercato Esm a dieci anni.

Tuttavia, la proposta avanzata dagli economisti del Esm non sembra aver fatto molta strada in quanto è stata immediatamente respinta dal governo tedesco. "Il MES non è stato creato per affrontare sfide di politica economica generale e a lungo termine", ha detto a *Handelsblatt* il Segretario di Stato presso il Ministero federale delle finanze Florian Toncar (FDP),

commentando la proposta per un nuovo Fondo di stabilità destinato a sostenere gli Stati che sono entrati in una crisi per fattori esogeni, come una guerra, una pandemia o danni causati da una tempesta e che, secondo la proposta degli economisti del Ems, dovrebbero essere messi in grado di contrarre prestiti a basso costo dal Fondo, che dovranno rimborsare in seguito. E ha concluso: “Non dovremmo pensare costantemente a come ignorare i segnali del mercato, ma piuttosto a rinvigorire la disciplina di mercato”²⁴. Ma il problema cui la proposta cerca di fornire una risposta rimane e appare di ancora maggiore attualità in un’Europa colpita prima dalla pandemia e, successivamente, dallo scoppio della crisi in Ucraina.

9. Conclusioni

L’evoluzione della gestione finanziaria dell’Unione è resa ulteriormente più complessa dagli effetti del conflitto in Ucraina, in particolare per la difficoltà di rifornirsi del gas russo con le conseguenze sul prezzo dei combustibili, e dall’inflazione conseguente anche all’aumento dei prezzi di beni alimentari. Di queste difficoltà la Commissione ha preso atto estendendo fino alla fine del 2023 la validità della clausola di salvaguardia per la sospensione delle regole del Patto di stabilità. Ma gli effetti a breve e a lungo termine della crisi ucraina sono difficili da valutare, sia per quanto riguarda l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, sia per la realizzazione dei tre obiettivi di *NextGenerationEU*: transizione ecologica, transizione digitale, inclusione sociale. Un elemento certamente da valutare riguarda la necessità per l’Unione di effettuare passi in avanti in materia di sicurezza e di una politica estera comune. Questi nuovi sviluppi avranno certamente anche un impatto sul bilancio dell’Unione, e quindi sulla necessità di reperire nuove risorse proprie. Ma le previsioni sull’evoluzione di questa nuova fase sono ancora incerte e di difficile definizione, e dipenderanno in misura significativa dall’evoluzione del conflitto e dalle decisioni che l’Unione sarà in grado di assumere, anche tenendo conto delle tendenze che si manifesteranno negli Stati membri a seguito dei risultati delle ultime elezioni europee.

²⁴ Greive Martin (2022). “Der Euro-Rettungsschirm ESM will einen neuen gigantischen Schutzschirm aufspannen. Das Bundesfinanzministerium lehnt den Vorschlag allerdings ab”. In Handelsblatt, 05/05.

Bibliografia

Blanchard Olivier, Leandro Álvaro, Zettelmeyer Jeromin (2021). “Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards”. In PIIE Peterson Institute for International Economics, Working Paper, 19-20

Bordignon Massimo, Pisauro Giuseppe (2021). “On reforming the EU Fiscal Framework”. Rome: Astrid

Brunnermeier Markus *et al.* (2016). “ESBies: Safety in the tranches”. In European Systemic Risk Board, Working Paper Series No. 21

De Grauwe Paul and Ji (2018) Yuemei. How Safe is a Safe Asset?. CEPS Policy Insight, No 2018-08, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3187208>

European Commission (1993). “Stable Money – Sound Finances. Community public finance in the perspective of EMU”. In “European Economy, No 53

Fontana Olimpia, Majocchi Alberto (2021). “Minimum Global Tax: una svolta anche per l’Europa”. In Centro Studi sul Federalismo, Torino, Commento n. 218, 6 maggio 2021

Giavazzi Francesco, Guerrieri Veronica, Lorenzoni Guido, Weymuller Charles-Henry (2021). “Revising the European Fiscal Framework”.

(https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Reform_SGP.pdf consultato il 18 giugno 2022)

Greive Martin (2022). “Der Euro-Rettungsschirm ESM will einen neuen gigantischen Schutzschirm aufspannen. Das Bundesfinanzministerium lehnt den Vorschlag allerdings ab”. In Handelsblatt. (https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/europaeischer-rettungsschirm-bundesregierung-lehnt-vorschlag-fuer-neuen-euro-rettungsfonds-ab/28310310.html?utm_term=organisch&utm_campaign=standard&utm_medium=social&utm_content=ne&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3aZ7KHKwIA1U6V6pI01j3GcTcwnDYkFRGawqIERo39mJX_LMPINLew5JY#Echobox=1651773045ab/28310310.html?utm_term=organisch&utm_campaign=standard&utm_medium=social&utm_content=ne&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3aZ7KHKwIA1U6V6pI01j3GcTcwnDYkFRGawqIERo39mJX_LMPINLew5JY#Echobox=1651773045) consultato il 18 giugno 2022)

Majocchi Alberto (2009). “Theories of Fiscal Federalism and the European Experience”. In Ward Ann, Ward Lee (eds), *The Ashgate Research Companion to Federalism*. London: Routledge, 425-440

Misch Florian, Rey Martin (2022). "The case for a loan-based euro area stability fund," Discussion Papers 20, European Stability Mechanism, revised 05 May 2022.

Pisani-Ferry Jean (2018). "Euro area reform: An anatomy of the debate". CEPR Policy Insight No95

Rossolillo Francesco (1983). *Città, territorio, istituzioni*. Napoli: Guida Editori.

Le crisi: democrazia e sicurezza regionale e internazionale

Special Issue 2023

Democracy and populist nationalism: the EU at the crossroad

Alberto Martinelli

The gist of my argument is that nationalism combined with populism- as manifested in the ideas and actions of European sovereignist parties and leaders- is today the major obstacle to the political construction of Europe.

Populist nationalism or national populism (the two concepts can be used alternatively according to the context) is the merging of nationalist ideology and populist rhetoric. Although present in the lexicon of most political leaders as a rhetorical style, populism has a definite ideological core: the antagonistic relationship between the pure and virtuous people and the corrupted and ineffective elites, the absolute rule of the majority principle, the rejection of pluralism and intermediation. The vagueness and plasticity of of populism's ideological core facilitates its combination with more structured ideologies, first of all natonalism, i.e. the ideology of the modern nation-state that upholds the necessary congruence between political unity and national unity. The hostility toward the European project of an 'ever larger union' is the meeting ground between nationalism and populism. Sovereignist parties and governments of EU member states make an instrumental use of popular resentment for the malfunctioning of representative democracy, the socio-economic crisis, the pandemic and the war, posing as the true defenders of national interest in front of transnational economic power, EU technocracy and cosmopolitan culture. The diffusion of both nationalism and populism is the symptom of a crisis in the European democracy and social model, and fosters a renationalisation of conflict in Europe. Its challenge should be taken seriously and effectively countered with facts, by implementing the sustainable and equitable development model outlined in the Next GenerationEU and reforming European institutions in order to achieve a truly democratic supranational union.

In this essay, after synthetically outlining the distinctive features of nationalism and populism, I will analyse the major factors fostering the rise of populist nationalism in Europe and I will conclude with the discussion of its more effective alternative. The text develops the analysis presented at the October 2021 Conference with updates required by the Russian invasion of the Ukraine.

Nationalism

Although polisemic, ambiguous, changing in time and space, the concept nationalism connotes a defined and well structured ideology, with a strong emotional appeal, which has been a powerful factor in the political struggles of the last two centuries by shaping mass political behaviour (Breuilly, 1982). Nationalism can be defined as the ideology, or discourse, of the nation, it fosters specific collective movements and policies promoting the sovereignty, unity, autonomy of the people gathered in a single territory, united by a distinctive political culture and sharing a set of collective goals. The concept of nationalism is strictly related to that of the nation-state since, on the one hand, the nationalist ideology coordinates and mobilizes collective action in nation-building through a sense of belonging to the nation as a primary identity and, on the other hand, the centralization of power in a sovereign state, i.e. the unification of territory, language, culture and tradition, allows the national ideology to prevail over the many regional/local and social/cultural autonomies of pre-modern societies. Nationalism is the political principle that affirms the necessary congruence between political unity and national unity and helps achieving the political project of the fusion of state and nation. One can identify three main sets of interrelated claims in the nationalist discourse (Ozкимli, 2010): a) identity claims: the world is divided into 'us' and 'them', friends and foes, positing a homogeneous and fixed identity on either side and stressing the characteristics that differentiate 'us' from 'them'; b) temporal claims: the nationalist discourse is obsessed with the propagation of the 'authentic' version of the historical past and with establishing meaningful links to the past (also promoting social amnesia of problematic aspects that are not congruent with the official narration); c) spatial claims: nationalists presume an inextricable link between the nation and the physical and built environment of a ter-

ritory that is often seen as formative of the national character and bearing the indelible marks of the nation's presence. As a result of the previous claims, at the core of the nationalist discourse lies the affirmation of three priority claims: the values of the nation must have absolute priority; the loyalty to the nation overrides all other forms of loyalty, individual and collective (family, class, ethnicity, religion, etc.); the nation is the ultimate source of sovereignty. These ideological claims respond to the individuals' need to overcome the feelings of insecurity and perceived endangerment that result from uprootedness and the dissolution of old securities and old faiths.

Nationalism is a basic aspect of the culture and institutions of modernity, both as an ideology and a political movement, but, although historically specific, the concept rielaborates pre-modern symbolic materials like ethnicity with the aim of forming a new collective identity and a new base of solidarity in a modern society of individuals. Performing the three key functions of coordination, mobilization and legitimacy, nationalism has played a key role in the two major responses to the crucial question of how modern societies can establish an effective state-society connection and reconcile the public interests of citizens and the private interests of selfish individuals. The first response is 'political' and rests on the idea of citizenship: the nation is simply the body of citizens who participate in liberal-democratic institutions. The second answer is 'cultural' and stresses the idea of collective identity: the nation is made by all those who feel to belong to the same cultural community, an idea that is upheld by political elites confronting the problem of securing the support of the masses, since it can provide a common national identity for members of different social groups.

Nationalism is a modern phenomenon because is closely related to the interconnected set of economic, political and socio-cultural transformations that characterize the various roads toward and through modernity (industrialization, bureaucratization, democratization, mass communication). The role of nationalism varies in the different roads to modernity (Greenfeld, 1992), but the development of modern industrial societies requires common processes and policies that are all facilitated by nationalism, such as the free movement of labour, capital and goods throughout the national community, universal schooling and a standardized national language, intensified social and geographical mobility (Martinelli, 2005).

Moreover, this ideology responds to the need of securing cohesion in the face of the fragmentation and disintegration caused by rapid industrialization. It is reinforced by the development of mass politics, when the insertion of hitherto excluded social groups into politics creates unprecedented problems for the ruling elites, who find increasingly difficult to maintain the loyalty, obedience and cooperation of their subjects. It contributes to develop a national culture by destroying both the exclusiveness of elite high cultures and the parochialism of local cultures (Gellner, 1983). And it grows through the development of primary education, the invention of public ceremonies, the mass production of public monuments, to the point of becoming a new secular religion.

The age of impetuous rise of nationalism was the 19th century and the first half of the 20th. The nationalistic fever did not decline among the peoples of Europe after the 'useless slaughter' of the Great War; to the contrary, it reached a new apex with the advent of totalitarian regimes and the global conflagration of the Second World War. Only the death of tens of millions, the shame and horror of concentration camps, the enormous destruction perpetrated by the war induced peoples which had fought against each other for centuries to put an end to the 'European civil wars', to establish peaceful relations and to outline the supranational regime of the European Union. But, after the end of the Second World War, nationalism did not disappear from the world, rather took other forms, first of all in the anti-colonial independent movements of Africa and Asia. At the end of the XX century, it strongly re-emerged also in Europe, where the collapse of the USSR caused the explosion of ethnic, religious and national conflicts and tensions that had been latent and to a great extent absorbed into the Cold war confrontation between the two superpowers. The surfacing of these old conflicts got linked with the new conflicts stemming from the economic and political changes taking place in the post-Soviet world, as it is now dramatically manifest in the Russian invasion of the Ukraine. The nationalist parties and movements of Eastern Europe are not, however, the only instance of resurgent contemporary nationalism, since in many other European countries national populism grows as a reaction to the threat of deterritorialization and uprooting caused by globalization and as a response to the problems raised by the economic financial crisis and the poor functioning of representative democracy both at the Union's and at the member states' level. The rela-

tionship between the national principle and the democratic principle has evolved in a complex and sometimes conflictual way. In contemporary European national populist parties are not anti-democratic and actually claim to be the true interpreters of democracy; but, they have an illiberal conception of democracy which stresses the democratic component (“government of the people, by the people and for the people”, the absolute power of the majority) at the expense of the liberal component (division of powers, constitutional guarantees, institutional checks and balances, minority rights).

Populism

The new spread of populism nowadays has made it a ‘catch-all word’, that requires a conceptual specification. For some scholars (Taguieff, 1986) populism does not have a specifically ideological character, but is rather a rhetoric style, an attempt to connect empathically with the masses, which can apply to different ideological models. And actually most political leaders make use of a populist rhetoric in their strategies of consensus organization. But, although present in the lexicon of most political leaders as a rhetorical style, populism acquires the distinctive features of an ideology (although with a thin and poorly elaborated core, Mudde, 2007), when it organizes its political discourse around the two concepts of people (as the legitimate source of power) and community (as the legitimate criterion for defining the people); emphasizes the antagonistic relationship between the two homogeneous groups of *We* (the pure, virtuous people) and *Them* (the corrupt, inefficient and negligent elite or establishment); upholds the right of the majority against the minority, downplaying or even rejecting pluralism and intermediation. Populism is a controversial, slippery, polisemic concept: it can refer to the sovereign “demos” (the legitimate foundation of the political order), or to the people-mass (the common people), or to the people-nation with its ethnic roots (Meny and Surel, 2000). Populists differ on who should be included or excluded from the people and on which elites or minorities, besides established party leaders, should be blamed (Eurocrats, global finance, transnational elites, asylum seekers, specific immigrant groups). Common ideological elements are the mistrust of any elite, first of all the political elite, and the emphasis on the people as the true legitimate actor of public decision-making, the antagonism

against international finance, the affirmation of the social bonds within organic communities which goes together with the diffidence and refusal of the others (immigrants, strangers, ethnic minorities, worshippers of other religions).

The vagueness and plasticity of this ideological core, thin and strong at the same time, allows the populist rhetoric to be combined with a variety of 'thick' ideologies, such as nationalism (Martinelli, 2013, Ispi, 2019) or leftist radicalism, that add more specific content to it. Conceiving populism as a thin ideology allows to account for the variety of political content and orientation of populist movements (right and left), while simultaneously stressing a set of common features, and also illustrates the dependent relationship of populism on more comprehensive ideologies that provide a more detailed set of answers to key political questions (Stanley and Ucen, 2008).

The link with nationalism is the most diffuse and dangerous variety since it can imply violent conflicts and non-democratic drifts. Although not present in all forms of contemporary European populism, the link with nationalism reinforces and organizes the populist ideology around the key questions of inclusion into/exclusion from the community and of the reaffirmation of national sovereignty against the EU "super-state" in opposition to the project of 'an ever closer union'. There is the widespread belief that some immigrant groups (as a whole, not single members of them) are culturally incompatible with the native community and are threatening national identities; and EU institutions are blamed to foster the threat by upholding the free movement of people. Nationalism and populism have a lot in common (the demonization of political opponents, a conspiratorial mindset, the search for scapegoats, the fascination for more or less charismatic leaders), but, first and foremost, the anti-EU stance. The hostility toward the European project of constructing a supra-national union and the opposition to the euro represent the connecting link between populism and nationalism (Martinelli & Cavalli, 2020).

The main causes of populist nationalism in contemporary Europe

The main causes of the rise of populist nationalism in Europe are only partially common to this kind of political phenomenon in other regions of the world. Populist national parties, from the French Front National to

the Italian League, from Ukip to the Dutch Freedom Party, from Alternative für Deutschland to Viktor Orban's and Jaroslaw Kaczynski's government parties in Hungary and Poland, welcomed a few years ago Donald Trump's election as the sign of new times and new opportunities for the majority betrayed by globalization, and agreed with his protectionism and demagoguery ('produce American', 'buy American', 'power returns to the people'). However, they exaggerated the similarities between European and American politics, since European populist nationalism has specific features which combine in different ways in the various EU member states.

The national populist upsurge in contemporary Europe has been favoured by past long-term processes, like modern nation-building, the advent of mass politics, colonialism, and decolonisation; but various inter-related causes have contributed to its strong comeback on the political stage in contemporary Europe. First, the impact of the post-cold war scenario, that has brought to light old cleavages and old nationalisms and has created difficult problems of regime change, thus fostering the political career and access to power of populist leaders in Eastern Europe. The Russian invasion of the Ukraine is the most extreme expression of resurgent nationalist cleavages and conflicts. Second, the double crisis of legitimacy and efficiency in representative democracies, that is related to economic and cultural globalization: on the one hand, mainstream political parties are less and less able to mobilize voters and to structure political conflict; on the other, global trends erode national sovereignty and limit the capacity of national governments to implement effective policies, the EU governance system does not have yet the legitimacy and scope of action which are necessary to deal with problems which are too big to be coped with at the national level. Third, the impact of the long economic crisis, which interacts with the political and economic implications of the Ukrainian war and the political Middle-Eastern and African crises (refugees and asylum-seekers, air bombing and terrorist attacks, huge increases in the price of energy, food and raw materials) with the result of feeding uncertainty, resentment and fear of the future, and of creating a favorable ground for anti-establishment parties. Let's see these causes in more detail.

The first set of causes stems from the impact of the post-Cold War scenario that brought to light old cleavages and old nationalisms and created difficult problems of regime change, thus fostering the political career and access to power of national-populist leaders and parties in those Central

and Eastern European countries that in the 45 years after the Second World War had experienced limited sovereignty, authoritarian regimes, and planned economies. The implosion of the Soviet Union reopened cleavages and conflicts that during the long Cold War had been absorbed into the bipolar confrontation between the USA and the USSR. The end of the struggle between two alternative Weltanschauungen helps explain the resurgence of national, ethnic, and religious identities – with the related geopolitical conflicts – that had been anesthetised and hidden behind the rhetoric of universalistic ideologies (free society and communism). Old cleavages inherited from the past intersect, and partly overlap, with the new conflicts stemming from the political, economic, and cultural transformations of the present and the new global processes. With the collapse of the ancient regime, when the planned economy and social security system break down, traditional social relations are in flux and sentiments of general insecurity grow, ethnic groups are brought to rely on their cultural and linguistic communities. Where society fails, the nation seems the only guarantee, and national populism prospers. Moreover, the Eurosceptic attitude of many leaders and citizens of countries like Poland, Hungary, the Czech Republic, and Slovakia can also be traced to the reluctance to give up (if only partially) their recently regained national sovereignty to supranational institutions. The four countries forming the so-called Visegrad Group share a notion of the EU “à la carte”: they gladly accept the resources of the EU social cohesion policy but refuse to accept the agreed quotas of asylum-seekers within their national borders.

The Russian-Ukrainian war is the most extreme and violent expression of resurgent nationalist cleavages and conflicts in Eastern Europe. It is rooted in Russian nationalism (and more specifically in the attempt to restore the imperial power first of the tsars and later of the Soviet Union) and fosters, in its turn, the Ukrainian nationalism of that of some of its allies. As Brubaker argues (1996), when a large multi-ethnic empire like the USSR collapses and dissolves, three reciprocally antagonistic types of nationalism emerge: 1) nationalising nationalism of recently independent sovereign states that claim the status of legitimate ‘owner’ of the state for the majority nationality that is defined in ethno-cultural term (this majority was previously a minority within the multi-ethnic empire). This is the case in most post-Soviet state as the Ukraine, the Baltic republics, Georgia, etc.; 2) cross-border nationalism or ‘external fatherland’ of the former

majority nationality of the empire, claiming the right/obligation to monitor the conditions, enhance the wellbeing, defend the rights, protect the interests of its own ethnic-cultural communities that have become minorities in the newly independent nation-states, first of all the Russian minorities who live in the post-Soviet states; 3) the nationalism of those national minorities that strive for greater autonomy or even full independence from the states in which they live, and are caught in between the two antagonistic former types of nationalism, like the Crimean Tatars.

A second group of causes that favoured the rise of populist nationalism concerns the pathologies of representative democracy and the crisis of its main actors, i.e. political parties. Actually, the rise of populist-nationalist leaders, movements and parties are the main symptom of the crisis of democratic representation in contemporary Europe (Ispi, 2016). A representative democracy works well when a government, legitimized by the free vote of the majority and accountable to all citizens, is capable of managing complex issues. To day both legitimacy and efficiency are in crisis: on the one hand, mainstream political parties are less and less able to mobilise voters and structure political conflict; on the other, globalisation erodes national sovereignty and limits the capacity of national governments to implement effective policies, while the EU governance system does not have yet the legitimacy and scope of action necessary to deal with problems too big to be coped with at the national level. This double crisis has been going on for decades. Its roots can be traced down in the globalization processes, and the recent and prolonged financial crisis and economic stagnation have only made things worse. Traditional mass parties have been losing consensus and influence as a result of different interrelated processes of change: first of all, the declining appeal of the great ideological narratives due to the failure of communism and the Soviet Union's collapse, but also the helplessness of social democracy in facing growing inequalities, and the boiling down of liberalism to a self-regulating market doctrine. The great cleavages—both political—cultural (state vs church, center vs periphery) and socioeconomic (land vs industry, capitalowners vs workers) that marked the formation of the modern European society, and also gave birth to traditional parties, were weakened by secularization, the growth of the service economy, the feminization of the workforce, the extension of welfare. All together these processes lessened class and religious conflicts and undermined the traditional bases of mass parties.

Economic and cultural globalisation deepened and amplified this transformation. Contemporary globalisation has put a heavy strain on the institutions of representative democracy, governments, parliaments, parties. Globalization is characterized by the contradiction between growing economic interdependence at global level on the one hand and persistent political fragmentation in sovereign nation states on the other. This creates new technological and economic opportunities but also growing inequalities; by distributing costs and benefits unequally, it fosters new cleavages in society between those social groups that are (or are deemed to be) favoured by the global economy and a multiethnic society and those that are (or are deemed to be) harmed; and these new cleavages exacerbate a misalignment between traditional parties and their voters. Until the 2008 global financial crisis, opportunities seemed to outweigh costs not only for the large emerging economies of Asia and the US, but also for the EU; but after 2008 the balance has reversed, with economic stagnation, unemployment, and sovereign debt severely affecting the EU countries, which have only partially recovered. Traditional parties seem less and less capable of channelling, filtering, and processing the increasingly fluid and heterogeneous demands coming from civil society, with the result that their integration into coherent government programmes becomes more and more difficult.

Globalization has created problems not only to representative democracy, but to performing democracy as well. Global economic processes erode the sovereignty of the nation state (that has been the context in which modern democracy has developed); the range of government policy options and their effectiveness have been reduced, thus further enlarging the gap between what is promised by leaders and what is delivered; imply a shrinking and/or redefinition of the welfare state; jeopardize the traditional role (as intermediaries) of parties, unions, business organizations, professional associations; and contribute to foster citizens' disaffection and distrust in leaders' skills and democratic governments. Several national governments have responded to these challenges by moving in the direction of the 'developmental state'. For EU member states declining effectiveness was compensated by supranational governance, but this happened only to some extent because the union is unaccomplished and suffers from a democratic deficit.

A third main cause was the global financial crisis and related economic stagnation. They have amplified globalization's negative impact on some

social groups (low skill workers in traditional industries with diminishing wages, unemployed and underemployed and youth finding only precarious jobs and other globalization losers), and have furthered the opposition against migrants who are accused of stealing jobs to the natives and transnational corporations which are accused of cutting jobs at home through offshoring (a major propaganda item in Trump's electoral campaign). The prolonged economic-financial crisis and the growing unemployment and underemployment have created a climate of psychological uncertainty, fragmentation and precariousness with consequences for the political systems of EU countries, where mainstream government parties have become the target of the propaganda of national populist movements that portray them as the docile instruments of supranational technocratic and financial elites. For Marine Le Pen's *Front National*, for instance, "le mondialisme" is the new contemporary slavery and the vagrant, anonymous bosses of international finance are the new slave traders, who in the sacred name of profit want to destroy everything that tries to oppose their tyranny, first of all the identity and sovereignty of the nation. The euro is involved in this condemnation and is defined a treason not only of France but of Europe at large, since it means the forced integration of the European economies into a US-dominated world market.

The birth of the euro, together with the exit strategy from the global financial crisis, actually, increased supranational regulation. A single monetary policy without a single fiscal and public expenditure policy implied strict controls on national governments economies of the Eurozone by EU institutions (like those of the Stability and Growth Pact) that were resented by most citizens. Conflicts of interests increased among member countries of the Eurozone, between the more successful economies and those plagued by high state debt and unemployment, between the citizens of the former who do not want to repay the debts of others, and the citizens of the latter who protest against the sacrifices imposed by EU authorities and the loss of national sovereignty. Together with global elites, the EU superstate, the euro, immigrants are easy scapegoats; the long crisis revives the denunciation of migrants stealing jobs and welfare subsidies from the indigenous population. Populist nationalist parties in many European countries uphold policies of 'welfare state chauvinism, that restrict social protection only to natives (Kitschelt, 2000). The anxiety related to the economic crisis made more acute by fears caused by ter-

rorism and war which foster a diffuse sense of insecurity, resentment and fear and create a favourable ground for the growth of parties and movements which blame and shame the political and economic establishment.

Last but not least, the rise of populist nationalism can be traced to the impact of the cultural dimension of globalization, i.e. to the explosion of digital communication, that has amplified the role of mass media in the political space. Traditional media, and commercial television in particular, have exerted since long ago a significant influence in politics, in so far as they contribute to increase the costs of electoral campaigns and the connected influence of political lobbies, to personalize leadership, to weaken internal party dialectic, and to depoliticise mass protest. Communication specialists have replaced party cadres and foster the personalization of leadership. The marketization of mass media dictates its own logic to which political actors have to adapt. Televised talkshow treat politics as any other message, fulfilling the need of drawing viewer attention by turning everything into something spectacular, oversimplifying and overdramatizing every issue, stereotyping and demonizing rivals, reiterating scandals and personal accusations. Commercial TV appears coherent with the populist rhetoric of glorifying the common sense of the man in the street, even when it equals prejudice, disinformation and false messages.

The new digital media turned out to be even more influential than television (Kriesi, Pappas, 2015), since they have further weakened political parties' capacity to mediate and intermediate and have undermined the authority of scientists and intellectuals. Authority based on knowledge and experience is challenged daily by millions of web users who pretend to be experts of everything and are perennially indignant. The refusal to listen to the opinion of an expert or to verify the reliability of a presumed scandal is part and parcel with the populist distrust and hostility toward any type of elite, including the intellectual elite, with the consequence that many people are victims of false news, covered manipulations, conspiracy theories, post-truths. An alarming picture: while the digital revolution offers many opportunities, it also raises worries when it comes to public democratic discourse. Blogs and social networks are seldom used to better the knowledge of reality, develop the critical mind, experiment forms of deliberative democracy, educate citizens to respect different opinions and be open to dialogue, debate and compromise. Internet is, on the contrary, more often used for naming and shaming, making up scape-

goats, expressing frustrations and prejudices, complaining while putting the blame for misdoings and failures always on others in a game of collective lack of responsibility. The field is thus open for the diffusion fake news and messages with a strong and immediate emotional impact, as those of nationalism, populism, euroscepticism.

The alternative to national populism

The birth of the European community at the end of the Second World War was rooted in the desire to put an end to the ‘civil wars’ of modern European history and to avoid the disastrous impact of aggressive nationalism. The EU is a specific and novel political construction, both institutionally and culturally. It does not reproduce the European model of nation state building, since it lacks fundamental characteristics such as a strong centralized power and a standardized culture articulated through a common language, and it seeks to preserve cultural diversities and different identities. For the first time in European history, the state did not rely on military structures for the integration of such a huge and economically potent body, but rather on a legal and economic community, and does not aim to deprive its members of their cultural specificities. The EU is a multinational union with a core of shared values (democratic institutions, basic human rights, free competition, preservation of different cultures and languages, peaceful coexistence in international relations) that are at the foundations of common institutions. And yet, the question of nationalism is still unsolved. As Emmanuel Macron said in his 26 September 2017 speech at the Sorbonne “les passions tristes de l’Europe: nationalisme, identitarisme, protectionisme, souverainisme de repli”, ideas that were thought to be defeated, after they had risked destroying Europe forever, are now returning, clad in new clothes, because they cynically exploit the fear of the European peoples. And war is once again at the border of the EU.

The revival of nationalism combined with populism is due to the various factors I have outlined above, but also to the fact that the question of nationalism has been at the centre of two main contradictions in European integration: the formation of a supranational union that uses nations as basic building blocks but pretends to get rid of the related nationalistic ideologies and the transfer of growing portions of national sov-

ereignty from nation state level to the supranational level with an insufficient transfer of commitment and loyalty from member states' citizens to the evolving supranational community and European institutions. The intention of Europe's founding fathers, both political and intellectual, was that European institutions would gradually extend beyond nation states until they replaced them, but that this process should take place under the control of those nation states (Martinelli, Cavalli 2020). It is somehow ironic that European integration, which intended to provide a substitute for national sovereignty, *de facto* ensured their survival and resilience in an increasingly complex world (Badie, 1995). Constructing a supranational union with nation states as building blocks was a viable, but risky, road toward greater integration, since it guaranteed the survival of nationalism that often makes cooperation and agreement difficult. The nationalism of member states in European decision-making has been countered by multilevel and multistakeholder governance, but strengthened by the fact that the most powerful actor in the tripartite structure of governance is the Council of heads of state or government, who derive their legitimacy from the respective national constituencies, and therefore often tend to put national interests above common European interests. Member states' citizens can actually be even more nationalistic than those of their leaders. Bonds of affinity and shared values are still stronger at that national level; idiosyncratic beliefs and stereotyped pictures of other peoples are hard to get rid of. Europeans are inadequately aware of their common citizenship alongside national ones, do not identify enough with European institutions, and often oppose communitarian policies in the name of national interests and identities. These attitudes are instrumentally used by national populist leaders as a main consensus strategy and continue to obstruct the path towards an ever greater union. The response to anti-EU nationalism should not be to deny the patriotic sentiments of member countries' citizens, but to develop a European patriotism alongside them (Calabrò et al, 2019).

National populist leaders seem to provide an answer, although limited, to the crises of contemporary European democracies as far as they offer an identity basis to the many citizens who are worried for present economic and social problems: inflation, economic stagnation, growing inequality, unemployment, precariousness, and generalized insecurity. But their strategy of restoring full national sovereignty and their claim that

by re-nationalizing main policies they will fix those problems and respond effectively to the interrelated crises of unequal development, Covid19 and the war, do not convince. They do not seem to recognize what in today globalizing world is more and more clear: no UE member country, no matter how economically powerful or politically ambitious, could face by itself the challenges of globalization and the contemporary crises. And in fact, when this type of parties win the elections, their governments recur to technocratic and poorly transparent decision-making, exposing themselves to the same type of criticism that they address to European bureaucracy and technocracy in Brussels and Frankfurt. The supporters of populist anti-EU parties criticize real pathologies of democratic life and hope to cure them, but their conception of democracy is often rudimental and incomplete and fosters the rise of intolerant, plebiscitarian leaders who, once in power, prove to be incapable to govern complexity. The risk exists that the rationalising power of parties and institutions might be severely reduced by the ebbs and flows of volatile and ephemeral political moods, thus triggering a vicious circle between weak, short-sighted governments and protest populist movements without perspectives, right at the time when the need for legitimate and efficient governments, able to face a series of intertwined crises (low economic growth, high unemployment, massive migration, terror and war) is stronger than ever.

Unable to provide an effective solution, populist nationalism finds in the EU institutions an easy scapegoat for both the crisis of efficiency/efficacy and legitimacy of European democracies. It is true that a deficit of democratic representation does exist in EU governance, but it cannot be seen as the root of the pathologies of European democracies and it is an illusion to think that in the globalizing world separate nation states have the resources of power necessary to govern the complexity of the present crises or, at least, to mitigate their negative effects (not to say of the serious risk of entering a path already tragically travelled in European history).

The challenge of populist nationalist parties must be addressed quickly and strongly. Their critiques must be taken seriously as a stimulus to improve the quality of European democracy. Their electoral success should not induce the pro-EU political actors to pursue their populist slogans and illiberal proposals, but to uphold a wholly alternative project that must reform EU institutions, grant more power to the European parliament, develop a truly European public space and striking reasonable comprom-

ises between intergovernmentalism and supranationalism, between economic competitiveness and social cohesion. A supranational governance should be achieved by transferring further quotas of national sovereignty to the EU level in order to implement paneuropean decisions in macroeconomic, social, fiscal, foreign and security, environmental, migration policies, adopting the method of reinforced cooperation among those members which already share the common currency. But the decisive argument for preferring the communitarian over the nationalistic option is the motivation which has been at the roots of the European project: the need to put a definite end to the centennial history of the European “civil wars”. As François Mitterand warned in his last speech in the European parliament, “le nationalisme c’est la guerre”(January 17th, 1995).

The Russian invasion of the Ukraine provides evidence to Mitterand’s statement. The war can have opposite effects on the founding project of the EU. It can either further strenghten populist nationalism or provide a greater impulse toward a deeper political union. I have argued that the response of populist nationalism to European crises is inadequate and that, on the contrary, crises are met when EU member states act together and pull their resources. Since 2008 the EU had to face a series of crises of different nature but similar seriousness (global financial crisis, economic stagnation, unemployment and uneremployment, sovereign debt, pandemic threats to the health and welfare of citizens and firms), that could have brought to the collapse of the union itslf. The EU managed these crises by implementing a set of extraordinary measures, amidst tensions among member states and through long and defating negotiations, but with the final result of strenghtening the union and advancing on the path of political integration. In particular, the grants and loans of the Next GenerationEU (the program to manage the pandemic crisis) are financed with resources deriving from the issuing of eurobonds and direct fiscal entries, are distributed to member states according to a solidarity principle (i.e. helping those more in need), and are controlled by supranational institutions with a leading role of the Commission (Martinelli, 2021).

The war in Ukraine, an even more serious stress test that the EU has to pass, seems to follow a similar pattern. The war has a series of negative effects for the EU economy and society (first of all, rising inflation due to increases in the price of energy, food and raw materials, growing expenditures for military aid to the Ukraine and helping refugees, declining

revenues from import as a consequence of sanctions applied to the Russian economy). The war fosters cleavages within EU member states, between the more recent ones that belonged to the Soviet sphere of influence and are more eager to fund their security on the US-led Nato and those oldest members like Germany and Italy that depend mostly on Russian gas and oil.

Putin and the Russian power elite are afraid of the attractive power of the EU model of society, the aggression of the Ukraine does not have only the aim of regaining territories which are considered Russias like Crimea and Donbass, but also of deepening cleavages and fostering conflicts within the EU through the threat of cutting energy supplies and escalating the war with the effect of causing growing immigrant flows, rising inflation and widespread social and political unrest. Russia's anti-EU attitude predates the Ukrainian war, as shown by the financing national populist eurosceptic parties and leaders, but the war has made this antagonism much stronger. Putin cannot ignore the fact that the war brings the whole EU closer to the US, but apparently is willing to pay this price in order to weaken the EU economy and make the EU model of society less appealing for Western-looking (mostly young) Russians.

The European economy is certainly paying a high price for the war in the Ukraine and European cohesion is threatened by conflicts of interests and different visions of the EU. In spite of all that, the EU has not been weakened since the response to the invasion and help of the Ukraine have been so far united (with a few exceptions). Member states differ, however, with regard to the need of greater strategic autonomy and common foreign and defence policy. Most countries, first of all the post-communist ones, prefer to continue to 'contract out' their national defense to a US-led Nato, while others, first of all France, are pushing for a European defence policy, but face widespread opposition by national armies and national defence industries. A larger consensus exists with regard to strategic autonomy, that means reducing the dependence of member states from extra-EU countries through suppliers' diversification and import substitution (more specifically by strongly reducing energy imports from Russia and effectively developing renewable energies). Strategic autonomy also means reducing transportation's vulnerability by narrowing global supply chains and creating supply chains inside the EU in strategic industries like medical-pharmaceuticals, agri-food, green economy,

digital hyperconnectivity, artificial intelligence (as already spelled out in the European Commission 2021 *Strategic Foresight Report*).

In order to achieve these ambitious goals a reform of the existing treaties is needed (or, if this is not possible, a new treaty). Based on the proposals and recommendations, on June 9, 2022, the European parliament, with the impulse of the proposals and recommendations of the *Final Report of the Conference on the Future of Europe* adopted a resolution (355 votes in favour, 154 against, and 48 abstentions) that calls on heads of state or government to set up a Convention to revise the Treaties, aiming, among other things, at abolishing veto powers in the Council by extending qualified majority voting in key areas such as emergencies and sanctions, granting full and direct right of legislative initiative for Parliament, increasing the competence and powers of the EU vis à vis member states in areas like health, energy, defence, and social and economic policies, fully implementing the European Pillar for social rights and assuring and better protection of founding values. If reforming the treaties proves impossible, a second-best is reinforced cooperation and the signing of a new treaty, according to a vision of 'multispeed' or 'variable geometry' Europe'. Whatever the alternative, reform is necessary.

To conclude, populist nationalism-which is at the root of the renationalization of conflict- can be effectively countered only by a strong commitment by European citizens and leaders to reform the EU as an authentic political union and to develop a common identity.

Bibliography

- Badie B. 1995, *La fine des territoires*, Paris, Fayard.
- Breuilly J. 1982, *Nationalism and the State*, Manchester, Manchester University Press.
- Brubaker R. 1996, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calabrò A. M. Ferrera, P. Marchetti, A. Martinelli, A. Padoa Schioppa, 2019, *Europa nonostante tutto*, Milano, La Nave di Teseo.
- European Commission, 2021 *Strategic Foresight Report*, Brussels.
- Gellner E. 1995, *Encounters with Nationalism*, Oxford, Blackwell.
- Greenfeld L. 1992, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ispi, 2016, *Beyond Trump. Populism on the rise*, ed. by A. Martinelli, Milan, Ispi.
- Ispi, 2019, *When Populism meets Nationalism*, ed. by A. Martinelli, Milan, Ispi.
- Kitschelt H. 2000 (with A.J. McGann), *The Radical Right in Western Europe*, University of Michigan Press.
- Kriesi H., T.S. Pappas eds. 2015, *European Populism in the Shadow of the Great Recession*, ECPR Press.
- Macron E. 2017, *Initiative pour l'Europe*, Discours d'Emmanuelle Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 Septembre 2017.
- Martinelli A. 2005, *Global Modernization*, London, Sage.
- Martinelli A. 2013, *Mal di nazione. Contro la deriva populista*, Università Bocconi Editore.
- Martinelli A. 2021, "La risposta dell'Unione Europea alla pandemia Covid-19", *Quaderni di Scienza politica*, vol. XXVIII, 2/21: 199-22
- Martinelli A., A. Cavalli, 2020, *European Society*, Brill.
- Mitterand F. 1995, Discours au Parlement européen, 17 Janvier 1995.
- Meny Y, Y. Surel, 2000, *Par le peuple, pour le peuple*, Paris, Fayard.
- Mudde C. 2007, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Okzirmirly U., 2010, *Theories of Nationalism: a Critical Introduction*, London, Palgrave Macmillan.
- B. Stanley and P. Ucen, *The Thin Ideology of Populism in Central and Eastern Europe: Theory and Preliminary Mapping*, unpublished, 2008.
- Taguieff P.A. 1986, "La doctrine du national-populisme en France", *Etudes*, gennaio 1986, pp. 27-46.

Il sistema istituzionale dell'Unione europea alla prova delle crisi simmetriche e asimmetriche

Roberto Santaniello

1. Introduzione

La storia della costruzione europea è anche la storia di come le istituzioni europee siano state in grado di trovare soluzioni alle grandi crisi che l'Europa ha affrontato dopo la nascita delle Comunità europee¹. Ad una analisi attenta, si tratta di un carattere fondante e mobilitatore del Progetto europeo. Lo aveva del resto preannunciato, uno dei suoi più abili architetti, il francese Jean Monnet. “L'Europa – scriveva Monnet – sarà forgiata nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per quelle crisi”. In effetti, il sistema istituzionale europeo è riuscito dal 1950 a fare fronte a queste ricorrenti crisi grazie alla sua flessibilità e capacità di adattamento². Cosicché, grandi accelerazioni e brusche frenate sono state un tratto costante della storia comunitaria, in mancanza di un deciso passo avanti verso una completa unione politica. Momenti di forte rallentamento o di paralisi, spesso avvenute nei passaggi cruciali, hanno fatto temere in più occasioni una disgregazione di tutto ciò che era stato raggiunto con fatica.

Dall'inizio del nuovo millennio, l'Unione europea continua ad essere confrontata a crisi molto severe. Essa ha dovuto affrontare, cronologicamente, una gravissima crisi economica (la Grande recessione), un afflusso straordinario di migranti da Africa e Medioriente (l'emergenza rifugiati), lo psicodramma della Brexit, una Pandemia di inusuali e drammatiche dimensioni e, da ultimo, l'invasione russa in Ucraina. A causa di queste successive crisi, la pressione sulle élite e sui popoli europei è stata fortissima e fonte di decisioni di grande impatto nella sfera pubblica a tutti i livelli,

¹ Per una storia dell'integrazione europea si veda: Bino Olivi, Roberto Santaniello (2015). *Storia dell'integrazione europea*. Bologna: Mulino. Valerio Castronovo (2004). *L'Avventura dell'unità europea*. Torino: Utet.

² Sulle caratteristiche del Sistema istituzionale dell'Unione europea si veda: Roberto Santaniello (2016). *Capire l'Unione europea*. Bologna: Mulino.

politico, economico, sociale e da ultimo sanitario. Come in passato, l'Unione europea è riuscita a dare risposte, anche se molti problemi restano insoluti. I rischi di un ridimensionamento del Progetto europeo sono sempre dietro l'angolo tenuto conto che l'attuale sistema istituzionale fatica a svolgere efficacemente le sue funzioni in caso di disaccordi prolungati tra gli Stati membri. Tutto questo segnala, a ben vedere, la necessità di uscire dal metodo delle soluzioni emergenziali ed avviare il passaggio verso un'unione politica su base federale.

La maggior parte delle crisi dell'ultimo decennio ha avuto conseguenze diverse sugli Stati membri, dunque ha tecnicamente prodotto effetti "asimmetrici". Un primo e rapido sguardo di insieme conferma empiricamente questa osservazione.

Gli effetti della grande recessione, che ha preso avvio dal 2007 negli Stati uniti con la bancarotta Lehman Brothers per poi propagarsi in Europa, hanno colpito severamente un numero ristretto di Stati membri. In particolare, le conseguenze sulle economie di Portogallo, Italia, Grecia e Spagna (raccolti nella formula mediatica e dal sapore volutamente dispregiativo dei "PIGS") sono state molto pesanti. Questi paesi, ancor prima della grande recessione, erano confrontati a gravi problemi strutturali e con un indebitamento particolarmente alto.

Anche l'emergenza rifugiati esplosa a partire dal 2014 ha avuto evidenti effetti asimmetrici. Ignorata la legittima richiesta politica di considerare l'emigrazione come una questione di interesse comune dell'Unione europea - un tema da molti anni nell'agenda politica di Bruxelles - e in assenza di solidarietà tra i governi europei, la pressione migratoria si è riversata sugli Stati membri (Italia, Spagna, Francia e Grecia) più esposti geograficamente all'afflusso di migranti.

La crisi politica scaturita dalla Brexit, il tormentato e complicato divorzio tra il Regno Unito e l'Unione europea, ha avuto conseguenze comuni, dunque simmetriche, in tutti gli altri ventisette Stati membri, con l'unica eccezione dell'Irlanda (a causa della questione dell'Irlanda del Nord).

La crisi del Covid 19, di natura simmetrica quanto alle cause che l'hanno determinata, ha prodotto conseguenze asimmetriche a causa dei diversi effetti sui sistemi economici e sociali degli Stati membri. Hanno fatto eccezione le limitazioni alle libertà pubbliche dettate dagli imperativi di sicurezza per la salute per l'insieme dei cittadini europei che ha interessato in egual misura quasi tutti i paesi europei.

L'ultima crisi in ordine di tempo, la guerra in Ucraina, sta mettendo nuovamente a dura prova l'insieme degli Stati membri, ma finisce ancora per avere effetti diversi (dunque nuovamente asimmetrici) su quegli Stati membri che si sentono minacciati direttamente dalla Russia, come i paesi baltici e la Polonia. Inoltre, Stati membri, come Svezia e Finlandia, mettendo fine al loro storico status di paesi neutrali, hanno infine deciso di aderire all'Alleanza Atlantica in risposta alle potenziali minacce da parte della Federazione Russa. L'evoluzione dell'aggressione russa all'Ucraina e le incerte prospettive di mettere fine alla guerra, pone nuovi problemi all'intera economia dell'Unione europea, anche se gli effetti più gravi colpiscono maggiormente gli Stati membri meno attrezzati per assicurare crescita e sostenibilità sociale.

A ben guardare, osservando l'evidente debolezza della capacità di risposta dell'Unione europea alla sua domanda energetica e la pressione sul livello generale dei prezzi, dunque sull'inflazione, quest'ultima crisi, unitamente alla crisi della grande recessione, ci invita a rivolgere il nostro sguardo interrogativo al passato, quando la Comunità europea, all'inizio degli anni settanta, fu confrontata al primo tentativo di istituire un'unione economica e monetaria. Fu proprio in quel periodo che la costruzione comunitaria, a causa degli effetti delle forti oscillazioni tra le valute nazionali, affrontò *in nuce* per la prima volta gli effetti asimmetrici di una crisi internazionale.

Un'analisi storica di quel primo tentativo, e degli eventi che lo hanno accompagnato, è di particolare rilevanza per comprendere l'evoluzione politica ed istituzionale dell'Unione europea e non solo. Ripercorre il confronto politico che ebbe luogo in quei frangenti e ricordare le strozzature che resero vano quel tentativo, ci aiutano, infatti, a capire i problemi ancora aperti e quanto ancora c'è (molto) da fare per consentire all'unione economica e monetaria, istituita dal Trattato di Maastricht, di operare correttamente a beneficio di tutte le economie degli Stati membri e di limitare perniciosi effetti asimmetrici.

Allo stesso tempo, la storia comunitaria ci ricorda ancora che, subito dopo il fallimento del primo tentativo di accelerare l'integrazione economica e monetaria, la Comunità europea fu esposta ad una gravissima crisi energetica che, come quella di oggi, prese le mosse da un evento politico esterno, il quarto conflitto arabo israeliano. La crisi energetica dei primi anni settanta trascinò l'Europa comunitaria verso il baratro dell'inflazio-

ne senza crescita, la stagflazione, e a una crisi politica prolungata, conosciuta con la formula di *“euro sclerosi”*.

Conclusa questa analisi, torneremo a rivolgere la nostra attenzione sulle vicende attuali per esaminare il funzionamento del sistema istituzionale dell'Unione europea di fronte alle recenti crisi simmetriche e asimmetriche.

2. Il primo tentativo di istituire l'Unione economica e monetaria

2.1. Il Vertice dell'Aia

È doveroso notare, come premessa all'analisi del primo tentativo di istituire l'unione economica e monetaria, che i principali protagonisti del confronto politico dei primi anni settanta furono le élite franco-tedesche. È inoltre necessario aggiungere che, sullo sfondo, questo confronto si intrecciò con un'altra questione di grande valenza politica, quello di intraprendere il cammino verso un'autentica unione politica.

Dopo il completamento dell'unione doganale, realizzata un anno in anticipo (1968) rispetto al calendario previsto dal Trattato di Roma, l'accresciuta interdipendenza delle economie dei paesi appartenenti alla Comunità economica europea spingeva in direzione di un avvio di cooperazione monetaria. Già nel 1962, la Commissione europea si era espressa in questo senso, considerando esplicitamente l'unione monetaria come uno sviluppo indispensabile del mercato comune. Vi era tuttavia un ulteriore ragione. Alla fine degli anni sessanta, l'Europa dei Sei era al centro di turbolenze valutarie, che comportarono dapprima ricorrenti svalutazioni del franco francese e successivamente la rivalutazione del marco tedesco. A livello mondiale, il dollaro dava segni di cedimento come fulcro del sistema internazionale dei pagamenti in vigore dal dopoguerra.

In quel periodo, nuovi protagonisti della politica europea entrarono in scena. In Francia, finiva l'era del generale De Gaulle al quale successe come Presidente della Repubblica, Georges Pompidou. Nella Repubblica federale tedesca, in seguito alle elezioni politiche, si affermò il Partito Socialdemocratico, che esprime un nuovo cancelliere, Willy Brand³.

Georges Pompidou, che fu primo ministro dal 1962 al 1968, pur condividendo la stessa matrice ideologica e culturale di De Gaulle, aveva un di-

³ Sui protagonisti del Vertice dell'Aia si veda: Ashoka Mody. (2018). *Euro tragedy, A Drama in nine acts*. Oxford: University Press. Pagg.37-44.

verso atteggiamento nei confronti dell'integrazione europea e degli interessi della Francia. Dal canto suo, Willy Brand coltivò fin da subito il suo progetto di apertura e di riconciliazione nei confronti della Germania orientale inaugurando la *Ospolitik*.

Con l'avvicinarsi di questi leader, il clima politico all'interno della Comunità europea ne uscì rigenerato e aperto a nuovi progetti.

Un primo momento di ritrovata convergenza fu rappresentato dal Vertice dell'Aja del 1969. Il summit dei capi di Stato e di governo adottò una serie di orientamenti politici riassumibili nella formula del trittico: completamento (del mercato comune), approfondimento (delle politiche comunitarie) e allargamento (della Comunità europea).

Innanzitutto, il Vertice dell'Aia, gettò le fondamenta per il superamento della Comunità a sei, con la futura adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Allo stesso tempo, pose le basi per accelerare l'integrazione economica con il completamento del mercato comune e con una serie di politiche che nei decenni successivi sarebbero state adottate dalle istituzioni di Bruxelles. E tra queste l'unione economica e monetaria⁴.

Come è facilmente intuibile, il progetto di avviare l'unione economica e monetaria risultò un tema da subito particolarmente sensibile, ancor prima del Vertice dei Capi di Stato e di governo.

Georges Pompidou era estremamente preoccupato dello stato di salute della moneta francese e della sua costante svalutazione, che riteneva umiliante. Per lo statista francese l'obiettivo politico da raggiungere era l'unione monetaria attraverso cui Francia e Repubblica federale tedesca avrebbero condiviso la stessa moneta. Con questa posizione, il Presidente della Repubblica francese edulcorava o, meglio, aggiornava, il nazionalismo "gaullista", essendo il progetto di unione monetaria congeniale agli interessi transalpini. La Francia era a favore dell'unione monetaria, ma allo stesso era diffidente di vedere accentuarsi il carattere sovranazionale della Comunità europea. La finalità era di fatto quella di contenere la Repubblica federale tedesca, guadagnando almeno una parità di facciata con Berlino. Imprimere nuovo dinamismo e competitività all'economia francese restava in ultima analisi il problema centrale.

Dal canto suo, il nuovo cancelliere tedesco Willy Brand appariva politicamente agnostico al tema dell'unione monetaria (e in generale, come

⁴ Sui risultati del Vertice dell'Aia si veda: Bino Olivi, Roberto Santaniello. (2015), *Storia dell'integrazione europea*. Bologna: Mulino. Pagg. 64-68.

scrisse nelle sue memorie, sul progetto europeo), mentre i suoi consiglieri economici e il Ministro delle finanze, Karl Schiller, erano decisamente molto diffidenti. Essi sostenevano apertamente che l'unione monetaria fosse contraria agli interessi tedeschi. Malgrado ciò, Willy Brandt allo scopo di guadagnare il sostegno francese alla sua *Ostpolitik*, non volle chiudere la porta a Georges Pompidou e non si oppose alla prospettiva di aprire il cantiere dell'unione economica e monetaria.

2.2. Il Rapporto del Comitato Werner

Il Vertice dell'Aia prese allora la decisione di istituire un gruppo ad hoc, presieduto dall'allora primo ministro lussemburghese, Pierre Werner. Il substrato "ideologico" delle discussioni che accompagnarono i lavori del Comitato ricalcavano gli stessi temi che quasi venti anni più tardi sarebbero stati al centro dei negoziati della conferenza intergovernativa sull'unione economica e monetaria⁵.

All'epoca, si contrapponevano, infatti, due diverse correnti di pensiero. La prima, detta "monetarista", sponsorizzata dalla Francia (e sostenuta dall'Italia), postulava la necessità di avviare immediatamente l'unione monetaria e di procedere solo successivamente all'armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri. La seconda, detta "economista", sponsorizzata dalla Repubblica Federale tedesca (e sostenuta dai Paesi bassi), per contro, considerava prioritario procedere ad un processo di convergenza tra le economie (utilizzando un linguaggio attuale) degli Stati membri e solo in un secondo tempo istituire l'unione monetaria.

La contrapposizione investiva un altro fondamentale tema, quello del sistema dei cambi e, collegato ad esso, il controllo sui movimenti dei capitali. L'aspro confronto su questo tema fu molto influenzato dall'evoluzione del sistema monetario internazionale.

All'inizio degli anni settanta, era ancora in vigore (lo sarebbe stato per poco) il sistema monetario di Bretton Woods, frutto di un accordo internazionale stretto subito dopo la seconda guerra mondiale. Tale sistema, il cosiddetto *gold-dollar standard*, prevedeva un regime di cambi fissi, ma aggiustabili, accompagnato da un controllo sui movimenti di capitali. Il dollaro costituiva di fatto la valuta globale utilizzata nel mondo dalle banche

⁵ Sui lavori del Comitato Werner si veda: Ashoka Mody. (2018). *Euro Tragedy, a drama in nine acts*. Oxford: University Press. Pagg. 45-48.

centrali come riserva preferita di disponibilità finanziaria. Il ruolo del dollaro e la fiducia di cui godeva era sostenuta dalla sua parità con l'oro, con un valore fisso di 35 dollari l'oncia. Sulla decisione di attuare un controllo sui capitali pesò il ricordo di ciò che accadde nel periodo tra le due guerre mondiali, quando pesanti turbolenze finanziarie contribuirono ad aggravare la Grande Depressione. Cambi fissi, ma aggiustabili, era un concetto nuovo della politica dei cambi, il cui obiettivo era di assicurare la stabilità del commercio internazionale e proteggere crescita e occupazione a livello nazionale.

Il sistema di Bretton Woods andò in crisi a causa dell'incapacità del dollaro di svolgere fino in fondo la sua funzione di strumento di transazione internazionale. Una volta che gli Stati Uniti cominciarono a subire cedimenti nelle loro performances economiche e ad accumulare deficit nella bilancia dei pagamenti, il suo destino era segnato. Nel 1971, di fronte alle crescenti richieste di convertire in oro i titoli espressi in dollari, l'Amministrazione Usa decise il agosto 1971 di sospendere la convertibilità dei dollari in oro, sancendo di fatto la fine del regime di Bretton Woods.

L'agonia del regime di Bretton Woods si consumò dopo che la Comunità europea aveva fissato nella sua agenda il tema dell'unione economica e monetaria e adottato le prime decisioni in materia. Si è scelto di ricordarlo adesso per mettere in luce i nodi che doveva dipanare l'Europa dei Sei sulla scelta del sistema di cambio da adottare e sul controllo sui capitali. Su questo ultimo aspetto, la Repubblica federale tedesca era partigiana di una sensibile apertura ai flussi dei capitali, mentre Francia ed Italia erano contrarie all'eliminazione dei controlli sui movimenti di capitale⁶.

I lavori del Comitato Werner si conclusero nell'ottobre 1970 con la presentazione di un copioso rapporto. In esso si riconosceva, innanzitutto, la necessità di giungere ad un'unione politica allo scopo di alimentare un bilancio compatibile con le necessità della politica monetaria. Questa premessa era molto chiara: l'unione monetaria era possibile solo con un'unione politica. In sostanza, il rapporto indicava che senza un'unione politica non era possibile istituire la salvaguardia fiscale, e senza quest'ultima un'unione monetaria sarebbe risultata molto fragile e destinata al fallimento. Nonostante questa premessa, il rapporto profetizzò che le inevitabili tensioni nel quadro di un'unione monetaria incompleta avrebbero for-

⁶ Sulle caratteristiche del regime di Bretton Wood e sulle vicende che condussero alla sua crisi si veda. Dani Rodrik. (2019). *La globalizzazione intelligente*. Bari: Laterza. Pagg.145-166.

zato gli Stati membri a imprimere progressi sulla dimensione politica. Il tentativo fu dunque quello di trasformare un vizio in una virtù e di rendere l'onore delle armi all'approccio monetarista francese: l'unione monetaria come percorso verso l'unione politica.

Molto più concretamente, il progetto del Rapporto Werner e la sua proposta di realizzare l'unione economica e monetaria in tre tappe entro il 1980 rispecchiava l'approccio economista tedesco. Esso prevedeva, infatti, l'armonizzazione delle politiche economiche e procedure di intervento sul corso delle valute, per giungere all'irrevocabilità dei tassi di cambio, non escludendo la creazione di una moneta comune. Dal punto di vista istituzionale, il piano preconizzava la creazione di un'istanza decisionale per la politica economica, indipendente dagli Stati membri, e un sistema comune di banche centrali responsabile della politica monetaria e creditizia⁷.

Le conclusioni a cui giunse il Comitato Werner non potevano che destare preoccupazioni e riserve da parte del governo transalpino, anche a causa del loro carattere sovranazionale. In primo luogo, per la prospettiva di avanzare verso l'unione politica, sulla quale la posizione francese era in realtà molto ambigua, ma soprattutto a causa degli impegni preventivi per conseguire la convergenza degli aggregati economici e sui tempi necessari per istituire l'unione monetaria.

2.3. Il difficile avvio dell'unione monetaria e il suo fallimento

Malgrado il clima di grande diffidenza, il Consiglio dei Ministri adottò il 22 marzo 1971 una risoluzione con cui veniva affermata la necessità di procedere al coordinamento delle politiche economiche e alla cooperazione monetaria, dando avvio alla prima tappa dell'unione economica e monetaria. Pur riconoscendo le difficoltà del progetto e la sua imperfezione di base, i governi decisero di intraprenderlo.

Gli eventi che seguirono alla decisione del Consiglio tra cui, lo abbiamo già ricordato in precedenza - la crisi fatale del regime di Bretton Wood - frustrarono sul nascere le già fragili possibilità di successo del piano Werner.

Già in maggio, la Germania chiese ed ottenne di poter far fluttuare il marco tedesco, una manovra contraria alla risoluzione del Consiglio di marzo. Ciò suscitò l'irritazione delle Francia e la richiesta di adottare mi-

⁷ Sui risultati del Comitato Werner si veda. Leonardo Rapone. (2015) Storia dell'integrazione europea. Roma: Carocci. Pag.69.

sure comunitarie per il controllo sui movimenti di capitali sulle quali tuttavia si registrò la netta ostilità del ministro delle finanze tedesco Karl Schiller. Pur essendo sensibile all'intervento pubblico in economia per sostenere la domanda, Schiller era tuttavia rispettoso del ruolo delle forze di mercato. Frattanto, in quel periodo, gli incontri tra Pompidou e Brandt si moltiplicarono. Di fronte alle pressioni del Presidente francese, i dirigenti tedeschi reagirono confermando la loro diffidenza su chi avrebbe sostenuto i costi dei paesi più deboli, potenzialmente esposti al *default*.

A ben vedere, nacque proprio in quei frangenti l'ideologia della "stabilità", che vedrà protagonisti negli anni novanta Teo Weigel e successivamente Wolfgang Schäuble, entrambi intransigenti ministri delle finanze dei governi di Helmut Kohl e Angela Merkel.

D'altro canto, sempre in quel periodo si assistette ad un gioco delle parti, ad un duello ideologico, estremamente interessante per capire la palese ambiguità del confronto politico. La Francia ripeteva (sia pure con le sue riserve sovranazionali) che l'unione monetaria avrebbe condotto all'unione politica. La risposta ufficiale della Repubblica federale tedesca era, al contrario, che l'unione monetaria non poteva essere avviata senza l'unione politica. Tuttavia, senza una politica fiscale comune, l'unione politica era una contraddizione in termini. La Germania sapeva bene che la Francia non era favorevole a balzi in avanti sovranazionali. E Parigi sapeva altrettanto bene che Berlino non era affatto favorevole ad una politica fiscale comune.

La situazione si aggravò con la decisione dell'Amministrazione USA di non convertibilità del dollaro in oro del 15 agosto 1971 già ricordata. La crisi accentuò la tendenza ad utilizzare la flessibilità dei cambi a livello internazionale. Tuttavia, in linea con lo spirito del piano Werner, gli Stati membri tentarono di resistere a questa tendenza. La Germania accettò di sposare la prospettiva dei cambi fissi, pur nel rispetto dell'ideologia della stabilità. Con una risoluzione del Consiglio del marzo 1972 i governi si impegnarono a contenere le oscillazioni dei tassi di cambio tra le loro valute ed il dollaro entro il limite del 1,125%. Nasceva il cosiddetto Serpente monetario europeo, al quale aderirono anche Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca.

In un clima di crescente incertezza a causa della precarietà del serpente monetario (molti paesi furono costretti ad uscirne), il Vertice di Parigi dell'ottobre 1972 confermò l'obiettivo dell'unione economica e monetaria. Fu inoltre raggiunto un accordo di principio per la creazione di un

fondo di cooperazione dotato di risorse finanziarie per sostenere le valute in difficoltà. Si trattava di un primo strumento di solidarietà finanziaria concepito per assorbire shocks asimmetrici all'interno della Comunità europea. Non può sorprendere che la Repubblica federale tedesca fosse particolarmente diffidente a questa prospettiva.

Il serpente monetario europeo confermò la sua fragilità senza strumenti correttivi degli squilibri monetari. Il marco tedesco si rafforzò costantemente, al contrario delle altre monete del sistema che subivano a loro volta ripetuti deprezzamenti. Di fronte alle richieste dei governi, il rifiuto della Germania utilizzò una formula che sarebbe diventata il mantra della sua futura politica europea in materia economica: la responsabilità delle azioni di aggiustamento appartenevano ai singoli gli Stati membri.

Puntualmente, nel marzo 1973, al momento della decisione del Consiglio, la Germania si tirò fuori opponendosi alla proposta della Commissione europea di dotare inizialmente il Fondo europeo di cooperazione monetaria di risorse finanziarie pari a 10 milioni di dollari. Come sarebbe avvenuto per molto tempo ancora, non vi erano margini per forme di solidarietà economica. La Repubblica Federale tedesca non nascondeva - e lo avrebbe fatto puntualmente per molto tempo ancora - la sua diffidenza sulla capacità delle istituzioni europee e dei governi di garantire un rigore economico interno che giustificasse la solidarietà tedesca. Una posizione che sarà, a ben vedere, una costante della politica europea tedesca.

Nello stesso periodo, una nuova crisi del dollaro aprì le porte a fluttuazioni generalizzate dei cambi, a cui non fu estranea l'Europa dei sei, dove il serpente monetario europeo esaurì di fatto la sua funzione per trasformarsi in un semplice accordo di fluttuazione congiunta delle monete⁸.

Si concludeva mestamente il primo tentativo di istituire l'unione economica e monetaria. Solo vent'anni più tardi, con le disposizioni del Trattato di Maastricht, l'unione economica e monetaria sarebbe venuta alla luce.

Il cammino per assicurare la stabilità monetaria riprese tuttavia qualche anno più tardi. La Comunità europea riuscì, infatti, a varare nel 1978 lo SME, il Sistema Monetario europeo. Veniva riproposto, migliorandolo, lo schema del serpente monetario, con un sistema di cambi fissi, ma aggiustabili all'interno di bande di oscillazione ristrette. Fu inoltre decisa un'unità di conto europea, l'Ecu, e l'istituzione di un Fondo mone-

⁸ Sulle vicende che portarono al fallimento del piano Werner si veda. Ashoka Mody (2018). *Euro Tragedy, a drama in nine act*. Oxford: University Press. Pagg. 48-55.

tario europeo, costituito dal 20% delle riserve della banca centrali degli Stati membri per finanziare misure di credito monetario a breve e medio termine.

Ciò che appariva chiaro alla luce di questo primo tentativo fu l'incapacità di sposare esigenze diverse, sintetizzate dal confronto tra "monetaristi" ed "economisti". In secondo luogo, nacque allora la cultura della "stabilità" e, collegata ad essa, del "rigore", formule che, come sappiamo, faranno parte integrante della filosofia economica dell'unione economica e monetaria creata dal Trattato di Maastricht. Infine, quel tentativo segnalava il problema di come rispondere efficacemente a shocks asimmetrici da parte di singoli Stati membri, tema oggi al centro del dibattito sulla riforma della *governance* economica dell'Unione europea.

3. Il Trattato di Maastricht e l'unione economica e monetaria

3.1. L'impalcatura dell'unione economica e monetaria

Con il Trattato di Maastricht, la costruzione comunitaria ha visto l'avvio di un processo politico verso un'Unione politica⁹. La caduta del muro di Berlino e gli sconvolgimenti che hanno prodotto la disgregazione dell'Unione sovietica hanno fortemente contribuito a modificare le condizioni politiche per procedere ad una maggiore integrazione politica europea. Ancora una volta, protagoniste di questa nuova fase storica sono state la Francia e la Repubblica federale tedesca. Sul palcoscenico europeo si affacciarono due nuovi leader politici: il Presidente della Repubblica francese, Francois Mitterrand, socialista; il cancelliere tedesco, Helmut Kohl, popolare. Grazie alla loro intesa fu questa volta possibile giungere all'unione economica e monetaria. Il compromesso politico raggiunto era della stessa natura di quello non riuscito agli inizi degli anni settanta. Di fatto, la Francia dette il suo assenso alla riunificazione tedesca, mentre la Germania accettò di rinunciare al simbolo della sua forza economica, il marco. Una decisione storica. I negoziati intergovernativi per giungere all'unione economica e monetaria e dunque all'Euro furono ancora una volta molto complessi. Essi ripercorsero lo stesso schema ideologico di vent'anni prima. Il confronto oppose, infatti, il monetarismo francese e l'economismo tedesco, giungendo alle stesse conclusioni del Rapporto

⁹ Sui negoziati del Trattato di Maastricht e il suo contenuto si veda: Bino Olivi, Roberto Santaniello (2015). *Storia dell'integrazione europea*. Bologna: Mulino. Pagg.172-198.

Werner. La moneta unica e la politica monetaria sarebbero entrate in funzione solo dopo un processo di convergenza economica da parte degli Stati membri, frutto del rispetto di quelli che sono ricordati come i “parametri di Maastricht”. Dei cinque parametri fissati, assumevano grande importanza il rispetto dei limiti tra il deficit pubblico e il PIL (3%), tra il debito pubblico e il PIL (60%) e la convergenza dei tassi di interessi e del livello di inflazione con quelli del paese più virtuoso.

Il calendario stabilito dal Trattato di Maastricht per la realizzazione dell'unione economica e monetaria ha previsto tre tappe. Il processo ha preso avvio con la completa liberalizzazione dei capitali, il 1° luglio 1990. Secondo le disposizioni previste dal Trattato dell'Unione, la terza e definitiva tappa sarebbe stata avviata solo se una maggioranza di Stati membri (sette) avesse rispettato i parametri di Maastricht. La terza e definitiva tappa dell'unione economica e monetaria è stata intrapresa il 1° gennaio 1999, con la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio delle monete nazionali in euro degli undici paesi che sarebbero entrati inizialmente nella cosiddetta zona euro. Due Stati membri, Regno Unito e Danimarca si autoesclusero appellandosi alla clausola dell'*opting-out*. La Svezia manifestò la volontà di non partecipare alla zona Euro, mentre la Grecia non aveva raggiunto il necessario livello di convergenze. Dal 1° luglio 2002, dopo un periodo transitorio di due anni nel quale le monete nazionali sono state progressivamente eliminate, è stato ufficialmente introdotto l'Euro.

Il processo di convergenza economica è stato sufficientemente lungo – circa sette anni – per consentire il rispetto dei parametri di Maastricht ai paesi europei che avrebbero fatto parte dell'Eurozona. In questo periodo, la maggior parte degli Stati membri, si pensi all'Italia, sono stati impegnati in riforme strutturali per assicurare un quadro macroeconomico stabile necessario per la creazione dell'unione economica e monetaria. Non ci soffermeremo tuttavia su queste vicende che sono avvenute all'interno di un clima politico effervescente, a volte estremamente nervoso, a causa delle ripercussioni economiche e sociali per le economie nazionali.

Parallelamente all'azione necessaria da parte degli Stati membri per far parte dell'unione economica e monetaria, si sviluppò un acceso dibattito sulla necessità di stringere il cosiddetto Patto di Stabilità. Conformemente alla sua oramai tradizionale “cultura della stabilità”, la Repubblica federale tedesca sollecitò l'adozione di una serie di regole sulle discipline di bilancio da rispettare una volta realizzata l'unione economica e mone-

taria. Si trattava di una sorta di assicurazione per il futuro, come complemento alle disposizioni del Trattato di Maastricht sulle procedure di sorveglianza dei bilanci pubblici. Il Ministro delle finanze tedesco, il bavarese Theo Waigel, chiese ed infine ottenne la possibilità di infliggere sanzioni a quegli Stati membri che non avessero corretto gli squilibri di bilancio superiori al 3% del PIL. Questo nuovo strumento trovò ancora divise Repubblica Federale tedesca e Francia, quest'ultima desiderosa di istituire un sistema (intergovernativo) di governo dell'euro, che facesse da contraltare alla neonata Banca centrale europea, la nuova istituzione a cui il Trattato di Maastricht aveva conferito la responsabilità della politica monetaria comune. L'acceso confronto ebbe luogo con l'approssimarsi della decisione di intraprendere la tappa finale dell'unione economica e monetaria. Il compromesso raggiunto dette di fatto ragione alla rigida posizione tedesca, che non si oppose alla richiesta della Francia di inserire un riferimento in tema di crescita economica. Con l'adozione del Patto di Stabilità e di Crescita veniva riconosciuto in termini meramente formali un impegno comunitario in tema di occupazione, accanto a quello della stabilità fiscale.

Il Patto di Stabilità e di Crescita ha completato l'impalcatura metodologica dell'unione economica e monetaria previsto dal Trattato di Maastricht. In particolare, l'impianto poggiava (e poggia tuttora) su due diversi approcci: centralizzato per quanto riguarda l'unione monetaria; decentralizzato in materia di unione economica. Concretamente, al Sistema europeo di banche centrali, e il suo fulcro fondamentale, la Banca centrale europea, è conferita la completa responsabilità della politica monetaria e dei tassi di interesse. Nell'ambito della politica economica, le responsabilità sono invece condivise tra il Consiglio dei Ministri economici e finanziari (*Ecofin*, poi *Eurogruppo*) e gli Stati membri. Le linee direttrici comuni decise dall'Unione europea devono essere messe in pratica dai governi nazionali. Le competenze fiscali restano saldamente in mano alle autorità nazionali, non essendo prevista nessuna forma di armonizzazione dei sistemi nazionali di tassazione diretta ed indiretta.

3.2. I limiti dell'unione economica e monetaria e gli shock asimmetrici

La dottrina economica ha da sempre messo in risalto il carattere incompleto dell'unione economica, proprio in virtù dell'assenza di un'unione fiscale. Allo stesso modo, ha giudicato incompleta l'unione monetaria

a causa del fatto che essa non è accompagnata da un'unione di bilancio¹⁰. La conseguenza più grave di questa assenza è stata individuata nell'incapacità dell'unione monetaria di rispondere agli shock asimmetrici. I singoli Stati membri sono i soli responsabili delle azioni di aggiustamento necessarie a correggere questi squilibri. La dottrina economica ha altresì messo in evidenza che shock asimmetrici da domanda fanno crescere i deficit di bilancio dei paesi interessati con la conseguenza che i mercati finanziari possono provocare una crisi di liquidità che finisce per amplificare gli shock asimmetrici.

Le soluzioni proposte dagli economisti per il completamento dell'unione monetaria con l'unione di bilancio indicano due opzioni. La prima opzione è di creare un meccanismo assicurativo che, in funzione anticiclica, attui trasferimenti di reddito dai paesi più prosperi verso quelli che attraversano una congiuntura negativa. In questo modo, l'unione di bilancio può ridurre i disagi dei paesi colpiti da shock negativi. La seconda opzione prevede il consolidamento di una parte significativa dei deficit/debiti pubblici allo scopo di proteggere i paesi colpiti da crisi di liquidità e da insolvenze forzate. Questi ultimi avrebbero difficoltà ad emettere strumenti di debito in una moneta in cui non hanno il controllo. Secondo questa opzione, i debiti pubblici nazionali (od una buona parte di essi) sarebbero centralizzati nel debito pubblico dell'Unione europea. In questa prospettiva, il governo dell'unione si trasformerebbe in un sistema di governo indipendente avendo di fatto la responsabilità di emettere strumenti di debito (le obbligazioni) nella moneta di cui ha il controllo, l'Euro. Un approccio simile richiederebbe, un grado molto elevato di unificazione politica, con conseguente trasferimento di sovranità nazionale a un governo e ad un parlamento europeo in materia di tassazione e di spesa.

I puntuali avvertimenti della dottrina economica sulla fragilità dell'unione economica e monetaria hanno anticipato un'evidenza empirica in occasione della grande recessione del 2007 e 2008 e nella successiva crisi dell'Euro e dei debiti sovrani. Nei paesi meridionali della zona Euro e l'Irlanda il prodotto interno lordo è rimasto molto al di sotto del livello del 2008, a differenza dei paesi settentrionali. Nell'Eurozona si sono verificati ampi shock asimmetrici tra il 2008 e il 2011 con gravi problemi di

¹⁰ Su questo tema si veda. Paul De Grauwe (2013). *Economia dell'unione monetaria*. Bologna: Mulino. Markus K. Brunnermeier, Harold James, Jean-Pierre Landau. (2017). *La battaglia delle idee*. Milano Università Bocconi Editore.

aggiustamento, basti pensare alle vicende che hanno interessato l'Italia e la Grecia e non solo. Gli stessi shock asimmetrici hanno avuto conseguenze significative sulle finanze pubbliche con una forte impennata dei rapporti del debito pubblico. Il brusco rallentamento della crescita, in mancanza di meccanismi correttivi centralizzati, si è scaricato sui debiti pubblici dei paesi coinvolti. Nel 2010 il totale del debito pubblico della Grecia ammontava al 148% del PIL, in Italia ha toccato il 120%, un livello esorbitante in rapporto alle capacità produttive dei due paesi. Nel 2013 i dati sono peggiorati ulteriormente: la Grecia era al 175%, l'Italia al 133%. Anche Portogallo e Irlanda hanno registrato forti peggioramenti raggiungendo rispettivamente il 129% e il 124% del PIL.

Oltre a produrre rovine economiche e sociali, si pensi ad esempio alla Grecia - dove quasi la metà della popolazione non è stata più in grado di accedere al servizio sanitario nazionale - queste crisi asimmetriche hanno lasciato il segno dal punto di vista politico, scoprendo correnti di opinione nazionali reciprocamente ostili e stereotipi latenti alimentati da motivazioni etnico-antropologiche che fecero presa sull'élite politiche. Nella narrazione corrente è emerso, oltre allo spirito anti-europeo di sovranisti e populistici, una linea divisoria tra Nord e Sud, tra paesi virtuosi e paesi viziosi, scoperciando la fragilità della comune identità europea.

La risposta dell'Unione europea alla grande recessione e alla crisi dei debiti sovrani è stata duplice. Da una parte, ha scelto la linea di continuità con il passato, modificando tra l'altro il funzionamento del Patto di Stabilità ed introducendo il cosiddetto "semestre europeo". Dall'altra, ha aperto un cantiere politico e istituzionale per giungere al completamento dell'unione economica e monetaria.

La riforma del Patto di Stabilità, la cui filosofia "repressiva" è stata confermata, ha rafforzato i poteri di controllo della Commissione europea rendendo più agevole il processo decisionale per contrastare deficit pubblici eccessivi ed efficace il sistema di sanzioni. A ciò, bisogna aggiungere l'introduzione di una procedura parallela per il controllo preventivo e correttivo dei grandi aggregati macroeconomici. Sulla stessa linea, le misure del Patto di Stabilità sono state codificate all'interno di un trattato intergovernativo, il Fiscal compact che contiene la *golden rule* del pareggio di bilancio. La ratifica da parte degli Stati membri del nuovo trattato era la condizione necessaria per ricevere assistenza finanziaria dall'Unione europea. In concreto, come conseguenza di questo approccio, le responsabi-

lità dell'aggiustamento economico sono restate unicamente nelle mani dei paesi governi dei paesi colpiti da crisi asimmetriche e sempre a loro è spettato il compito di riguadagnare la fiducia dei mercati impegnandosi nel risanamento delle finanze pubbliche.

Con l'introduzione del semestre europeo, infine, le politiche economiche e di bilancio sono state coordinate attraverso un processo che prevede la definizione di raccomandazioni della Commissione europea indirizzate a ciascuno Stato membro. Quest'ultime vengono presentate nel corso del primo semestre dell'anno per poi essere applicate da ciascuno paese secondo le procedure nazionali. All'esecutivo di Bruxelles spetta il compito di monitorare le diverse variabili macroeconomiche miranti a individuare interventi strutturali ed eliminare squilibri economici nazionali. Agli Stati membri è inoltre richiesto di presentare i loro progetti di bilancio annuali alla Commissione europea prima di sottoporli all'approvazione dei rispettivi parlamenti.

L'unica breccia alla solidarietà comunitaria è stata aperta con la creazione del fondo "salva stati". Nel 2010 è stato istituito il Fondo europeo di stabilità finanziaria seguito poi nel 2012, dopo laboriosi negoziati, dal Meccanismo europeo di stabilità, dotato di 700 miliardi di Euro. L'assistenza ai paesi era tuttavia soggetta a forti condizionalità legate al rispetto di programmi di risanamento ed al controllo della "troika" (Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo Monetario Internazionale).

Le più efficaci misure per i processi di aggiustamento dei paesi più indebitati sono stati messi a disposizione della Banca centrale europea, in particolare il *Quantitative easing* deciso dal suo presidente Mario Draghi. Con questo strumento la Banca centrale europea ha operato sul mercato dei titoli di stato per arginare la speculazione e calmierare i tassi di interesse, svolgendo il ruolo "non convenzionale", riconosciuto a determinate condizioni (tasso inflazione non superiore al 2%) di prestatore di ultima istanza. In realtà, la Banca centrale europea con la sua efficace e autorevole azione di sostegno alle risposte contro le crisi asimmetriche, messa in atto anche in contrasto con le autorità tedesche, si è guadagnata sul campo un ruolo centrale, anche di natura politica, nel sistema istituzionale dell'Unione europea. Occorre aggiungere che se un organo tecnico come la Banca centrale europea ha supplito alla mancanza di un'autorità politica democraticamente vocata al governo dell'economia, ciò costituisce un aspetto rivelatore della debolezza dell'impalcatura dell'unione economica e monetaria.

Il cantiere politico ed istituzionale per il completamento dell'unione economica e monetaria è stato aperto da una *road map* tracciata dai “quattro presidenti” (Van Rompoy, Barroso, Junker e Draghi)¹¹. La *road map* si articolava su quattro assi: l'integrazione finanziaria; l'integrazione di bilancio; il rafforzamento delle politiche economiche ed il controllo democratico. Il cantiere aperto ha dato i suoi frutti limitatamente al primo punto poiché alla Banca centrale europea è stata riconosciuta la funzione primaria della vigilanza bancaria.

Nessun progresso sostanziale si è registrato sulla capacità autonoma di bilancio dell'Unione europea, compreso il rafforzamento del regime delle risorse proprie. Un timido tentativo di dotare l'Eurozona di un bilancio autonomo, sostenuto da Francia ed Italia, è al momento chiuso nei cassetti del Consiglio. Nell'ambito dell'unione economica e del controllo democratico il cantiere non ha visto nessun contributo degno di essere annotato.

Il ricorso alle obbligazioni europee non é mai riuscito a raggiungere l'agenda decisionale dell'Unione europea negli anni della grande recessione. Il principio della mutualità del debito è risultato di fatto un tabù insormontabile. Storicamente, il primo a proporre le obbligazioni come strumento di finanziamento condiviso, fu Altiero Spinelli, ma la sua iniziativa non ebbe successo e finì nel dimenticatoio. Il primo a riproporlo negli anni novanta, dopo il Trattato di Maastricht, fu Jacques Delors che individuò le euro-obbligazioni come una delle fonti di finanziamento delle grandi infrastrutture europee proposte nel Libro bianco della Commissione europea su crescita, competitività ed occupazione. Vittima del rigore finanziario, il primo piano organico a carattere keynesiano che la storia comunitaria ricordi si infranse contro il muro ostile dei paesi settentrionali dell'Europa. Seguirono in seguito le proposte di Giulio Tremonti e di Romano Prodi ed Alberto Quadrio Curzio che, malgrado la loro concreta fondatezza, non riuscirono a superare il ristretto ambito dei circoli intellettuali e degli economisti. Durante la crisi dell'euro e dei debiti sovrani, la Commissione europea ha intrapreso un timido tentativo esplorativo. Manuel Barroso, allora presidente dell'esecutivo di Bruxelles, tentò, infatti, di riavviare un dibattito sull'utilizzo delle euro-obbligazioni. Egli presentò prudentemente un documento di riflessione, sotto forma di Libro Verde, che conformemente alla sua natura, conteneva una serie di opzioni tecni-

¹¹ Sul rapporto dei Quattro presidenti si veda. Pier Virgilio Dastoli, Roberto Santaniello. (2013) *C'eravamo tanto amati. L'Europa e poi?* Milano: Università Bocconi Editore.

che allo scopo di alimentare un confronto tra gli Stati membri. La gelida reazione della cancelliera tedesca Angela Merkel ha messo fine al tentativo della Commissione europea ancor prima di nascere e il Libro verde è finito ben presto nel dimenticatoio.

In conclusione, le vicende che accompagnarono le risposte politiche ed economiche dell'Unione europea alla grande recessione, dimostrano che era impossibile trovare soluzioni alle crisi asimmetriche in mancanza di un deciso cambio di passo nel processo di integrazione europea. Di fronte a queste crisi si è preferito insistere su un rapporto tra l'Unione europea e Stati membri secondo schemi autoritari-repressivi e non avanzare verso un governo dell'economia compensando il superamento delle sovranità nazionali con una sovranità comune. La creazione di un'unione fiscale, volta a istituire un sistema di tassazione transnazionale, e il completamento dell'unione monetaria attraverso una autonoma capacità di bilancio, non potevano che essere conseguite nel quadro di una autentica unione politica. Senza questo naturale passaggio e il conseguente aggiornamento in senso democratico del suo sistema istituzionale, l'Unione europea era destinata a restare nella palude dell'incapacità di prendere decisioni efficaci a beneficio di tutti gli Stati membri e dei suoi cittadini.

4. Le modifiche al Trattato di Maastricht

4.1. Da Amsterdam a Lisbona

L'obiettivo dell'unione politica era ben chiaro nella visione dei padri fondatori delle Comunità europee. Dietro la formula da essi coniata originariamente di creare "un'Unione sempre più stretta" si nascondeva l'ambizione di dotare il Vecchio continente di una struttura politica sovranazionale e democratica in grado di assicurare pace, stabilità, benessere e coesione sociale.

Il lungo cammino che l'Europa ha percorso tra la nascita del Progetto europeo fino al Trattato di Maastricht è costellato, come abbiamo ampiamente messo in luce, da eventi contraddittori, durante i quali a momenti di grande accelerazione ed entusiasmo facevano da contraltare periodi di regressione e di smarrimento. Non sono mancati in sostanza i grandi progetti politici, ma allo stesso modo è venuta meno la volontà di realizzarli compiutamente.

Solo per alcuni il Trattato dell'Unione costituiva un positivo passo in avanti nel cammino verso una più stretta integrazione politica. Per la

maggioranza, al contrario, si trattava solamente di un appuntamento mancato. Troppe e, soprattutto troppo importanti, le lacune nell'impianto politico ed istituzionale dell'Unione europea. A cominciare, dall'articolazione a tre pilastri in cui il Trattato di Maastricht l'ha strutturata. L'Unione europea, infatti, era costituita dalla Comunità europea, dalla politica estera e della sicurezza e dalla cooperazione negli affari interni e giudiziari. In concreto, le istituzioni europee agivano con modalità differenti a seconda dei pilastri entro cui operavano. Concretamente, veniva introdotta un'asimmetria evidente poiché al metodo comunitario si affiancava un metodo intergovernativo per la politica estera e di sicurezza (di natura confederale) e una cooperazione negli affari interni e giudiziari che faceva largo uso delle norme di diritto internazionale. Esempio concreto di questa cooperazione era il precedente accordo di Schengen (1985), utilizzato per assicurare la libera circolazione delle persone all'interno dei paesi che ne facevano parte, poi integrato nel nuovo pilastro di Maastricht. O ancora, la Convenzione di Dublino in materia di diritto di asilo.

Nei due nuovi pilastri, il voto all'unanimità era la norma, con pochissime aperture al voto a maggioranza qualificata. Quest'ultimo, per contro, costituiva la regola nell'ambito del metodo comunitario, e l'unanimità l'eccezione. Essa veniva applicata per le decisioni nei settori più sensibili per gli Stati membri dove la loro sovranità sarebbe stata limitata. Delle insufficienze del Trattato di Maastricht ne erano consapevoli gli stessi negoziatori che differirono alcune decisioni ad un successivo trattato identificando, i cosiddetti *left over*.

Per correggere ed integrare il Trattato di Unione ci sono volute ben due riforme, la prima con il Trattato di Amsterdam del 1997, la seconda con il Trattato di Nizza, del 2000¹². Con il primo, l'Unione europea ha integrato e corretto alcune disposizioni del testo di Maastricht, senza alterare tuttavia i meccanismi istituzionali previsti. Le novità degne di nota sono state tre. La prima ha previsto l'introduzione delle "cooperazioni rafforzate" attraverso cui una maggioranza di Stati membri avrebbe potuto decidere di approfondire la loro integrazione in determinati settori dove si registrava una mancanza di consenso comune. La seconda novità è costituita dalla "comunitarizzazione" di buona parte della cooperazione negli affari interni e giudiziari, tra cui le misure per la libera circolazione delle persone e l'emigra-

¹² Sui negoziati di questi due trattati e sui loro contenuti si veda: Bino Olivi, Roberto Santaniello. (2015). Storia dell'integrazione europea. Bologna: Mulino.

zione. La terza, infine, e' stata l'istituzione dell'Alto Rappresentante della politica estera e della sicurezza. Il Trattato di Nizza, nonostante grandi aspettative, si è limitato a preparare l'imminente grande allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centrale ed orientale con un adattamento delle disposizioni istituzionali (numero dei commissari e dei membri del Parlamento europeo, (ponderazione dei voti per le decisioni del Consiglio) che hanno modificato l'impianto istituzionale del Trattato di Maastricht.

È necessario, da ultimo, ricordare che in occasione delle due riforme del Trattato sull'Unione europea si evitato con estrema attenzione di affrontare le questioni riguardanti l'unione economica e monetaria. Di fatto, non si voleva mettere mano ad alcune misure sia pure considerate necessarie, per non correre il rischio di riaprire un nuovo negoziato che avrebbe inevitabilmente coinvolte l'insieme delle disposizioni che governavano l'unione economica e monetaria.

L'ultima riforma del trattato di Maastricht in ordine di tempo si è registrata con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009¹³. Essa è stata preceduta dall'illusoria esperienza del Trattato istituyente la Costituzione europea¹⁴, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, ma mai entrato in vigore a causa dell'esito negativo dei referendum in Francia e Paesi bassi. Preceduta dal lavoro preparatorio di un organismo ad hoc, la Convenzione sull'Avvenire dell'Europa (di cui facevano parte rappresentanti delle istituzioni europee e dei governi nazionali e membri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali), la Costituzione europea ha previsto innovazioni istituzionali di particolare rilevanza per rendere più democratico ed efficiente il sistema istituzionale dell'Unione europea. Il Trattato di Lisbona ha ripreso la maggior parte delle disposizioni del fallito trattato costituzionale, espurgando tuttavia tutte quelle misure che avrebbero potuto potenzialmente aprire un'evoluzione costituzionale. Concretamente, la nuova riforma del 2007 ha previsto un nuovo trattato dove sono state inserite le innovazioni istituzionali integrando l'insieme delle norme dei precedenti testi in un Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Tra le principali innovazioni istituzionali del Trattato di Lisbona ne ricordiamo quattro: l'istituzione di un Presidente del Consiglio europeo; il

¹³ Per una visione di insieme del Trattato di Lisbona si veda: Francois-Xavier Priollaude e David Siritzky. (2008). *Le Traite de Lisbonne*. Paris: La documentation française.

¹⁴ Sul Trattato istituyente la Costituzione europea, si veda: Jacques Ziller (2004). *La nuova Costituzione europea*. Bologna: Mulino.

rafforzamento dell'Alto Rappresentante della politica estera e della sicurezza al quale è conferito il ruolo di Vice Presidente della Commissione europea per rafforzare la coerenza dell'Unione europea nelle relazioni esterne; l'esplicito riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione europea e l'eliminazione della struttura a pilastri. Infine, l'introduzione del voto a "doppia maggioranza" attraverso cui l'adozione delle decisioni devono ricevere l'accordo della maggioranza degli Stati membri (55%) e una copertura geografica pari al 65% della popolazione europea. Sempre in tema di processi decisionali, il ricorso al voto a maggioranza è stato ampliato. Tuttavia, l'unanimità è stata mantenuta per le decisioni in materia di politica estera, fiscalità, diritti sociali e del lavoro, settori dove gli Stati membri non vogliono cedere la propria sovranità politica. Da ultimo, occorre sottolineare che il Trattato di Lisbona ha apportato alcune modifiche di dettaglio alle disposizioni dell'unione economica senza alterare l'impianto originario deciso a Maastricht.

4.2. Tra vecchie e nuove crisi: le risposte dell'Unione europea

Ancora prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea è stata investita dalla grande recessione le cui conseguenze abbiamo esaminato in precedenza. In introduzione, abbiamo solo brevemente accennato le altre crisi a cui è stata confrontata l'Europa nell'ultimo decennio: l'emergenza rifugiati e la Brexit.

Malgrado i miglioramenti istituzionali apportati alle disposizioni riguardanti la politica di emigrazione e il diritto di asilo, l'Unione europea ha gestito male e in maniera confusa la grande ondata migratoria che ha investito gli Stati membri meridionali a partire dal 2014. Le falle nel sistema di Dublino sul diritto di asilo, che prevede la responsabilità primaria nel riconoscimento dello status di rifugiato da parte del paese di primo approdo, ha esposto ad una forte pressione migratoria, Malta, Italia, Grecia e Francia, paesi in prima linea sul fronte mediterraneo. Le cifre parlano da sole: nel 2015 quasi un milione di migranti è entrato via mare in Grecia e 155.000 in Italia. Solo nel 2014 le domande di asilo sono state 600.000. Avendo coinvolto solo direttamente un certo numero di paesi, l'emergenza rifugiati ha prodotto nuove crisi asimmetriche, diverse da quelle già esistenti nel contesto dell'Eurozona. Si è dunque aperto un nuovo fronte politico entro cui i partiti e movimenti sovranisti e populistici

hanno trovato terreno fertile per alimentare la loro narrativa antieuropea. La nuova Commissione europea, presieduta dal lussemburghese Jean-Claude Juncker, già impegnata ad elaborare un nuovo approccio politico in materia di emigrazione, ha individuato alcune soluzioni per allentare la pressione sui paesi maggiormente esposti. L'esecutivo di Bruxelles ha tra l'altro proposto un sistema di quote di accoglienza per paesi allo scopo di introdurre misure di solidarietà tra tutti i paesi dell'Unione europea. Tuttavia, il muro innalzato dai paesi appartenenti al Gruppo di Visegrad - Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria - ha impedito qualsiasi solidarietà umanitaria e finanziaria per alleggerire le crisi asimmetriche dei paesi meridionali, anche di fronte alla minaccia di ricorsi alla Corte di Giustizia europea. Di fatto, l'unico strumento che ha potuto contare sul consenso degli Stati membri, non esente da accese critiche per il suo cinismo, è stato un accordo politico con la Turchia a cui è stato chiesto di fare da argine al flusso migratorio proveniente dalla Siria, ricevendo come contropartita assistenza economica e finanziaria.

La crisi politica causata dall'emergenza rifugiati si è saldata con lo shock provocato dalla decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione europea, sancito dall'esito della consultazione popolare del 26 giugno 2016. Al termine del referendum, indetto dal premier David Cameron, il 51,89% dei britannici si è dichiarato a favore della Brexit, mentre il 48,11% ha votato per la permanenza del Regno Unito. Lo sconcerto di Bruxelles e di tutte le altre capitali europee fu immediato e sotto gli occhi di tutti. L'Unione europea, alla vigilia di alcuni appuntamenti elettorali nazionali, appariva incapace di agire, con il rischio di soccombere di fronte all'avanzata di sovranisti e populist¹⁵. Con un'impennata di orgoglio, i leader europei, riuniti a Roma in occasione del settantesimo anniversario della nascita della Comunità europea, sono riusciti da ultimo a reagire alla grave crisi politica, definita come "esistenziale" da Jean Claude Juncker, e a ristabilire un clima di fiducia.

4.3. La crisi Pandemica

Appena il tempo di prendere respiro, e subito dopo avere trovato la quadra nel portare a termine il complesso divorzio con il Regno Unito,

¹⁵ Sull'influenza del populismo nell'Unione europea si veda: Carlo Rizza, Carlo Berti, Paolo Cossarini. (2021). *The impact of Populism on European Institutions and Civil Society*. Palgrave Macmillan.

L'Unione europea si è trovata di fronte una nuova crisi, questa volta più subdola e anomala, rispetto alle precedenti. A minacciare l'Europa non è stato il virus del sovranismo e del populismo, ma un virus letale e contagioso, il Covid 19. La pandemia, oltre a mietere un numero impressionante di vittime, ha avuto conseguenze economiche e sociali pesantissime per tutti i paesi. Dopo un primo momento di smarrimento, l'Unione europea ha avuto la capacità di rispondere ad una crisi che aveva una causa comune, ma effetti diversi nei confronti degli Stati membri. La decisione di sospendere il Patto di Stabilità e di crescita, dunque di allentare la politica del rigore fiscale, e la decisione di derogare al divieto di aiuti pubblici, entrambe inevitabili per rispondere allo shock economico generalizzato di tutta l'Europa, non ha evitato tuttavia il sorgere di nuovi shock asimmetrici. I paesi con un livello di indebitamento pubblico più elevato, infatti, hanno avuto margini di manovra limitati rispetto ai paesi più virtuosi per sostenere l'economia ed i settori produttivi.

La solidarietà dell'Unione europea è stata nuovamente messa alla prova. A differenza del passato, la risposta dell'Unione europea è stata convincente e ha preso forma con il *NexGenerationEU*, il piano di rilancio e di resilienza, promosso dalla Commissione europea presieduta dalla tedesca Ursula von der Leyen, dopo una proposta congiunta dei governi tedesco e francese.

Il nuovo strumento ha l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nel loro impegno a rilanciare la crescita economica e mettere in atto le necessarie riforme strutturali secondo i nuovi indirizzi dell'Unione europea in materia di neutralità climatica, transizione digitale e di inclusione sociale. La ventilazione delle risorse a disposizione del piano ha attribuito maggiori finanziamenti, sotto forma di aiuti diretti e prestiti, agli Stati membri più bisognosi.

L'entità finanziaria del piano, 750 miliardi di Euro, ha raggiunto un livello mai visto in precedenza nella storia comunitaria, per il quale è stato indispensabile un salto di qualità per reperire le risorse necessarie a finanziarlo. Questo salto è avvenuto con il riconoscimento del principio del mutualismo, e dunque di un debito centralizzato, un'innovazione storica senza precedenti per la costruzione comunitaria ed una delle due strade possibili, come abbiamo sottolineato in precedenza, per completare l'unione monetaria. Il Consiglio europeo del luglio 2021¹⁶ ha deciso che le risorse in dotazione del *NextGenerationEU* sarebbero state coperte con

¹⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/it/pdf>

l'emissione di euro-obbligazioni che dovranno essere rimborsate al più tardi entro il 2058. Si tratta di un'innovazione istituzionale fondamentale, limitata alla concreta realizzazione del piano di rilancio e di resilienza, che apre tuttavia uno scenario promettente per il futuro. Rotto il tabù di un debito centralizzato, è auspicabile che il principio della mutualità faccia pienamente parte dei principi di azione dell'integrazione europea anche in futuro.

Tuttavia, questa storica decisione non è stata accompagnata dalla decisione di dotare il bilancio dell'Unione europea di maggiori risorse e del rafforzamento del sistema delle risorse proprie per aumentare l'autonomia di bilancio. Il massimale delle risorse, calcolato in rapporto al Pil, pari al 1,04%, è restato al di sotto del livello proposto dalla Commissione europea e sostenuto con forza dal Parlamento europeo. Dopo l'entrata di nuovi paesi in particolare dopo il Grande allargamento del 2004, il massimale delle risorse proprie non ha raggiunto un livello tale da coprire in maniera adeguata l'attuazione delle politiche comuni e i programmi da azione comunitari. Si tratta in realtà di una tendenza consolidata tenuto conto che i governi, in particolare quelli dei paesi più prosperi (definiti nel vocabolario comunitario come i "contributori netti"), hanno frenato sistematicamente le proposte di aumento del massimale delle risorse proprie avanzate dall'esecutivo di Bruxelles. In passato, non sono mancati contributi tecnici e politici in favore di un sostanziale rafforzamento del bilancio dell'Unione europea. Nel 1977, un gruppo di esperti istituito dall'esecutivo di Bruxelles identificò i diversi livelli di finanza pubblica necessari per raggiungere intensità crescenti di integrazione. Per un'integrazione a carattere pre-federale, come quella della Comunità europea, la spesa pubblica doveva raggiungere tra il 2% e il 2,5% del Pil. Per un'integrazione federale, la spesa pubblica doveva raggiungere rispettivamente dal 5/7% al 25% del Pil per aree di piccole e grandi dimensioni.

Le conclusioni del Rapporto Mac Dougal sostennero con autorevolezza che per poter assicurare efficacemente le funzioni redistributive e di stabilizzazione, il bilancio delle Comunità europea avrebbe dovuto contare su risorse finanziarie pari al 2,25% del prodotto interno comunitario. Vent'anni più tardi, alle stesse conclusioni è giunto un autorevole studio (Stable money – Sound finances. Community public finance in the perspective of EMU) di un gruppo di studio ancora una volta promosso dalla Commissione europea. Allo stesso modo, non sono mancate autorevoli

riflessioni e proposte per allargare il regime di risorse proprie, prevedendo fonti di finanziamento aggiuntive (come il gettito della tassa sulle transazioni finanziarie e quello della *Carbon tax* sull'emissione di carbonio), e rafforzare l'autonomia di bilancio dell'Unione europea, oggi per la maggior parte alimentato da contributi nazionali¹⁷.

5. Verso nuove riforme del sistema istituzionale dell'Unione europea

5.1. La conferenza sul futuro dell'Europa

Affiorata lentamente dalla crisi pandemica, l'Unione europea e il suo sistema istituzionale continuano a fronteggiare vecchi e nuovi problemi. Con la consapevolezza di dover aprire una fase di ascolto con i cittadini europei, le istituzioni europee hanno avviato, con più di un anno di ritardo a causa della Pandemia e di contrasti sulle procedure da seguire, la Conferenza sul futuro dell'Europa. Si è trattato di un esercizio di democrazia partecipativa concepito per raccogliere opinioni, riflessioni e proposte di cittadini europei sul Progetto europeo e sulla sua evoluzione. Le attività della Conferenza si sono svolte facendo fulcro su una piattaforma interattiva, multilingue ed inter-istituzionale che ha consentito a tutti i cittadini e le organizzazioni della società civile di organizzare eventi ed elaborare idee e proposte ed inserire contenuti (nella loro lingua madre) su dieci temi prioritari (democrazia europea, rule of law e valori europei, economia e occupazione, transizione verde e digitale, migrazione, relazioni esterne, salute, istruzione e cultura)¹⁸. In totale, sono stati organizzati 6661 eventi con la partecipazione di 721.500 cittadini. Sono state presentate 18.850 idee che hanno raccolto 22.300 commenti. Le approvazioni complessive alle idee sono state 72.900. Infine, sulla piattaforma hanno interagito in totale 53.500 cittadini.

Le idee, riflessioni e proposte elaborate dal basso sono state discusse dai cosiddetti "panel dei cittadini", che sono stati promossi a livello europeo e nazionale. A livello europeo ne sono stati attivati quattro, composti ciascuno da 200 cittadini europei scelti per sorteggio e provenienti dai 27 Stati membri. Ciascun panel ha adottato delle raccomandazioni rivolte alle Sessioni Plenarie della Conferenza. Queste ultime hanno visto la par-

¹⁷ Tra questi documenti segnaliamo quelli del "Gruppo Monti" sul futuro finanziamento dell'Unione europea: http://images.dirittounioneuropea.eu/f/sentenze/documento_DpoJK_due.pdf

¹⁸ <https://futureu.europa.eu/?locale=it>

tecipazione di 108 rappresentanti del Parlamento europeo, 54 del Consiglio e 3 della Commissione europea, nonché di 108 rappresentanti di tutti i parlamenti nazionali, su un piano di parità, e di 108 cittadini: 80 rappresentanti dei panel europei di cittadini, 27 membri dei panel nazionali e il presidente del Forum europeo della gioventù. Ne hanno fatto parte anche 18 rappresentanti del Comitato delle regioni e 18 del Comitato economico e sociale europeo, 6 rappresentanti designati dalle autorità regionali e 6 rappresentanti eletti delle autorità locali, 12 rappresentanti delle parti sociali e 8 rappresentanti della società civile. L'articolata struttura della Conferenza ha consentito di garantire un'ampia rappresentanza della società istituzionale e civile europea.

Al termine dei lavori, durati appena un anno, lo scorso 9 maggio, la sessione plenaria della Conferenza sul futuro dell'Europa ha consegnato a Consiglio europeo, Parlamento europeo e Commissione europea 49 proposte, articolate in 360 misure, per il rafforzamento dell'Unione europea e delle sue politiche¹⁹. Molte delle proposte presentate vanno nella direzione di rafforzare il sistema istituzionale dell'Unione europea ed accrescere la sua legittimità democratica.

La sessione plenaria conclusiva della Conferenza ha avuto luogo a poco più di due mesi dall'aggressione della Federazione Russa all'Ucraina e dunque in un clima che non poteva che risentire degli effetti politici, economici, umanitari ed emotivi di questo grave atto di ostilità, non solo nei confronti del governo di Kiev e degli ucraini, ma dell'intera comunità internazionale.

5.2. Una nuova crisi: la guerra in Ucraina

L'Unione europea si è schierata da subito in favore dello stato aggredito, fornendo un'immediata assistenza umanitaria ed economica all'Ucraina e condannando duramente l'atteggiamento ostile della Federazione russa. La reazione dell'Unione europea a questa nuova crisi politica è stata

¹⁹ https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/8pl7jfc6ae3jy2doji28f-ni27a3?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJJXGZPDFYVOW5V%2F20220720%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20220720T145025Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=db682dd12b7f71b69794afc183e345d6e125fc344ec7457deee5a037c04df249

ferma e determinata, favorendo allo stesso tempo un'inusuale coesione tra i membri storici della costruzione comunitaria e i membri più recenti. Ne è un concreto esempio il mutato atteggiamento politico e culturale dei paesi di nuova adesione, come Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, sulla politica di emigrazione e di asilo, alla luce dell'elevato afflusso di rifugiati ucraini all'interno dei loro confini. L'Unione europea non si è limitata a fornire aiuti umanitari ed economici, ma si è spinta oltre. Per la prima volta nella storia comunitaria, essa infatti ha preso la decisione di fornire assistenza finanziaria per l'acquisto di armamenti all'Ucraina allo scopo di consentire al paese aggredito di difendere la propria integrità territoriale.

A queste misure si aggiungono le sanzioni nei confronti del paese aggressore. Dal giorno dell'invasione russa, l'Unione europea ha adottato ben sei "pacchetti" di sanzioni per fare progressivamente pressione sulla Russia affinché metta fine alla guerra contro l'Ucraina. Le decisioni non sono state agevoli a causa della prudenza di alcuni governi e dell'aperta ostilità del premier ungherese Orban. Sulle stesse, ha pesato il timore per le ripercussioni economiche che le sanzioni possono avere nelle economie nazionali, in particolare sui costi dell'approvvigionamento energetico.

Infine, le istituzioni europee hanno deciso, come prova tangibile di solidarietà politica nei confronti dell'Ucraina, di accelerare l'iter per la candidatura di adesione di questo paese all'Unione europea. Il Consiglio europeo del 22 giugno 2022 ha conferito all'Ucraina lo status di paese candidato, unitamente alla Moldavia.

L'aggressione della Federazione russa all'Ucraina non è priva di conseguenze per il Vecchio continente. Già duramente provata dagli effetti economici ed umani della pandemia, nel mezzo dei suoi sforzi per ritrovare la strada della crescita e della coesione sociale dopo due anni di *lockdown*, l'Unione europea deve oggi fronteggiare una nuova grave crisi gravida di incognite e di rischi economici, ma anche politici. L'approvvigionamento energetico, la sua pressione sui costi, l'impennata dell'inflazione, i pericoli reali di deflazione, l'aumento della disoccupazione, sono minacce che pesano sull'avvenire dell'Unione europea e sulla sua capacità di agire per il bene collettivo comune. Questa crisi avviene nell'imminenza di alcune decisioni strategiche dell'Unione europea, quali la riattivazione del Patto di Stabilità, prevista per il 2023, e le altre misure fino ad ora sospese per tenere sotto controllo i grandi aggregati macroeconomici degli Stati membri dell'Unione europea. In vista di queste scadenze, la Commissione europea

ha presentato un documento di riflessione per aggiornare ed eventualmente modificare i meccanismi del Patto di Stabilità. Per contro, nell'agenda politica dell'Unione europea non ci sono per il momento indicazioni per completare l'unione economica e monetaria. I rischi di nuove e più pesanti crisi asimmetriche non sono affatto scongiurati. La riforma del sistema istituzionale dell'Unione europea è più che mai necessaria per anticipare e contrastare nuove crisi che possono minacciare la sua stessa ragione di esistere.

5.3. La ricerca del consenso per una nuova riforma dell'Unione europea

Una base da cui iniziare c'è ed è rappresentata dall'insieme dei documenti raccolti al termine della Conferenza sul futuro dell'Europa. Uno dei punti poco chiari fin dall'inizio dei lavori di questo organismo era il seguito da dare alle sue proposte, in particolare se dovessero essere considerate come un input a successive riforme istituzionali. Si è preferito non dare risposta, differendola alla conclusione della Conferenza. Il Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, uno dei principali e autorevoli promotori politici di questa iniziativa, nel corso della sessione conclusiva del 9 maggio 2022, ha annunciato la sua posizione, anche a nome della presidenza di turno. Prima di allora, il 2 maggio, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione con cui ha sollecitato la convocazione della Convenzione per la riforma dei Trattati prevista dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea. Il 9 maggio, lo stesso giorno del discorso di Macron a Strasburgo, un gruppo di 13 stati (Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia) ha reso noto un documento nel quale giudica non necessario avviare un processo di riforme istituzionali.

Tornando alla posizione espressa da Emmanuel Macron, il Presidente della Repubblica francese, pur riconoscendo che molte delle proposte presentate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa possono essere adottate a Trattati costanti, si è dichiarato favorevole alla convocazione della Convenzione. La riforma dei Trattati, secondo Macron, è necessaria per garantire l'indipendenza e l'efficacia dell'Unione europea, a cominciare dall'estensione del voto a maggioranza sulle principali politiche pubbliche e dal rafforzamento della legittimità democratica del Progetto europeo.

Il progetto di un'unione politica è dunque riaffiorato nell'agenda politica europea. Due Stati membri storici, la Repubblica federale tedesca e l'Italia,

sono a favore di una revisione dei trattati. Il cancelliere tedesco Olaf Scholz lo ha confermato il 9 maggio durante le celebrazioni per la fine della Seconda guerra mondiale. Il Primo ministro italiano, Mario Draghi, il 3 maggio di fronte all'Assemblea di Strasburgo, ha dichiarato che l'Europa ha bisogno di un federalismo pragmatico, e se ciò richiede l'inizio di un percorso che porterà alla revisione dei Trattati, lo si abbracci con coraggio e fiducia. Da parte sua, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha avvertito che sarà sempre dalla parte di coloro che vogliono riformare l'Unione europea per farla funzionare sempre meglio. L'esecutivo comunitario, dal canto suo, presenterà un documento di insieme sui risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa e sulle riforme istituzionali.

Tenuto conto della contrarietà di un grande numero di Stati membri e del comportamento ambiguo e non cooperativo del leader ungherese Orban, il percorso appare tutt'altro che semplice, anzi molto tortuoso. Il tempo ci dirà quale sarà l'evoluzione e se ci troveremo di fronte ad un nuovo muro. Per il momento, il Consiglio europeo del 22 giugno 2022 ha deciso di differire la decisione ad una ulteriore riflessione.

5.4. Idee vecchie e nuove per una nuova architettura europea

Forse anche per le difficoltà annunciate, Macron ha evocato a Strasburgo il tema dell'integrazione differenziata. Egli ha presentato la sua visione sulla futura architettura del Vecchio continente tenuto conto, e non poteva essere altrimenti, delle conseguenze dell'invasione russa in Ucraina. Macron ha proposto la creazione di una "Comunità politica europea", un'organizzazione ombrello (dunque ben diversa da quella proposta da De Gasperi/Spinelli nel 1953) a cui aderirebbero i paesi appartenenti all'Unione europea, e tutti gli altri paesi che a vario titolo (candidati, paesi "vicini") gravitano nell'orbita europea, tra cui naturalmente l'Ucraina.

Sottolineando che le idee innovative su una nuova architettura del Continente europeo provengono spesso da Parigi, appare chiaro che Macron si pone in una linea di continuità con l'ipotesi avanzata nel 1989 da François Mitterrand. I concetti di confederazione europea e di comunità politica europea infatti si giustappongono. L'organizzazione a cui pensa Macron dovrebbe consentire alle nazioni europee democratiche che aderiscono ai valori dell'Unione di poter disporre di uno spazio di cooperazione politica e di sicurezza e di cooperazione socioeconomica. Secondo il Presidente fran-

cese farne parte non pregiudicherebbe una futura adesione all'Unione europea. A questi due cerchi, (l'UE e la Comunità politica europea) il Presidente francese ne aggiunge un terzo, rappresentato da avanguardie di paesi che si impegnano ad approfondire ulteriormente la propria integrazione in determinate politiche e settori. I contorni restano tuttavia ancora indefiniti, poiché Macron per il momento non si è spinto oltre.

Ciò che propone Macron fa riferimento al concetto "integrazione differenziata"²⁰, che da lungo tempo fa parte del vocabolario politico della costruzione europea e di cui non mancano le traduzioni concrete. Questa formula prevede che, all'interno di un quadro istituzionale unico, politiche o azioni comuni vengano messe in atto con ritmi differenti o con diversi gradi di intensità. Le tipologie vanno dall'idea di un'Europa alla "carta", dove ciascun paese può scegliere autonomamente il suo menu di politiche a quella "a due velocità" che postula l'accordo di tutti sugli obiettivi di integrazione, mentre l'esecuzione può essere scadenzata nel tempo. Dall'Europa a "geometria variabile" che prevede la possibilità di accordi sottoscritti dalla grande maggioranza dei paesi membri all'interno del metodo comunitario, con possibilità di deroghe per uno o più paesi, al "nocciolo duro", la *Kern Europa*, (o magnete europeo) composto solo da alcuni Stati membri che, secondo la visione tedesca, dovrebbero essere quelli che fanno parte dell'unione dell'eurozona.

Se l'Europa a due velocità e a geometria variabile era diretta a gestire le relazioni tra paesi appartenenti alle allora Comunità europee, la formula dell'Europa a cerchi concentrici, avanzata da Jacques Delors nel 1990, si rivolgeva all'insieme dei paesi europei. Politicamente (e cronologicamente), essa si collocava in continuità con l'idea di "confederazione europea" concepita dall'allora Capo di Stato francese Francois Mitterrand alla fine del 1989, all'indomani della caduta del muro di Berlino. Mitterrand immaginava questa organizzazione dall'Atlantico agli Urali in modo simile alle idee che circolavano tra le due guerre mondiali.

L'idea della confederazione fu accolta da Delors come ultimo cerchio della sua visione. Nel primo, avrebbe dovuto essere collocata la Comunità-Unione, con una struttura costituzionale di tipo federale. Il secondo cer-

²⁰ Sull'Europa differenziata si veda: Yves Bertoncini. (2017.) *L'intégration différenciée dans l'Union européenne une légitimité à géométrie variable*. Paris: Notre Europe – Institute Jacques Delors. Nicole Koenig (2015). *A differentiated view of differentiated integration*. Paris. Notre Europe – Institute Jacques Delors.

chio sarebbe stato occupato dallo Spazio economico europeo (costituito dalle Comunità e dai paesi dell'Europa settentrionale). Nel terzo cerchio sarebbero stati collocati i paesi dell'Europa centrale, uniti alle Comunità attraverso un sistema integrato di cooperazione politica. L'ultimo cerchio, la confederazione europea di Mitterrand, si sarebbe tradotta in un sistema a geometria variabile comprendente il Consiglio d'Europa e la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE).

Lo sforzo concettuale di Francois Mitterrand e di Jacques Delors non ha avuto seguito concreto poiché è stato superato dagli eventi successivi ed in particolare dai negoziati che sfociarono nel Trattato di Maastricht e nella creazione dell'Unione europea. D'altro canto, rovesciando dalla testa ai piedi l'agenda politica post Maastricht, che prevedeva l'approfondimento prima dell'allargamento, le esigenze di rafforzamento dell'architettura istituzionale dell'Unione europea sono state di fatto ignorate. Per contro, l'ansia di portare a termine le nuove adesioni si è tradotta nella ricerca di soluzioni a corto-medio termine, togliendo tempo e spazio a strategie di lungo termine. L'integrazione differenziata resta in ogni caso un processo reale di cui ci sono evidenti tracce nel sistema politico europeo. A ben guardare, le prime forme di integrazione differenziata che si ritrovano nella storia comunitaria con gli *opting out* (Regno Unito e Danimarca) alla zona Euro e gli accordi di Schengen od ancora della politica sociale (ancora Regno Unito) – tutti esempi di Europa a geometria variabile – si presentano come soluzioni pragmatiche a problemi in quel momento politicamente insolubili. Tra le conseguenze istituzionali della grande regressione vi è stata la progressiva differenziazione interna dell'Unione europea, con lo sviluppo di strutture separate, come l'Eurogruppo, un organismo che si è guadagnato sul campo, grazie alla sua autorevolezza una specifica funzione nella *governance* all'interno del sistema istituzionale della zona Euro. L'evoluzione dell'unione economico e monetaria ha sviluppato due diverse gradazioni di integrazione. L'appartenenza alla zona Euro non costituisce solo una distinzione funzionale, ma ha finito per disegnare due realtà istituzionali politicamente e giuridicamente distinte.

Il logico corollario di queste osservazioni è che i processi di riforma necessari del sistema istituzionale dell'Unione europea dovrebbero tenere conto di tale evoluzione e costruire le basi di un insieme di sistemi fondato sull'integrazione differenziata. La prospettiva dei prossimi allargamenti dell'Unione europea rappresenta un'occasione imperdibile per ripensare

l'architettura dell'Unione europea sulla base di una visione conforme alle nuove sfide mondiali e geopolitiche.

Giungiamo alle personali conclusioni di fronte alla prospettiva in cui non vi fosse lo spazio politico necessario ad approfondire l'integrazione politica europea secondo la visione del Manifesto di Ventotene a causa degli egoismi nazionali, che è forse giunto il momento di applicare la formula coniata nel 1984 da Francois Mitterrand per superare l'impasse che ha impedito di portare al successo il progetto Spinelli. "Ceux d'entre nous le voudront". Tra coloro che lo vorranno.

La Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) dalla Dichiarazione di Saint-Malo al Trattato costituzionale

Paolo Caraffini

1. La nascita della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD)

Un momento centrale nell'avvio della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), potremmo dire l'evento fondativo, è la Dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo del dicembre 1998, con la quale il presidente francese Jacques Chirac e il *premier* britannico Tony Blair concordarono sulla necessità che l'Unione europea (UE) si dotasse di una capacità d'azione nel settore della difesa. Questa scelta era anche conseguenza delle crisi internazionali di quegli anni e, tra queste, la ex-Jugoslavia. Il modello di riferimento era quello della forza multinazionale della NATO, di circa 50-60 mila effettivi, dispiegata in Bosnia Erzegovina (*Implementation Force*, IFOR) per un mandato di un anno dal 20 dicembre 1995 al 20 dicembre 1996¹.

Nella dichiarazione finale di Saint-Malo si affermava che l'UE doveva dotarsi della «capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises»².

Inoltre nella Dichiarazione si aggiungeva, rispetto ai rapporti con la NATO:

In strengthening the solidarity between the member states of the European Union, in order that Europe can make its voice heard in world affairs, while acting in conformity with our respective obligations in NATO, we

¹ Nicole Gnesotto, *Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea, Parigi, 2004, p. 13.

² *British-French summit, St-Malo, 3-4 December 1998*, in Maartje Rutten (ed.), *From St-Malo to Nice: European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, No. 47, May 2001, Paris, Institute for Security Studies, Western European Union, p. 8, <https://www.iss.europa.eu/node/172> e, inoltre, *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998*, https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf

are contributing to the vitality of a modernised Atlantic Alliance which is the foundation of the collective defence of its members³.

Il cambio di rotta britannico sancito dal vertice di Saint-Malo diede quindi nuova linfa al progetto di difesa comune e pose le basi per una revisione dei trattati in questa materia.

Va osservato che, tradizionalmente, Regno Unito e Francia avevano espresso sulla difesa europea due visioni non del tutto conciliabili. Londra privilegiava il quadro euro-atlantico, mentre Parigi aspirava a un'Unione europea più autonoma dagli Stati Uniti⁴. Possiamo affermare che la Dichiarazione di Saint-Malo costituì un punto di convergenza di due linee politiche in fase di cambiamento. Da un lato, la posizione della Francia rispetto alla NATO era in parte mutata a partire dalla metà degli anni Novanta, anche dopo le vicende bosniache, e Chirac spinse per un riavvicinamento all'organizzazione atlantica⁵. Dall'altro, il fatto che il governo laburista stesse optando per il rafforzamento di una difesa europea comune, purché in sintonia con la NATO, attestava un mutamento rilevante, vista la diffidenza, per non dire l'ostilità, tradizionale degli esecutivi britannici. Quale parte di una più ampia politica europea, il *premier* Blair riteneva necessario un rafforzamento degli strumenti militari nell'ambito dell'UE, anche per superare un forte disequilibrio con gli USA che rischiava di indebolire l'Alleanza atlantica⁶.

Con la dichiarazione di Saint-Malo, l'UE veniva indicata pertanto come la sede più adatta a perseguire tre obiettivi: solidarietà tra le due sponde dell'Atlantico, maggiore capacità militare e crescita del ruolo politico dell'UE⁷.

Si giunse poi nel giugno dell'anno successivo, il 1999, al Consiglio europeo di Colonia, altra tappa fondamentale del processo di costituzione del-

³ Ibidem.

⁴ Francesco Raschi, *Aspetti storico-politici della politica di sicurezza e di difesa europea*, in Filippo Andreatta (a cura di), *La moneta e la spada. La sicurezza europea tra bilanci della difesa e assetti istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 41.

⁵ Cfr. Jean-Yves Haine, *PESD: una prospettiva storica*, in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, cit., p. 45 e, inoltre, Anand Menon, *From Independence to Cooperation: France, NATO and European Security*, *International Affairs*, vol. 71, n. 1, gennaio 1995, pp. 19-34; Robert P. Grant, *France's New Relationship with NATO*, *Survival*, vol. 38, no. 1, Spring 1996, pp. 58-80.

⁶ Cfr. Jean-Yves Haine, *PESD: una prospettiva storica*, cit., pp. 45-46.

⁷ Nicole Gnesotto, *Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive*, cit., p. 15

la PESD, in quanto ne vennero definiti obiettivi, strumenti e il percorso, non più su un piano bilaterale franco-britannico, ma nella condivisione degli altri Stati membri dell'UE.

Nella *Dichiarazione del Consiglio europeo sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa* e nell'altro documento contenuto al suo interno, la *Relazione della Presidenza tedesca sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa*⁸, venivano precisati i principi orientativi, i processi decisionali e le modalità attuative, di partecipazione e di cooperazione. Il tutto verrà poi perfezionato al successivo Consiglio europeo di Helsinki.

Nella parte introduttiva della *Dichiarazione* venivano richiamati alcuni obiettivi per l'Unione già citati in precedenti documenti, quali i «compiti di Petersberg»⁹ e la capacità di condurre azioni in modo autonomo, contando su forze e mezzi militari credibili, così da poter rispondere alle crisi internazionali¹⁰, «senza pregiudizio per le azioni della NATO»¹¹.

Proprio in riferimento a quest'ultima, si garantiva un'efficace consultazione, cooperazione e trasparenza tra l'UE e l'Alleanza atlantica e, inoltre, i partner europei della NATO non membri dell'UE avrebbero potuto partecipare nella più ampia misura possibile alle operazioni «assumendo

⁸ Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999, Conclusioni della Presidenza, *Allegato III - Dichiarazione del Consiglio europeo e relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa*, http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm#an3

⁹ I compiti di Petersberg furono stabiliti nel 1992 nell'ambito dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e vennero poi recepiti nel successivo Trattato di Amsterdam. Tali compiti includono: 1) missioni umanitarie e di soccorso, come per esempio l'evacuazione di cittadini dell'UE da aree di crisi; 2) missioni di peace-keeping; 3) missioni per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (peace-making). Cfr. Senato della Repubblica, Servizio Studi, Servizio Affari internazionali, XV Legislatura, Dossier, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, a cura di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), n. 69, maggio 2007, p. 8 (nota 16), https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_069.pdf

¹⁰ Questo punto era presente, come si è detto all'inizio di questo saggio, anche nella *Dichiarazione di Saint-Malo*. Nella parte successiva del documento, nella *Relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa*, si faceva riferimento, più puntualmente, a «strutture appropriate ad un'efficace capacità decisionale nella gestione delle crisi nell'ambito dei compiti di Petersberg. Questo è il settore in cui maggiormente urge una capacità d'agire europea». (Ibidem).

¹¹ Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999, Conclusioni della Presidenza, *Allegato III - Dichiarazione del Consiglio europeo e relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa*, cit.

come base le intese di consultazione esistenti» nell'ambito dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO). Nella *Relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa* si ribadiva, poi, che l'Alleanza atlantica sarebbe rimasta il fondamento della difesa collettiva dei Paesi membri¹².

La Dichiarazione poneva inoltre l'accento sulla necessità di rafforzare la base industriale e tecnologica nel campo della difesa, per renderla più dinamica e competitiva, attraverso la ristrutturazione di questo segmento produttivo, favorendo una maggiore collaborazione con l'industria del settore¹³.

Rispetto all'attuazione, nella Dichiarazione approvata a Colonia si affermava che l'UE avrebbe dovuto decidere, in base alle esigenze specifiche, se condurre operazioni dirette dall'UE con il ricorso a mezzi e capacità della NATO oppure senza il ricorso a queste ultime.

Nel primo caso, si sarebbe dovuto garantire un accesso europeo alle capacità di pianificazione della NATO, utile ai fini della stessa pianificazione militare delle operazioni dirette dall'UE, e la disponibilità di capacità e risorse comuni della NATO previamente individuate, sempre da impiegare in operazioni UE¹⁴.

Nel successivo Consiglio europeo di Helsinki, svoltosi il 10-11 dicembre 1999, venne perfezionato quanto deliberato a Colonia e, in particolare, fu fissato l'*Helsinki Headline Goal*, l'obiettivo primario di permettere all'UE, entro il 2003, sulla base di una cooperazione volontaria, di schierare rapidamente e mantenere forze capaci di svolgere i compiti di Peterberg. Tali unità, pari a 60 mila effettivi, sarebbero state dotate delle capacità di comando, controllo e informazione, nonché della logistica e, all'occorrenza, anche di supporto aereo e navale. Nelle Conclusioni della presidenza si affermava, inoltre, che gli Stati membri dovevano essere in grado di organizzare uno schieramento completo a questo livello nell'arco di 60 giorni, ma eventualmente, per necessità di rapido intervento, avrebbero dovuto fornire formazioni di dimensioni più ridotte, mobilitabili in tempi molto rapidi. Gli Stati membri, in aggiunta, avrebbero dovuto sostenere questo schieramento per almeno un anno, il che implicava la disponibilità di ulteriori unità schierabili, per un totale di

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

180 mila effettivi, al fine di garantire la necessaria rotazione delle forze sul campo¹⁵.

Non vi era da parte degli Stati membri la volontà di dare vita a un esercito europeo, ma l'obiettivo era appunto quello di disporre di contingenti militari da impiegare in situazioni di crisi¹⁶. Questo progetto sarà rivisto nel 2004, con l'introduzione su iniziativa franco-britannica¹⁷ dell'*Headline Goal 2010*, che proponeva come soluzione, al posto della Forza di reazione rapida e con la capacità di operare con maggiore prontezza, dei gruppi tattici (*battlegroups*)¹⁸, composti da 1500 soldati e che sarebbero stati mobilitabili e dispiegabili in una decina di giorni, per operare in situazioni di crisi ad alta intensità.

L'anno successivo, il 20-21 novembre 2000, si svolse a Bruxelles una conferenza dei ministri della Difesa per definire il *Capacity Catalogue*, specificando le forze rese disponibili dagli Stati membri per dare un seguito a quanto stabilito a Helsinki ai fini del raggiungimento dell'*Headline Goal*. In particolare, a livello quantitativo, si prevedevano contributi dai singoli Stati membri per costituire una riserva complessiva di circa 100 mila uomini, 400 aerei e 100 unità navali¹⁹.

Al Consiglio europeo di Helsinki era anche stato deciso di creare apposite strutture politiche e militari di carattere permanente che avrebbero dovuto

¹⁵ Consiglio europeo di Helsinki 10 e 11 dicembre 1999, Conclusioni della Presidenza, Allegato IV, *Relazione della presidenza al Consiglio europeo di Helsinki sullo stato di avanzamento dei lavori relativi al rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa e sulla gestione non militare delle crisi da parte dell'Unione europea*, https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_it.htm#IV

¹⁶ Burkard Schmitt, *Capacità europee-quante divisioni?* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, cit., p. 99.

¹⁷ Franco-British Summit, London 24 November 2003, *Strengthening European Cooperation in Security and Defence*, Declaration, <https://www.defense-aerospace.com/defense-declaration-from-french-uk-summit/>

¹⁸ Cfr. European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, *The EU Battlegroups*, DGExPo/B/PolDep/Note/2006_145, 12 September 2006, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eubattlegroups_/091006eubattlegroups_en.pdf

¹⁹ Giovanni Gasparini, *Osservatorio sulla Difesa Europea*, Roma, Istituto affari internazionali, 15 novembre 2000 <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/osservatorio-sulla-difesa-europea-novembre-2000> e, inoltre, Burkard Schmitt, *Capacità europee-quante divisioni?*, cit., p. 100

sovrintendere alla PESD²⁰. Queste vennero poi istituite con tre decisioni distinte del Consiglio nel gennaio 2001. Nello specifico, si trattava del

- Comitato politico e di sicurezza (COPS), diventato operativo nel 2003 con l'entrata in vigore del Trattato di Nizza e formalizzato all'art. 25 del Trattato stesso, con sede a Bruxelles e con il compito di formulare pareri al Consiglio sul piano strategico e delle opzioni politiche, elaborare orientamenti per il Comitato militare, garantire, oltre che il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni militari, l'attuazione delle decisioni assunte dal Consiglio, dall'Alto rappresentante e dal COREPER²¹.
- Vennero poi istituiti il Comitato militare dell'UE e lo Stato maggiore dell'UE, anch'essi operativi nel 2003. Il Comitato militare dell'Unione europea è composto dai capi di Stato maggiore della difesa degli Stati membri, rappresentati dai loro delegati militari, e offre consulenze al Comitato politico e di sicurezza, formulando raccomandazioni su questioni militari²², inoltre effettua il monitoraggio delle operazioni e la valutazione delle opzioni strategiche identificate dallo Stato maggiore dell'UE²³.
- Il Comitato militare è supportato dallo Stato maggiore dell'Unione europea, è composto da esperti, personale militare distaccato dagli Stati membri, e attua tre principali funzioni operative: allarme tempestivo, valutazione della situazione e pianificazione strategica²⁴.

²⁰ Nelle Conclusioni della Presidenza si affermava che «Nell'ambito del Consiglio saranno istituiti nuovi organi politici e militari per consentire all'Unione di prendere decisioni sulle operazioni di Petersberg dirette dall'UE e per garantire, sotto l'autorità del Consiglio, il necessario controllo politico e la necessaria direzione strategica di tali operazioni». Cfr. Consiglio europeo di Helsinki 10 e 11 dicembre 1999, Conclusioni della Presidenza, Allegato IV, *Relazione della presidenza al Consiglio europeo di Helsinki sullo stato di avanzamento dei lavori relativi al rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa e sulla gestione non militare delle crisi da parte dell'Unione europea*, cit.

²¹ Decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 (2001/78/PESC), che istituisce il comitato politico e di sicurezza, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 027, 30 gennaio 2001, pag. 0001 – 0003, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32001D0078>

²² Decisione del Consiglio, del 22 gennaio 2001 (2001/79/PESC), che istituisce il comitato militare dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 27/4, 30 gennaio 2001, pag. 0004 – 0006, in EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32001D0079>

²³ Ibidem ed Eugenio Carli, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 39.

²⁴ Decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 (2001/80/PESC) che istituisce lo Stato maggiore dell'Unione europea, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, L 027, del 30 gennaio 2001, p.7, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02001D0080-20050510>

Il 1° gennaio 2002 divennero inoltre operativi:

- l'Istituto per gli studi sulla sicurezza, con sede a Parigi, creato con un'azione comune del Consiglio il 20 luglio 2001, e che sostituì *Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale*, nato nel luglio 1990;
- il Centro satellitare dell'UE, con sede a Torrejón de Ardoz, in Spagna, anch'esso istituito il 20 luglio 2001, con il compito di mettere a disposizione materiale risultante dall'analisi delle immagini satellitari e dei dati correlati, in sostituzione del precedente Centro satellitare dell'UEO, creato nel giugno 1992.

Facendo un breve passo indietro rispetto all'istituzione delle strutture politiche e militari permanenti, va detto che la Presidenza di turno portoghese del primo semestre 2000 era stata invitata dal Consiglio europeo di Helsinki, insieme all'alto rappresentante, a proseguire i lavori nell'ambito del Consiglio Affari generali, con la presentazione di una prima relazione di avanzamento al Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000) e una successiva relazione globale al Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (19-20 giugno 2000).

A Lisbona il Consiglio europeo si compiacque dei progressi conseguiti, dell'istituzione degli organi, in quella fase ancora a interim, e della definizione di una procedura per l'elaborazione dell'obiettivo primario e l'identificazione dei contributi dei singoli Stati membri al fine di raggiungere la capacità militare stabilita.

Il Consiglio europeo di Lisbona rilevò, inoltre, che risultati erano stati raggiunti anche nella "gestione non militare delle crisi", invitando il Consiglio a istituire, in occasione del successivo Consiglio europeo, in programma appunto a Santa Maria da Feira, un comitato *ad hoc* per la gestione civile delle crisi²⁵.

I fatti avvenuti negli anni Novanta nella ex-Jugoslavia avevano evidenziato la necessità di un'interazione e integrazione tra gli aspetti civili e militari nella gestione delle crisi, in particolare rispetto alle forze di polizia e ai sistemi giudiziari.

Alla conclusione del semestre portoghese, il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira procedette in questa direzione, rafforzando gli strumenti non militari nella gestione europea delle crisi e definendo gli obiettivi da

²⁵ Consiglio europeo Lisbona 23-24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm#ann

raggiungere in merito a tale tipo di missioni²⁶, in particolare nei quattro settori prioritari in cui l'Unione intendeva acquisire capacità concrete, nello specifico: polizia²⁷, rafforzamento dello stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile²⁸, stabilendo l'impegno degli Stati membri a fornire uomini e mezzi.

Va ricordato che nel maggio 2000 era stato istituito il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM), come gruppo di lavoro del Consiglio, tenendo la sua prima riunione il 16 giugno 2000. Presso il Segretariato del Consiglio, era stato inoltre attivato un meccanismo di coordinamento con i servizi della Commissione²⁹.

Il passaggio successivo si realizzò con il Trattato di Nizza, che fu il punto di arrivo dell'iter percorso negli anni precedenti nel dare forma, norme e contenuti alla PESD, recependone i risultati, sul piano giuridico, all'interno dei Trattati e che, nel contempo, costituì anche una base di ripartenza.

Nelle Conclusioni della Presidenza, nell'allegato VI (*Relazione della Presidenza sulla politica europea in materia di sicurezza e di difesa*) si chiariva che lo sviluppo di una capacità autonoma di assumere decisioni in questo settore e di condurre operazioni militari dirette dell'UE nelle situazioni di crisi internazionali, essendo in tal modo in grado di assolvere i compiti di Petersberg, non avrebbe comportato la creazione di un esercito europeo e che la partecipazione degli Stati membri a tali missioni si sarebbe basata «sulla loro decisione sovrana». Si ribadiva, inoltre, che la NATO sarebbe

²⁶ Nicole Gnesotto, *Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive*, cit., pp. 17-18.

²⁷ Gli Stati membri, su base volontaria, si impegnarono a poter fornire entro il 2003 fino a 5000 agenti di polizia per le missioni internazionali, di cui 1000 in grado di essere dispiegati entro 30 giorni, nel contesto dell'intera gamma delle operazioni di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, da quelle di consulenza, di addestramento, formazione, assistenza, controllo a quelle di sostituzione delle polizie locali. Cfr. Consiglio europeo Santa Maria da Feira 19 e 20 giugno 2000, *Conclusioni della Presidenza*, Allegato 1, *Relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa*, cit., paragrafo *Aspetti civili della gestione delle crisi*.

²⁸ Cfr. Consiglio europeo Santa Maria da Feira 19 e 20 giugno 2000, *Conclusioni della Presidenza*, Allegato 1, *Relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa*, Appendice 3, *Studio degli obiettivi concreti relativamente agli aspetti civili della gestione delle crisi*, https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_it.htm. Si veda, inoltre, Jean-Yves Haine, *PESD: una prospettiva storica*, cit., p. 48.

²⁹ Consiglio europeo Santa Maria da Feira 19 e 20 giugno 2000, *Conclusioni della Presidenza*, Allegato 1, *Relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa*, *Aspetti civili della gestione delle crisi*, cit.

rimasta il «fondamento della difesa collettiva dei suoi membri». Lo sviluppo della PESD avrebbe rivitalizzato e rinnovato il legame tra le due sponde dell'Atlantico, attraverso un partenariato strategico tra l'UE e la NATO per la gestione delle crisi, riconoscendo l'autonomia decisionale delle due organizzazioni³⁰.

Gli sviluppi della PESD andavano quindi interpretati come un positivo contributo alle relazioni euro-atlantiche. La pianificazione delle operazioni a cui avesse partecipato la NATO sarebbe avvenuta all'interno dei suoi organi, nel caso, tuttavia, l'Alleanza non fosse stata coinvolta il Trattato di Nizza prevedeva la possibilità di svolgere la pianificazione operativa sotto la responsabilità dell'UE, che avrebbe assunto anche le funzioni originariamente dell'UEO³¹.

Sempre nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza, si affermava che l'UE, per poter svolgere pienamente il suo ruolo internazionale, doveva poter disporre della gamma completa degli strumenti necessari per un approccio globale alla gestione delle crisi e, in particolare:

- sviluppare un approccio europeo coerente alla gestione delle crisi e alla prevenzione dei conflitti;
- assicurare la sinergia tra aspetti civili e militari della gestione delle crisi;
- assolvere all'intera serie dei compiti di Petersberg³².

2. I rapporti con la NATO e con gli Stati Uniti

Tornando ora, in modo specifico, ai rapporti con la NATO e con gli Stati Uniti, il problema fondamentale consisteva nella necessità di varare una PESD con la capacità di operare sul piano militare in maniera autonoma (per attuare le missioni Petersberg), ma facendo attenzione a salvaguardare, nel contempo, lo stretto legame con la NATO, di fatto a leadership statunitense, non essendoci ancora la disponibilità a costruire una vera sovranità militare europea.

³⁰ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Nizza 7, 8 e 9 dicembre 2000, Allegato VI, *Relazione della Presidenza sulla politica europea in materia di sicurezza e di difesa*, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm

³¹ Marco Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza, di difesa europea*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 165

³² Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Nizza 7, 8 e 9 dicembre 2000, Allegato VI, *Relazione della Presidenza sulla politica europea in materia di sicurezza e di difesa*, *Creazione di strutture politiche e militari permanenti*, cit.

Va premesso che, agli inizi degli anni Novanta, il Consiglio del Nord Atlantico del 6-7 giugno 1991 si era pronunciato favorevolmente in merito all'idea di una "Identità europea di sicurezza e difesa" (IESD), riferendosi in particolare al contesto dell'UEO³³.

L'equilibrio, inoltre, come si è detto, fra l'atteggiamento più filo-atlantico della Gran Bretagna e quello della Francia, sostenitrice di una maggiore autonomia europea, venne trovato con la decisione, assunta in occasione del vertice dei capi di Stato e di governo della NATO a Bruxelles l'11 gennaio 1994, e del Consiglio atlantico di Berlino del 3 giugno 1996, di costituire i "Gruppi operativi interforze multinazionali", dando cioè la possibilità all'UEO di utilizzare le capacità logistiche e operative della NATO in operazioni condotte sotto la propria responsabilità (concetto di forze "separabili ma non separate"). Questa soluzione comportava però che la NATO controllasse di fatto, oltre alla difesa collettiva, anche le missioni Petersberg.

Dopo il vertice franco-britannico di Saint-Malo, l'amministrazione Clinton appoggiò questa evoluzione verso una difesa in ambito UE, ma con diverse riserve. Il segretario di Stato americano Madeleine Albright dimostrò un atteggiamento aperto verso la prospettiva di una maggiore autonomia dell'Europa nell'ambito della difesa, ma ponendo alcune condizioni, espresse dalle cosiddette "tre D"³⁴:

³³ Cfr. Eugenio Carli, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, cit., pp. 48-49.

³⁴ Nel suo discorso al Consiglio del Nord Atlantico, Madeleine Albright affermò: «Our sixth task is working together to develop a European Security and Defense Identity, or ESDI, within the Alliance, which the United States has strongly endorsed. We enthusiastically support any such measures that enhance European capabilities. The United States welcomes a more capable European partner, with modern, flexible military forces capable of putting out fires in Europe's own back yard and working with us through the Alliance to defend our common interests. The key to a successful initiative is to focus on practical military capabilities. Any initiative must avoid preempting Alliance decision-making by de-linking ESDI from NATO, avoid duplicating existing efforts, and avoid discriminating against non-EU members». U.S. Department of State, Archive, Secretary of State Madeleine K. Albright, Statement to the North Atlantic Council, Brussels, Belgium, December 8, 1998, as released by the Office of the Spokesman U.S. Department of State, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>. Cfr. inoltre, su questo punto, Jean-Yves Haine, *La PESD e la NATO*, cit., pp. 141-143, il quale afferma anche che la Dichiarazione di Saint-Malo «colse di sorpresa i responsabili statunitensi e Washington cominciò a preoccuparsi sempre più del possibile indebolimento dell'Alleanza, tanto più che la Gran Bretagna, dopo essersi opposta per dieci anni, aveva cambiato idea sulla fusione dell'UEO nell'Unione» (Ibidem).

- *no Decoupling*, nessuna disgiunzione strategica, nessun disaccoppiamento, non scollegare la sicurezza dell'Europa da quella statunitense, per cui l'iniziativa europea non avrebbe dovuto portare a un indebolimento dell'Alleanza atlantica;
- *no Discrimination*, nessuna discriminazione nei riguardi degli Stati europei aderenti alla NATO che non fossero membri dell'UE (nello specifico Norvegia e Turchia);
- *no Duplication*, nessuna duplicazione di risorse, di strutture, in particolare quelle di comando e controllo delle operazioni militari, ciò dal punto di vista statunitense sia per ragioni di bilancio sia perché un'Unione europea in grado di operare in piena autonomia avrebbe indebolito il legame organico con la NATO³⁵.

La NATO, in occasione del vertice dell'aprile 1999, assecondò la spinta europea verso una maggiore autonomia estendendo le decisioni assunte a Berlino tre anni prima, che concernevano l'UEO³⁶, alle operazioni condotte dall'UE. Ciò sulla base, oltre che della citata Dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo del dicembre dell'anno precedente, del Trattato di Amsterdam, nel quale si poneva l'obiettivo di una difesa comune europea e di un'integrazione dell'UEO nell'ambito dell'UE, incorporando, come già detto, le missioni di Petersberg nell'articolo 17 del trattato³⁷.

Fra il 1999 e 2002 la formalizzazione di tali accordi tra l'UE e la NATO si scontrò con l'opposizione, con motivazioni diverse, di Turchia e Grecia.

³⁵ Vincenzo Camporini, *Verso la difesa europea? Aspetti politici ed istituzionali: NATO, cooperazione strutturata e Regno Unito*, "Il Federalista", Anno LVIII, 2016, Numero 1, Pagina 61, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/interventi/1488-verso-una-difesa-europea-aspetti-politici-ed-istituzionali-nato-cooperazione-strutturata-e-regno-unito>, Sulle Tre "D" cfr. anche Stephanie C. Hofmann, *European Security in NATO's Shadow: Party Ideologies and Institution Building*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 199. Come osserva Nicole Gnesotto, la crisi scaturita, nel marzo 2003, dall'idea di uno Stato maggiore europeo indipendente per la pianificazione e la condotta delle operazioni militari dell'Unione - proposto allora da Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo in piena crisi transatlantica sull'Iraq (caso Tervuren, località nei pressi di Bruxelles) - dipese da questo rifiuto di tutto ciò che avrebbe potuto alimentare l'autonomia o l'indipendenza strategica dell'Unione. Nicole Gnesotto, *Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, cit., pp. 23 e 26.

³⁶ Jean-Yves Haine, *La PESD e la NATO*, in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, cit., p. 145.

³⁷ Senato della Repubblica, Servizio Studi, Servizio Affari internazionali, XV Legislatura, Dossier, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, a cura di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, cit., Appendice, *Gli accordi Berlin Plus*, p. 19.

Ankara chiese una partecipazione piena, e non una semplice consultazione, al processo di pianificazione e dispiegamento di missioni a guida UE, anche nel caso in cui quest'ultima non si avvalsesse di capacità della NATO, in particolare in caso di operazioni che coinvolgessero interessi di sicurezza turchi o aree limitrofe alla Turchia. Il timore del governo turco era che tali missioni in ambito PESD potessero essere utilizzate contro la Turchia, in particolare da parte della Grecia, ad esempio in un eventuale conflitto a Cipro³⁸.

Al termine di negoziati, con il "Documento di Ankara" del dicembre 2001, si rassicurava la Turchia ricordando come l'articolo 17 del Trattato UE prevedesse che la PESD dovesse essere in armonia con gli obblighi NATO per gli Stati UE aderenti a tale organizzazione, e si affermava, inoltre, che in nessuna circostanza la PESD potesse essere usata contro un membro della NATO. Si attribuiva poi, sostanzialmente, un potere di veto a qualsiasi Stato aderente alla NATO, che non fosse membro dell'UE, rispetto a missioni in ambito PESD che avessero ricadute sulla sua sicurezza, prevedendo specifiche consultazioni UE-NATO.

Lo stallo venne superato definitivamente quando il Consiglio europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002 stabilì per la fine del 2004 la valutazione della candidatura di Ankara all'adesione all'UE, con l'eventuale inizio dei negoziati. La Turchia, a quel punto, non frappose più ostacoli³⁹.

Il successivo passaggio si ebbe il 16 dicembre 2002, con la *EU-NATO Declaration on ESDP*⁴⁰, nella quale si esprimeva sostegno alla PESD

whose purpose is to add to the range of instruments already at the European Union's disposal for crisis management and conflict prevention in support of the Common Foreign and Security Policy, the capacity to conduct EU-led crisis management operations, including military operations where NATO as a whole is not engaged; Reaffirm that a stronger European role will help contribute to the vitality of the Alliance, specifically in the field of crisis management; Reaffirm their determination to strengthen their capabilities⁴¹

Il 17 marzo 2003 si giunse agli accordi *Berlin Plus*, così denominati in quanto costituivano una revisione dell'accordo UEO-NATO di Berlino del

³⁸ Ivi, p. 20.

³⁹ Ivi, pp. 20-21.

⁴⁰ *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16 Dec. 2002, Press Release (2002)142 142, consultabile al link https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm

⁴¹ Ibidem.

1996⁴². Il tutto venne formalizzato con uno scambio di lettere tra l'alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune dell'UE, Javier Solana, e il segretario generale della NATO George Robertson, consentendo all'UE, per condurre le proprie missioni, di ricorrere alle capacità di pianificazione, di comando, alle risorse e alle strutture della NATO. Erano inoltre previste procedure di consultazione tra le due organizzazioni nel caso di una missione a guida UE e un accordo sullo sviluppo di requisiti di capacità compatibili, con un reciproco rafforzamento⁴³.

Alla riunione dei ministri degli Esteri dell'UE, svoltasi a Napoli nel novembre del 2003, si stabilì che l'Unione avrebbe potuto svolgere quattro tipi di missioni:

- missioni della NATO;
- missioni dell'UE nell'ambito dei citati accordi *Berlin Plus*, quindi con il ricorso anche a mezzi e capacità di pianificazione della NATO;
- missioni UE che utilizzassero quartieri generali nazionali messi a disposizione dagli Stati membri, basandosi sul concetto di *framework nation*, con un comando nazionale che, sulla base di una piattaforma di lavoro multinazionale, assumesse la conduzione delle operazioni militari.
- missioni di gestione delle crisi di scala ridotta, pianificate e condotte direttamente dall'UE⁴⁴.

Dopo la definizione dell'accordo quadro UE-NATO, venne lanciata in Macedonia l'operazione denominata *EUFOR Concordia*, che consentì una prima applicazione dei meccanismi *Berlin Plus* e venne condotta in stretta collaborazione con la NATO, avvalendosi delle sue strutture e capacità, in particolare nella pianificazione e nel supporto logistico. Tale operazione si svolse da marzo a dicembre 2003, subentrando alla missione *Allied Harmony* della stessa NATO. La sua finalità era quella di garantire un contesto di

⁴² Cfr. Giovanni Finizio, *Accordi Berlin Plus*, in Piero Craveri, Umberto Morelli, Gaetano Quagliariello (direttori), Maria Elena Cavallaro, Filippo Maria Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2018, p. 12 ed Eugenio Carli, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, cit., p. 50.

⁴³ Senato della Repubblica, Servizio Studi, Servizio Affari internazionali, XV Legislatura, Dossier, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, a cura di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, cit., p. 7.

⁴⁴ *Ibidem*.

sicurezza così da facilitare l'applicazione degli Accordi di Ohrid, dell'agosto 2001, per il superamento delle tensioni interetniche nel Paese⁴⁵.

Seguì nel dicembre 2004, fra non poche difficoltà per il suo avvio⁴⁶, l'operazione EUFOR *Althea* in Bosnia-Erzegovina, per garantire il rispetto degli Accordi di Dayton del 1995⁴⁷. Questa fu la prima missione UE su larga scala (7 mila uomini circa), che subentrò a quella della NATO, Sfor (*Stabilisation Force*) e che era sempre inserita nel quadro degli accordi *Berlin Plus*⁴⁸.

3. La *European Security Strategy* e le altre missioni PESD nei primi anni Duemila

Nei primi anni Duemila, oltre alla firma e all'entrata in vigore del Trattato di Nizza, va ricordata l'adozione da parte del Consiglio europeo, nel dicembre 2003, della *European Security Strategy* (ESS) ad opera di Javier Solana, alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE dal 1999 al 2009⁴⁹.

Questo documento indicava le principali minacce a cui l'Unione era esposta, nello specifico terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, *failed states* e criminalità organizzata, ponendo una serie di obiettivi strategici dell'UE. In particolare, da un lato si

⁴⁵ Azione comune 2003/92/PESC del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa all'operazione militare dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 034, 11 febbraio 2003, pag. 0026 – 0029, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003E0092>. Cfr., inoltre, Gustav Lindstrom, *Sul terreno: le missioni PESD (2003-2004)*, in Nicole Gnesotto (a cura di), *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, cit., 2004, pp. 124-127.

⁴⁶ Cfr. Frank Kupferschmidt, *Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation between NATO and the EU in Operation Althea*, SWP Research Paper, No. RP 3/2006, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), April 2006, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/253054/1/2006RP03.pdf>

⁴⁷ Gli Accordi di Dayton stabilirono la pace e la stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina, con la definizione anche dell'assetto istituzionale della Repubblica, costituita da due entità: la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Srpska.

⁴⁸ Senato della Repubblica, Servizio Studi, Servizio Affari internazionali, XV Legislatura, Dossier, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, a cura di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, cit., pp. 10-11.

⁴⁹ Council of the European Union, General Secretariat of the Council, *European Security Strategy – A secure Europe in a better world*, Publications Office, 2009, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaa864f96/>. La versione in lingua italiana è disponibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568itc.pdf>

riconfermava la collaborazione con i tradizionali alleati, invitando anzi a rafforzarla, dall'altro, si richiamava un ordine internazionale fondato sul multilateralismo, mostrando così di non assecondare le posizioni assunte, in quella fase, dall'amministrazione Bush⁵⁰.

La sicurezza, inoltre, doveva essere garantita attraverso il ricorso a strumenti non solo militari, ma anche civili, economici e politico-diplomatici. Si segnalava poi l'importanza di garantire tale sicurezza nell'area del Vicinato, quindi nei Balcani, nel Mediterraneo, nel Caucaso e in Medio Oriente⁵¹.

Nella fase di elaborazione della *European Security Strategy*, l'UE aveva già avviato diverse operazioni militari e civili. La prima area di intervento riguardò, come si è già accennato, i Balcani con l'operazione di polizia *European Union Police Mission* (EUPM) in Bosnia-Erzegovina, partita nel gennaio 2003⁵², a cui seguirà, nel dicembre 2004, la già citata *EUFOR Althea*.

Sempre nel 2003 vennero lanciate altre due missioni di carattere militare. La prima in Macedonia, *EUFOR Concordia*, a cui si è già fatto riferimento e alla quale subentrò nel dicembre 2003 la missione di polizia *EU-POL Proxima*⁵³, non più nel quadro degli accordi *Berlin plus*, incaricata di consolidare l'ordine e la legalità, combattere la criminalità e riformare il sistema di sicurezza e di controllo alle frontiere. Va ricordato, poi, che nel novembre 2005 venne costituito il Gruppo di consulenza dell'UE per le attività di polizia in Macedonia (EUPAT), per affiancare il governo di Skopje nella formazione di un servizio di polizia efficiente, soprattutto rispet-

⁵⁰ Cfr. Giorgio Davididi, *Verso un'Eurozona della Difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Quaderni IAI, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012, pp. 104-105.

⁵¹ Ibidem e Francesco Raschi, *Aspetti storico-politici della politica di sicurezza e di difesa europea*, cit., p. 46.

⁵² Azione comune del Consiglio, dell'11 marzo 2002, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea (2002/210/PESC), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 070, 13 marzo 2002, pag. 0001 – 0006, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002E0210>. Va precisato che dopo gli accordi di Dayton del 1995, il mantenimento della stabilità in Bosnia-Erzegovina era stato assicurato dalla Forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite (IPTF). La missione EUPM dell'UE subentrò all'IPTF. Cfr. Gustav Lindstrom, *Sul terreno: le missioni PESD (2003-2004)*, cit., pp. 119-120.

⁵³ Azione comune 2003/681/PESC del Consiglio, del 29 settembre 2003, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (EUPOL "Proxima"), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 249, 1° ottobre 2003, pag. 0066 – 0069, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003E0681>

to al mantenimento dell'ordine pubblico, al contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione⁵⁴.

La seconda missione a carattere militare fu l'Operazione *Artemis*, nella Repubblica democratica del Congo⁵⁵, tra giugno e settembre 2003, che offrì la possibilità di sperimentare per la prima volta le capacità dell'UE di operare senza l'aiuto della NATO⁵⁶. L'occasione si ebbe quando il segretario generale dell'ONU richiese all'UE di rilevare temporaneamente il contingente delle Nazioni Unite (missione ONU MONUC - *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*), in attesa dell'arrivo di un nuovo contingente (missione ONU MONUC II).

Subentrarono la missione di polizia EUPOL - *European Union Police Mission* - Kinshasa⁵⁷, lanciata nel dicembre 2004 per formare la polizia locale, e dal giugno 2005 la missione EUSEC RD Congo (*European Union Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo*), che offrì assistenza e consulenza per la riforma dell'apparato militare e di sicurezza congolese⁵⁸.

Sempre nel Paese africano, vanno poi ricordate la missione militare EUFOR RD Congo (*European Union Force* - Repubblica democratica del

⁵⁴ Azione comune 2005/826/PESC del Consiglio, del 24 novembre 2005, relativa all'istituzione di un gruppo di consulenza dell'UE in materia di polizia (EUPAT) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 307/61, 25 novembre 2005, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32005E0826>.

⁵⁵ Azione comune 2003/423/PESC del Consiglio, del 5 giugno 2003, relativa all'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica democratica del Congo, in Gazzetta ufficiale n. L 143 dell'11 giugno 2003, pag. 0050 – 0052, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003E0423>.

⁵⁶ Fu infatti la prima missione militare veramente autonoma dell'UE, condotta senza l'appoggio dei mezzi della NATO. Cfr. Gustav Lindstrom, *Sul terreno: le missioni PESD (2003-2004)*, cit., pp. 127-129.

⁵⁷ Azione comune 2004/847/PESC del Consiglio del 9 dicembre 2004 concernente la missione di polizia dell'Unione europea a Kinshasa (RDC) relativa all'unità integrata di polizia (EUPOL Kinshasa), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 367/30, 14 dicembre 2004, in EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0847>

⁵⁸ Azione comune 2005/355/PESC del Consiglio, del 2 maggio 2005, relativa alla missione di consulenza e di assistenza dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo (RDC), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 112/20, 3 maggio 2005, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32005E0355>

Congo), avviata nel giugno 2006, sulla base della risoluzione 1671 (2006) del 25 aprile 2006 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, per assicurare la MONUC durante consultazioni elettorali congolese di quell'anno⁵⁹, e la missione di polizia EUPOL RDC (*European Union Police Mission - Repubblica democratica del Congo*) per affiancare le autorità del Paese nella riorganizzazione delle forze di sicurezza e polizia, che sarà avviata nel 2007⁶⁰.

Nel luglio venne approvata dal Consiglio, sulla base di una serie di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, un'azione di sostegno, che includeva una componente civile e una militare, alla missione dell'Unione africana AMIS II (*African Union Mission in Sudan*)⁶¹, nella regione sudanese del Darfur, da anni teatro di una guerra civile.

Venne attivata dal luglio 2006 anche EUJUST-*Themis* in Georgia, missione integrata per lo stato di diritto con il compito di sostenere le autorità del Paese caucasico nella riforma del diritto penale, in particolare del codice di procedura penale, e nella revisione del sistema giudiziario, favorendo anche la cooperazione internazionale e regionale nell'ambito della giustizia penale⁶².

Tra le altre operazioni avviate nella prima metà degli anni Duemila, ricordiamo nel luglio 2005 un'altra missione integrata per lo stato di diritto

⁵⁹ Azione comune 2006/319/PESC del Consiglio del 27 aprile 2006 relativa all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno della missione di osservazione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (MONUC) durante il processo elettorale, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 116/98, 29 aprile 2006, in EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006E0319&from=PL>

⁶⁰ Azione comune 2007/405/PESC del Consiglio del 12 giugno 2007 relativa alla missione di polizia dell'Unione europea nell'ambito della riforma del settore della sicurezza (SSR) e della sua interfaccia con la giustizia nella Repubblica democratica del Congo (EUPOL RD Congo), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 151 del 13 giugno 2007, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02007E0405-20091019>.

⁶¹ Azione comune 2005/557/PESC del Consiglio del 18 luglio 2005 concernente l'azione di sostegno civile-militare dell'Unione europea alla missione dell'Unione africana nella regione sudanese del Darfur, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 188/46, 20 luglio 2005, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:188:0046:0051:IT:PDF>

⁶² Azione comune 2004/523/PESC del Consiglio, del 28 giugno 2004, relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Georgia, EUJUST THEMIS, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 228/21, 29 giugno 2004, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004E0523>

to, questa volta in Iraq, EUJUST Lex, con la finalità di contribuire alla formazione di funzionari di polizia investigativa e penitenziaria, di giudici e magistrati inquirenti⁶³.

Nel settembre di quell'anno prese avvio anche la missione civile di vigilanza nella regione dell'Aceh, in Indonesia, voluta dall'ONU per monitorare l'attuazione del memorandum d'intesa siglato il 15 agosto 2005 dal governo di Giacarta e dal Movimento per l'Aceh libero (GAM), così da giungere alla smobilitazione e al disarmo dei ribelli indipendentisti, al reinsediamento delle formazioni militari non governative, alla reintegrazione dei membri attivi del GAM, vigilando sul rispetto dei diritti umani e sulle eventuali violazioni del memorandum d'intesa⁶⁴. Questa missione venne svolta con la collaborazione di Norvegia, Svizzera e dell'Associazione delle nazioni dell'Asia sud-orientale (ASEAN).

Il Consiglio UE, nel dicembre 2005, deliberò inoltre l'avvio della *European Union Border Assistance Mission* (EUBAM) Rafah, tra Striscia di Gaza ed Egitto, volta a garantire il transito di persone e mezzi al confine rafforzando la fiducia tra il governo israeliano e l'autorità nazionale palestinese⁶⁵, mentre poco dopo, nel gennaio 2006, venne anche attivata, sempre nei Territori palestinesi, la missione di polizia EUPOL COPPS (*European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support*), con la finalità di assistere le autorità locali nella formazione dei funzionari di polizia, offrendo anche consulenza nel campo giuspenalistico⁶⁶.

Nel novembre 2005 venne deciso, inoltre, il varo della missione al confine tra Moldova e Ucraina (EUBAM), per rafforzare l'efficacia dei controlli

⁶³ Azione comune 2005/190/PESC del Consiglio del 7 marzo 2005 relativa alla missione integrata dell'Unione europea sullo stato di diritto per l'Iraq, EUJUST LEX, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 62/37, 9 marzo 2005, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:062:0037:0041:IT:PDF>

⁶⁴ Azione comune 2005/643/PESC del Consiglio del 9 settembre 2005 sulla missione di vigilanza in Aceh (Indonesia) dell'Unione europea (Missione di vigilanza in Aceh — AMM), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 234/13, 10 settembre 2005, in EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:234:0013:0016:IT:PDF>.

⁶⁵ Azione comune 2005/889/PESC del Consiglio del 12 dicembre 2005 che istituisce una missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EU BAM Rafah), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 327/28, del 14 dicembre 2005, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:327:0028:0032:IT:PDF>.

⁶⁶ Azione comune 2005/797/PESC del Consiglio del 14 novembre 2005 sulla missione di polizia dell'Unione europea per i territori palestinesi, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 300/65, 17 novembre 2005, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005E0797>

doganali e di frontiera e le attività di sorveglianza nel contrasto al contrabbando e ai traffici illegali, con particolare rilievo per l'area della Transnistria, per offrire, inoltre, addestramento e consulenza, favorendo la cooperazione transfrontaliera «anche in vista della creazione dei presupposti di una soluzione del conflitto» in quell'area⁶⁷.

4. L'Agenzia europea per la difesa e il tentativo del Trattato costituzionale

Il Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 diede mandato al Consiglio di dare avvio alle azioni e iniziative necessarie all'istituzione di un'agenzia intergovernativa nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti. L'anno successivo, il 12 luglio 2004, con l'azione comune PESC 2004/551, il Consiglio istituì quindi l'Agenzia europea per la difesa (EDA)⁶⁸, con sede a Bruxelles e con la finalità, indicata all'articolo 2, di aiutare sia il Consiglio sia gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità dell'Unione nella gestione delle crisi e di sostenere la PESD, non pregiudicando le competenze degli Stati. Tra le altre funzioni e compiti, all'articolo 5, erano indicati quello di promuovere e rafforzare la cooperazione nel settore degli armamenti, attraverso un coordinamento dei programmi nazionali e, su richiesta degli Stati membri, la gestione di programmi specifici; contribuire a creare un mercato europeo dei materiali di difesa competitivo a livello internazionale; potenziare l'efficacia della ricerca e della tecnologia europea nel campo della difesa, rafforzando così il potenziale industriale e tecnologico dell'Europa in questo settore⁶⁹.

In base all'articolo 1, l'EDA operava sotto l'autorità del Consiglio, all'interno del quadro istituzionale unico dell'UE, mentre alla guida dell'agenzia era posto il segretario generale/alto rappresentante per la PESC. Era poi previsto un Comitato direttivo, organo decisionale operante nell'ambito degli orientamenti definiti dal Consiglio e composto da un rap-

⁶⁷ Azione comune 2005/776/PESC del Consiglio, del 7 novembre 2005, che modifica il mandato del rappresentante speciale dell'Unione europea per la Moldova, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 292/13, 8 novembre 2005, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32005E0776>

⁶⁸ Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 245/17, 17 luglio 2004, in EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004E0551>. La Danimarca non partecipò all'elaborazione e all'adozione dell'Azione comune 2004/551 e non era da essa vincolata.

⁶⁹ Ibidem.

presentante per ogni Stato membro più un delegato della Commissione⁷⁰.

Il 1° marzo 2004, inoltre, il Consiglio dell'UE istituì il meccanismo *Athena* per gestire il finanziamento dei costi comuni delle operazioni militari dell'UE nell'ambito della PESD, con un sistema di contributi da parte degli Stati membri, ad eccezione della Danimarca, al di fuori del bilancio dell'Unione⁷¹.

Nel frattempo erano iniziati i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa, istituita nel dicembre 2001 con la Dichiarazione di Laeken, e quindi il percorso che avrebbe dovuto portare all'adozione del Trattato costituzionale, la cui ratifica si arenerà, però, nel maggio-giugno 2005, a seguito dei referendum in Francia e Paesi Bassi.

Nel progetto di Trattato costituzionale la PESD venne ridenominata Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), il che indicava uno status di maggiore rilievo che richiamava anche la PESC (Politica estera e di sicurezza comune)⁷², denominazione, quella della PSDC, poi adottata anche dal successivo Trattato di Lisbona.

Tra le principali innovazioni che avrebbe introdotto il Trattato costituzionale, anche in questo caso poi recepite dal Trattato di Lisbona, va ricordato, innanzi tutto, l'inserimento della clausola di mutua assistenza, di difesa collettiva, in caso di aggressione (art. I-41, comma 7), pur ribadendo che gli impegni e la cooperazione in questo settore sarebbero rimasti conformi agli impegni assunti nell'ambito NATO che restava, per gli Stati membri dell'organizzazione «il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa»⁷³. Il Trattato costituzionale introdusse all'articolo

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Il meccanismo *Athena* verrà poi sostituito nel 2021 dallo *European Peace Facility*, sulla base della decisione (PESC) 2021/509 del 22 marzo 2021. Cfr. Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 102/14, 24 marzo 2021, in EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:32021D0509>.

⁷² Eugenio Carli, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, cit. p. 32.

⁷³ Art. I-41, comma 7: «7. 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. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa». Senato della Repubblica, *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004*, pp. 52-53, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/relazioni/libreria/costituzione_europea.pdf.

I-43 un'altra clausola, quella di solidarietà, sviluppo della “Dichiarazione di Siviglia sulla lotta contro il terrorismo e la PESD”, del giugno 2002⁷⁴, in base alla quale l'UE e gli Stati membri avrebbero agito «congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro [fosse] oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo». Pertanto, l'Unione avrebbe mobilitato «tutti gli strumenti di cui dispone[sse], inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri» per prevenire la minaccia terroristica e prestare assistenza a uno Stato membro (artt. 1-43 e III-329, dedicato alla sua attuazione)⁷⁵.

Era poi prevista dal progetto di Trattato costituzionale licenziato dalla Convenzione un'agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari. Presentata nella relazione finale del Gruppo VIII sulla Difesa, presieduto dal francese Michel Barnier, la proposta di istituire una “Agenzia europea per la difesa” era stata già accettata a livello politico: come si è già detto, nel giugno 2003 il Consiglio europeo aveva preso la prima decisione al riguardo e poi l'Agenzia era stata istituita con azione comune PESD del Consiglio il 12 luglio 2004. In realtà, dunque, l'Agenzia esisteva già, ma il fatto che i suoi obiettivi generali fossero enunciati nel testo del Trattato costituzionale contribuiva a legittimarla ulteriormente⁷⁶.

Altra innovazione rilevante era la Cooperazione strutturata permanente (art. III-312), a cui faceva riferimento anche un Protocollo specifico contenente i criteri e gli obiettivi fondamentali della partecipazione, e nello specifico un più intenso sviluppo delle capacità di difesa dell'Unione, anche attraverso la partecipazione a forze multinazionali, ai principali programmi comuni o europei di vasta portata e all'attività dell'Agenzia europea per la difesa. Gli Stati membri si impegnavano a cooperare al fine di conseguire obiettivi concordati rispetto al livello delle spese in materia di equipaggiamenti, ad armonizzare l'identificazione dei bisogni militari, a

⁷⁴ *Dichiarazione del Consiglio europeo sul contributo della PESD, compresa la PESD, alla lotta contro il terrorismo*, in Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, *Conclusioni della Presidenza*, <https://www.consilium.europa.eu/media/20925/72651.pdf>

⁷⁵ Senato della Repubblica, *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004*, cit., pp. 54-55. Si veda anche Antonio Missiroli, *Il trattato costituzionale – e oltre, Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, cit., p. 159.

⁷⁶ Antonio Missiroli, *Il trattato costituzionale – e oltre, Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive*, cit., pp. 159-160 e, inoltre, Burkard Schmitt, *Capacità europee-quante divisioni?* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, cit., p. 109.

mettere in comune e, se necessario, specializzare i loro mezzi e capacità di difesa, nonché a promuovere la cooperazione nei settori della formazione e della logistica. Vi era poi l'impegno a rafforzare l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità, identificando obiettivi comuni in materia di proiezione delle forze⁷⁷.

Il Trattato costituzionale, inoltre, in risposta a una proposta avanzata dalla Convenzione, includeva l'articolo III-310 che rendeva possibile al Consiglio affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderassero e disponessero delle capacità necessarie all'attuazione della missione. Tali Stati membri, in associazione con il ministro degli Affari esteri dell'Unione, si sarebbero inoltre accordati sulla gestione di tale missione⁷⁸.

Il Trattato costituzionale garantiva una maggiore legittimità a questa forma di flessibilità che, in realtà, era già stata sperimentata dall'UE durante le prime missioni e che, del resto, era in linea con quanto svolto, sempre per questo tipo di operazioni, da altre organizzazioni, ad esempio dalle Nazioni Unite e dalla NATO⁷⁹. Questo si associava a un'estensione rilevante delle tipologie di missioni UE contemplate dal trattato, in particolare all'articolo III-309⁸⁰, che ampliava le missioni di Petersberg già incluse nel Trattato di Amsterdam⁸¹.

⁷⁷ Senato della Repubblica, *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004*, cit. pp. 276-279. Il Protocollo sulla Cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo I-41, paragrafo 6, e dall'articolo III-312 della Costituzione è consultabile alle pp. 480-484.

⁷⁸ Senato della Repubblica, *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004*, cit. pp. 274-275.

⁷⁹ Antonio Missiroli, *Il trattato costituzionale – e oltre, Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive*, cit., p. 163.

⁸⁰ L'art. III-309 affermava, al comma 1: «Le missioni di cui all'articolo I-41, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio». Senato della Repubblica, *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004*, cit., pp. 273-274.

⁸¹ Antonio Missiroli, *Il trattato costituzionale – e oltre, Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive*, cit., p. 163.

Brevi considerazioni conclusive

La PESD, di cui si sono analizzati gli aspetti fondamentali, costituiva, come la PESC di cui rappresentava un'articolazione, un compromesso fra la necessità, da un lato, di far fronte alle sfide per la sicurezza europea emerse nel contesto creatosi con la fine del confronto Est-Ovest, dall'altro di non mettere in discussione la sovranità nazionale negli ambiti di politica estera, di sicurezza e difesa. In questo senso anche il tentativo fallito del Trattato costituzionale non segnò un reale mutamento, così come avverrà per il successivo Trattato di Lisbona, in vigore dal dicembre 2009⁸².

Un punto rilevante era il rapporto con la NATO, in quanto il dibattito su una specifica identità europea in materia di difesa, dell'UEO e successivamente dell'UE, e poi la stessa nascita della PESD resero evidente un certo grado di divergenza nell'ambito della NATO su come declinare l'autonomia europea salvaguardando il legame atlantico. Va però osservato che dall'inizio del 2003 la questione del *decoupling* fra gli Stati Uniti e l'Europa mutò, in quanto alla base non vi era più il timore statunitense di un allontanamento europeo dagli impegni e dai vincoli atlantici, bensì una situazione in cui Washington appariva allontanarsi dalla NATO in considerazione dei contrasti tra l'amministrazione Bush e alcuni Paesi europei rispetto al conflitto iracheno⁸³.

⁸² Sergio Pistone, Giorgio Grimaldi, *Politica europea di sicurezza e difesa*, in Piero Craveri, Umberto Morelli, Gaetano Quagliariello (direttori), Maria Elena Cavallaro, Filippo Maria Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2018, p. 5316.

⁸³ Cfr. Jean-Yves Haine, *La PESD e la NATO*, cit., p. 153.

Da potenza trasformativa a potenza protettiva. Il percorso dell'UE verso una difesa comune dal trattato di Lisbona ad oggi

Giovanni Finizio

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio la difesa, tradizionalmente una delle aree più neglette dell'azione esterna dell'Unione Europea (UE), ha acquisito un'alta priorità per l'integrazione europea¹. Tale tendenza ha trovato sostegno nei cittadini dell'Unione, che da almeno vent'anni si dichiarano a larghissima maggioranza (oltre il 70%) a favore di una politica di sicurezza e di difesa comune² e la considerano una priorità per rafforzare il ruolo dell'UE nel mondo³.

Questo saggio ricostruisce il processo di integrazione europea nella direzione di una difesa comune dalla firma del Trattato di Lisbona (2007) ad oggi, collocandolo nel quadro delle opportunità e dei vincoli posti dal rapido mutamento del contesto internazionale. In particolare, nel periodo considerato l'UE ha dovuto affrontare la sfida di mantenere (e possibilmente rilanciare) la propria influenza internazionale in un contesto più difficile e competitivo, in cui la politica di potenza, apparentemente rimasta sospesa nel ventennio precedente, è tornata a proporsi come l'orizzonte normale della politica internazionale, anche in Europa. L'indebolimento e la contestazione dell'ordine internazionale liberale, crisi e conflitti come quelli in Ucraina, Siria e Libia, le minacce terroristiche, sfide come il cambiamento climatico, le migrazioni, il Covid-19, la geopolitica della tecnologia digitale, hanno posto l'UE di fronte alla crescente necessità di *protezione* dei suoi stati membri e dei suoi cittadini. Ciò ha segnato una discontinuità nella politica estera dell'Unione rispetto ai vent'anni precedenti, quando quest'ultima si era affermata piuttosto come un attore orientato a rimodellare pacificamente l'ambiente esterno e alla *trasforma-*

¹ R. Youngs, *The European Union and Global Politics*, Red Globe Press, London 2021, p. 56.

² European Commission, *Standard Eurobarometer 99*, Spring 2023, p. 37.

³ European Parliament, *Eurobarometer*, Spring 2024, EB 101.1, p. 193.

zione strutturale degli stati terzi, delle loro relazioni e dell'interno sistema internazionale.

2. La sicurezza e la difesa nei primi cinquant'anni di integrazione europea: dal tabù alla gestione delle crisi

Dal naufragio del progetto di una Comunità Europea di Difesa (CED) nell'agosto 1954, l'integrazione europea in materia di difesa rimase un tabù per tutta la guerra fredda. Le Comunità Europee non erano state dotate di competenze in quest'ambito, e la divisione del lavoro era chiara: alle istituzioni comunitarie competenze economiche, alla NATO quella in materia di difesa collettiva. Le relazioni transatlantiche avevano così imboccato una china marcatamente asimmetrica: in cambio della garanzia della sicurezza e della difesa, Washington si aspettava dagli alleati europei il sostegno attivo alla propria politica estera, il che si traduceva in un ruolo diretto degli Stati Uniti nella gestione degli affari europei e riduceva drammaticamente per gli alleati gli spazi per perseguire priorità proprie⁴. Il ruolo internazionale che l'Europa, attraverso la Comunità Europea (CE) e la Cooperazione Politica Europea (CPE), si era costruita nel tempo era stato descritto con il concetto di "potenza civile" ad indicare che, diversamente dalle potenze classiche, essa non basava la propria *actorness* sulla forza militare, bensì su strumenti non riconducibili alla politica estera tradizionale, come la cooperazione allo sviluppo, la politica commerciale, gli accordi di cooperazione e associazione, gli aiuti umanitari⁵.

La fine della guerra fredda, la ristrutturazione del sistema internazionale attorno agli Stati Uniti e l'apparentemente definitiva affermazione del paradigma liberale⁶ aprirono nuovi spazi di azione per l'Europa. Il Trattato di Maastricht aveva lanciato l'UE sulla scena internazionale quale nuovo attore monetario e potenzialmente, con la nascita della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), quale nuovo attore politico internazionale, dopo che essa si era ormai affermata come l'unità commerciale più grande del mondo, il più importante donatore di aiuti allo sviluppo e la principale fonte di investimenti esteri diretti⁷.

⁴ D.P. Calleo, "Early American Views of NATO: Then and Now", in L. Freedman (ed.), *The Troubled Alliance: Atlantic Relations in the 1980s*, Heinemann, London 1983, pp. 7-27.

⁵ F. Duchêne, "Europe's Role in World Peace", in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Collins, London 1972, pp. 32-47; sul punto si veda anche M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004.

⁶ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992.

⁷ D. Allen, M. Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, vol. 16, 1990, n. 2, pp. 19-37.

Contrariamente alle aspettative, tuttavia, la debolezza del nuovo strumento di politica estera non consentì all'UE di giocare alcun ruolo significativo ed autonomo nelle crisi internazionali scoppiate in Europa negli anni Novanta - in particolare quelle in Bosnia (1992-1995) e in Kosovo (1999). Il drammatico *capability-expectations gap* dell'UE⁸ alimentato da tali fallimenti, indusse così i governi europei a lanciare la Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD), nel Consiglio Europeo di Colonia del 1999. Essa si sarebbe occupata di *gestione delle crisi* attraverso l'utilizzo sinergico di capacità civili e militari, di cui veniva incoraggiato lo sviluppo con impegni precisi da parte dei governi (*Headline Goals*); non si sarebbe occupata, invece, di difesa territoriale, che rimaneva appannaggio della NATO. Proprio con quest'ultima, il 17 marzo 2003, vennero conclusi degli accordi che avrebbero permesso all'UE di accedere ai suoi assetti, al suo comando integrato e ai suoi mezzi per dispiegare proprie missioni di gestione delle crisi (i cd. *Accordi Berlin Plus*)⁹.

Di fronte a questioni di instabilità regionale che non rappresentavano delle minacce dirette per l'Unione in termini di sicurezza tradizionale, una politica che assolvesse alle cd. *Missioni di Petersberg* - cioè missioni umanitarie e di evacuazione, di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace - appariva coerente con le esigenze dell'UE e nel contempo assecondava la resistenza dei paesi membri a condividere o cedere parte della propria sovranità in materia di difesa. Le cd. *nuove guerre*, ovvero guerre civili con elementi di transnazionalità spesso associate a fenomeni di fallimento dello stato, erano infatti diventate la regola nel contesto post-guerra fredda¹⁰. Più che esigenze di difesa territoriale, esse ponevano questioni di tutela della popolazione civile e ricostruzione dello stato, che richiedevano risposte complesse e multidimensionali (il cd. *comprehensive approach*), nelle corde dell'UE e della nuova PESD. Quest'ultima non faceva dell'Unione dunque né un attore geopolitico né una potenza militare classica, ma ne rafforzava piuttosto l'identità di potenza civile¹¹. La *European Security Strategy* (ESS),

⁸ C. Hill, "The Capability-Expectations-Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, n. 3, pp. 305-325. Il concetto, affermatosi proprio in quegli anni, esprime l'incapacità dell'UE di soddisfare le crescenti aspettative e responsabilità che gravavano su di essa quale attore internazionale in ascesa in un contesto di crescente riluttanza degli USA a impegnarsi sul continente.

⁹ M. Reichard, "The EU-NATO 'Berlin Plus' Agreement: The Silent Eye of the Storm", in S. Blockmans (ed.) *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects*. Asser Press, The Hague 2008, p. 234.

¹⁰ M. Kaldor, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Carocci, Roma 1999.

¹¹ M. Telò, "L'Unione Europea come potenza civile: un concetto controverso", in S. Giusti, A. Locatelli, *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, EGEA, Milano 2008, pp. 55-71.

la prima strategia di politica estera dell'UE pubblicata all'indomani della guerra in Iraq (2003)¹², riproponeva e sistematizzava l'attitudine dell'UE alla prevenzione strutturale delle crisi attraverso un approccio comprensivo alle minacce esterne e attraverso una politica trasformativa, che assegnavano allo strumento militare un ruolo marginale, di *extrema ratio*¹³. Nonostante l'UE non avesse le caratteristiche e non disponesse degli strumenti di una potenza classica, grazie alla PESD e ai propri strumenti di politica estera non convenzionali essa sembrava porsi in *pole position* per guidare un XXI secolo caratterizzato da una crescente interdipendenza globale¹⁴, continuando a lasciare nel contempo agli USA il ruolo di protettore di ultima istanza del continente.

3. Il Trattato di Lisbona e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)

Il grande allargamento del 2004-2007, che avrebbe portato l'UE da 15 a 27 membri, venne preceduto da negoziati per una riforma dei trattati che vi preparasse l'architettura istituzionale dell'Unione e che, nel contempo, ne rafforzasse la politica estera alla luce degli attacchi terroristici dell'11 Settembre 2001 e delle guerre in Afghanistan e Iraq. Il naufragio del risultato di questo processo – il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – per effetto dell'esito negativo dei referendum confermativi in Olanda e Francia (27 e 29 maggio 2005), determinò però un'*impasse* istituzionale. 17 dei 27 paesi membri avevano già ratificato il Trattato e in Germania la fase parlamentare della ratifica era già stata conclusa. Un gruppo di saggi, presieduto da Giuliano Amato, era stato nominato per studiare possibili vie d'uscita, ma a sbloccare la situazione furono soprattutto l'elezione di Nicolas Sarkozy all'Eliseo (16 maggio 2007) e la Presidenza di turno tedesca della prima metà del 2007¹⁵. Durante la campa-

¹² European Council, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

¹³ S. Biscop, "The European Security Strategy in Context: A Comprehensive Trend", in S. Biscop, J.J. Anderson (eds.), *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, Routledge, Abingdon 2008, pp. 5-20.

¹⁴ Come tale essa veniva celebrata da una crescente letteratura, accademica e non: J. Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Penguin, New York 2005; M. Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, Fourth Estate, London 2005; C.A. Kupchan, *The End of the American Era*, Vintage Books, New York 2003;; T.R. Reid, *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, Penguin Press, London 2004.

¹⁵ F. Laursen, "The Lisbon Treaty: A First Assessment", *L'Europe en Formation*, 2011, n. 4 (362), pp. 45-70.

gna elettorale in Francia, Sarkozy aveva annunciato che avrebbe appoggiato un “mini-trattato” che non rendesse necessario un nuovo referendum e che salvaguardasse almeno una parte delle riforme introdotte dal Trattato Costituzionale. Appena eletto, egli concordò perciò con la cancelliera Angela Merkel di velocizzare il processo, e la Presidenza di turno adottò un’agile strategia di negoziati bilaterali controllati direttamente da Berlino¹⁶. Il comitato di esperti presieduto da Amato, d’altra parte, nel suo rapporto finale aveva suggerito di emendare i trattati esistenti inserendovi gli aspetti più importanti del Trattato Costituzionale¹⁷. Nel giugno si raggiunse un accordo politico su un nuovo “Trattato di riforma”, che venne firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 e che emendava sia il Trattato sulla Comunità Europea, rinominato “Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea” (TFUE), sia il Trattato sull’Unione Europea (TUE). Entrato in vigore l’1 dicembre 2009, esso inquadrava la PESC/P-SDC in un contesto più ampio che includeva anche le relazioni esterne dell’Unione¹⁸, e le dedicava gran parte delle sue innovazioni (almeno 25 dei 62 emendamenti ai trattati)¹⁹.

La struttura a pilastri dell’UE creata dal Trattato di Maastricht venne formalmente abolita per valorizzare l’approccio olistico alla sicurezza tipico dell’UE e migliorare la coerenza e la sinergia tra diverse dimensioni della sua politica estera – PESC/PESD, politica commerciale, aiuto allo sviluppo, assistenza umanitaria, aspetti esterni delle politiche interne. Allo stesso tempo, l’UE veniva dotata di personalità giuridica, fino ad allora in capo alla CE.

Il Trattato di Lisbona introduceva anche la figura dell’Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza (AR/VP), attribuendole

¹⁶ S. Bulmer, “Germany: From Launching the Constitutional Debate to Salvaging the Treaty”, in M. Carbone (ed.), *National Politics and European Integration: From the Constitution to the Lisbon Treaty*, Edward Elgar, Cheltenham 2010, pp. 51-70.

¹⁷ Action Committee for European Democracy (Amato Group), *The Way Forward for the European Union*, 4 June 2007.

¹⁸ A. Missiroli, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, Briefing Paper, Policy Department External Policies, European Parliament, January 2008; G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (eds.), *European Security and Defence Policy, The First 10 Years (1999-2009)*, EU Institute for Security Studies, Paris 2009.

¹⁹ F. Laursen, *The EU’s Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Ashgate, Aldershot 2012; R. Whitman, A. Juncos, “The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (Non-) Ratification”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, 2009, n. 1, pp. 25-46.

un triplo cappello, cioè la presidenza del Consiglio Affari Esteri, la vice-presidenza della Commissione Europea e la guida della PESC. Ad essa venivano affidate anche la guida del nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) e la rappresentanza esterna dell'UE a livello di Ministri degli esteri, così contribuendo a rafforzare la visibilità dell'UE nelle relazioni internazionali, fino ad allora mal assicurata (o perfino danneggiata) dal meccanismo delle Presidenze di turno del Consiglio²⁰. Con lo stesso obiettivo, il Trattato istituiva la figura del Presidente del Consiglio Europeo, con mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta, sganciato dalla logica della presidenza di turno. Esso avrebbe presieduto le riunioni del Consiglio Europeo ma anche assicurato la rappresentanza esterna dell'Unione a livello di Capi di stato e di governo.

Importanti innovazioni riguardavano specificamente la PESD. Essa veniva rinominata *Politica di Sicurezza e Difesa Comune* (PSDC) e il Trattato ne formalizzava l'assetto esistente, che si era sviluppato fino ad allora per lo più all'esterno dei trattati attraverso decisioni del Consiglio, dichiarazioni comuni, rapporti delle presidenze di turno; l'Agenzia Europea per la Difesa (European Defence Agency, EDA), creata nel luglio 2004 con il compito di supportare il Consiglio e gli stati membri nell'attuazione di progetti collaborativi di sviluppo delle capacità di difesa, veniva incorporata nei trattati; venivano previste una *clausola di difesa reciproca*, secondo cui gli stati membri erano tenuti, in caso di aggressione armata, ad assistere lo stato colpito con tutti i mezzi a disposizione, e una *clausola di solidarietà*, in base alla quale i paesi membri erano tenuti ad agire in uno spirito di solidarietà qualora uno di essi fosse vittima di attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo. Infine, il Trattato affermava il principio di flessibilità e differenziazione nella cooperazione in materia di difesa, introducendo la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) tra paesi membri "che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e desiderano assumere impegni più vincolanti in materia ai fini di missioni più impegnative".

4. Dall'Europa trasformativa all'Europa introvertita

Tra il 2003 e l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, ben 23 operazioni PESD erano state dispiegate nei Balcani, in Africa e in Medio Oriente, di natura militare, civile o mista. La nuova Politica si era dimostrata di-

²⁰ L. Jesien, *The European Union Presidency*, Peter Lang, Brussels 2013.

stante dagli opposti stereotipi con cui era stata accolta negli ambienti eu-roscettici britannici o statunitensi, e che la dipingevano alternativamente come un pericoloso esercito europeo (il cd. *Euro-army*) o come un mero “exercise in photocopying machines”²¹.

Paradossalmente, però, al momento della formalizzazione della PSDC nei trattati essa aveva perso parte del suo dinamismo. Nonostante le rassicurazioni²², la Francia aveva cominciato infatti a riporvi meno interesse per via della decisione di Sarkozy di riportare il paese nelle strutture del comando integrato della NATO (marzo 2009), da cui Parigi era uscita per decisione di Charles de Gaulle nel 1966. Il Regno Unito, d'altra parte, con l'uscita di scena di Tony Blair e il subentro a Primo Ministro del laburista Gordon Brown (giugno 2007), aveva posto fine al proprio attivismo in quest'ambito. Brown, anche a causa delle ingenti risorse investite (e perdite subite) da Londra in Afghanistan e Iraq, si era dimostrato infatti da subito molto più tiepido sul tema della PESD/PSDC, limitando il contributo del paese prevalentemente alle operazioni condotte nei Balcani d'intesa con la NATO²³.

Il rallentamento della PSDC costituiva un primo segnale di un'introversione dell'UE che sarebbe stata in larga parte alimentata dalla crisi economica e finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2008 e giunta in Europa proprio nel pieno del processo di attuazione del Trattato di Lisbona. Dal 2009 essa investì infatti il Regno Unito, deflagrò nella crisi in Grecia e provocò le sue conseguenze in Irlanda, Spagna, Portogallo e Italia, finendo per mettere in crisi la stessa tenuta dell'Euro e dell'UE²⁴. L'impatto della crisi sulla politica estera dell'Unione fu pesante e multi-dimensionale. Essa imprese, innanzitutto, una decisa accelerazione al declino economi-

²¹ J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 1st ed., Palgrave MacMillan, Houndmills 2007, pp. 39-42.

²² Sarkozy, ad esempio, contestualmente al ritorno di Parigi nel comando integrato della NATO aveva manifestato la convinzione che la Francia e l'UE avessero assoluto bisogno degli Stati Uniti, ma che al contempo fosse nell'interesse statunitense e della NATO un'efficace politica di difesa europea: N. Sarkozy, *Speech at the French Ambassadors' Conference*, Élysée Palace, Paris, 27 August 2007.

²³ R. Whitman, “The UK and EU Foreign and Security Policy: An Optional Extra”, *Political Quarterly*, vol. 87, 2016, n. 2, p. 258.

²⁴ P. Holden, “The End of *Solidarité*? The Euro Crisis and the European Union Model of Integration”, in L. Fioramonti (ed.), *Regions and Crises. New Challenges for Contemporary Regionalisms*, Palgrave MacMillan, Houndmills 2012, pp. 67-84.

co dell'UE cominciato sul finire degli anni Ottanta²⁵. Mentre nel 2010 l'Europa a 27 generava il 29% del PIL globale, secondo le proiezioni post-crisi più ottimistiche della Commissione (scenario chiamato "EU Renaissance") tale quota era destinata a scendere al 17% entro il 2050²⁶.

La narrazione secondo cui l'UE si andava affermando come una super-potenza e accumulava influenza e forme innovative di azione esterna cedette all'immagine di un'Europa impegnata a minimizzare la caduta e ad impedire la propria disintegrazione²⁷. In aggiunta all'impatto negativo sulle finanze e sulle risorse esterne dell'UE, la crisi generò nuove divisioni tra gli stati membri che dall'ambito delle politiche economiche debordarono in quello della politica estera dell'Unione. Un'ondata di rinazionalizzazione delle politiche estere determinò la diffusione di un "ethos of schism and discord within the EU's foreign policy machinery"²⁸, l'indebolimento della propensione al coordinamento tra gli stati membri e una tendenza dei "tre grandi" (Francia, Germania e Regno Unito) ad ampliare i propri spazi di manovra in un quadro di multipolarizzazione del sistema internazionale²⁹. Come osservato tra gli altri dall'ex Ministro degli Esteri tedesco Joshka Fischer, ciò alimentò una combinazione di introversione e provincialismo dell'Unione nelle relazioni internazionali³⁰. Un focus ossessivo sul rischio di implosione del progetto europeo si riflesse nella perdita di attenzione per la proiezione esterna dell'UE, in una diminuzione dei budget nazionali riservati alla politica estera e in un declino della spesa in aiuti allo sviluppo³¹ e nel settore della difesa³².

²⁵ R. Youngs, *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*, Profile Books, London 2010, p. 7.

²⁶ European Commission, *Global Europe 2050*, Directorate General for Research and Innovation, Brussels 2012, pp. 62, 100.

²⁷ J. Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2015.

²⁸ R. Youngs, *The Uncertain Legacy of Crisis. European Foreign Policy Faces the Future*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC 2014, p. 39.

²⁹ S. Lehne, "A More Ambitious Europe?", *European Voice*, 20 September 2012; S. Lehne, *The Big Three in EU Foreign Policy*, Carnegie Paper, Carnegie Europe, Brussels 2012. Si veda anche C. Kupchan, "Centrifugal Europe", *Survival*, vol. 54, 2012, n. 1, pp. 111-118.

³⁰ J. Fischer, "Provincial Europe", *Project Syndicate*, 31 October 2012.

³¹ Per la prima volta nella storia dell'UE, la spesa in aiuti allo sviluppo subì infatti una flessione di più del 6% nel 2011: European Commission, *Annual Report 2013 on the European Union's Development and External Assistance Policies and Their Implementation in 2012 - Highlights*, Publications Office, Brussels 2013.

³² Il declino in questo settore, cominciato nel 2008, raggiunse un picco storico nel 2014: European Defence Agency, *Defence Data 2022. Key Findings and Analysis*, Brussels 2023, p. 4.

La contrazione delle risorse, comunque, contribuì contestualmente a riavviare il dibattito sul lancio di un percorso di integrazione nel settore della difesa per migliorare le capacità europee nella comune necessità di razionalizzare la spesa. Per la prima volta dal 2008, i Capi di stato e di governo ne discussero nel Consiglio Europeo del dicembre 2013³³, dopo che già a fine 2012 gli stati membri avevano approvato su proposta dell'EDA un nuovo *Codice di Condotta sul Pooling and Sharing*, un impegno collettivo su base volontaria alla collaborazione nello sviluppo di capacità militari³⁴. In parallelo, erano state lanciate diverse iniziative bilaterali o mini-laterali, tra cui l'accordo di Lancaster House (2 novembre 2010) tra Francia e Regno Unito, che approfondiva la loro cooperazione in materia di sicurezza e difesa³⁵, e la Cooperazione Nordica di difesa (tra Norvegia, Svezia, Finlandia, Danimarca e Islanda; 2009)³⁶.

A questa ripresa di interesse per la cooperazione nel settore della difesa aveva contribuito l'irrigidirsi della posizione statunitense sul *burden-sharing* tra gli alleati. Nel giugno 2011, il Segretario per la difesa Robert Gates aveva chiaramente avvertito che la perdurante resistenza dei partner europei all'incremento delle proprie spese per la difesa avrebbe messo in forse gli impegni di Washington in relazione alla NATO e alla sicurezza europea. Le nuove generazioni di politici statunitensi, infatti, non si erano formate durante la guerra fredda e dunque "may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost"³⁷. Questa "campagna" divenne un mantra durante le Amministrazioni Obama, secondo cui la distanza tra il contributo di Washington e quello dei partner europei

³³ G. Chevallard, *Un Bilancio del Consiglio Europeo sulla Difesa*, Commenti n. 23, Centro Studi sul Federalismo, Torino, 15 gennaio 2014.

³⁴ Si trattava di una serie di principi guida finalizzati a indurre gli stati membri a considerare prioritaria la cooperazione nell'elaborazione dei propri piani di difesa nazionali, e a sviluppare coerenza negli investimenti e nell'approvvigionamento evitando lacune e duplicazioni. L'aderenza a tali principi sarebbe stata monitorata dall'EDA con rapporti annuali: <https://eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf>.

³⁵ *Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Cooperation*, London, 2 November 2010: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238153/8174.pdf. L'accordo prevedeva di combinare l'impegno militare dei due paesi in alcuni settori strategici: portaerei, aerei da trasporto, sottomarini nucleari, tecnologia satellitare militare, aerei a pilotaggio remoto, corpi di spedizione, ed eventualmente sistemi di combattimento: B. Jones, *Franco-British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?*, Occasional Paper no. 88, EUISS, Paris 2011.

³⁶ T. Forsberg, "The Rise of Nordic Defence Cooperation: A Return to Regionalism?", *International Affairs*, vol. 89, 2013, n. 5, pp. 1161-1181.

³⁷ "Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future", *New York Times*, 10 June 2011.

all'Alleanza era diventata insostenibile, con il rischio di spingere la NATO verso "l'irrilevanza militare"³⁸. Nel contempo, la prospettiva di un'efficace politica di difesa europea era stata apprezzata e condivisa dalla seconda amministrazione di George W. Bush (2005-2009)³⁹ e poi da quelle di Obama (2009-2017)⁴⁰, perchè un'UE più forte ed una sua cooperazione più stretta con la NATO sarebbero state di aiuto in contesti come l'Afghanistan e in relazioni chiave come quelle con la Russia. Il ridimensionamento della presenza della NATO e degli Stati Uniti in Europa, d'altra parte, era in atto da tempo (38.000 truppe nel 2011 a fronte delle 300.000 del periodo della guerra fredda), e la partecipazione degli USA alle missioni NATO nei Balcani stava declinando. Vi era nell'*establishment* di Washington il convincimento che le risorse del paese sarebbero state necessarie per fronteggiare in futuro nuove sfide al di fuori dell'Europa, mentre la sicurezza europea sarebbe dovuta diventare un affare europeo⁴¹. Il lancio della strategia conosciuta come *Pivot to Asia* (2012) da parte dell'Amministrazione Obama segnalava chiaramente lo spostamento dell'attenzione di Washington sull'Asia Pacifico - alimentato dalla preoccupazione di bilanciare l'ascesa della Cina - a detrimento di Europa e Medio Oriente⁴².

Al nuovo interesse degli Europei per una difesa comune, infine, aveva contribuito lo scoppio della cd. "Primavera Araba", che dall'inizio del 2011 si era diffusa dalla Tunisia all'Egitto, alla Libia e alla Siria, travolgendo la maggior parte dei leader dei paesi della sponda sud del Mediterraneo. Da un lato, essa dimostrava il fallimento dei tentativi di politica estera strutturale dell'UE nei confronti della regione, dal Partenariato Euromediterraneo all'Unione per il Mediterraneo, alla Politica Europea di Vicinato⁴³; dall'altro, la trasformazione delle ribellioni contro gli autocrati in aperte

³⁸ Così l'Ambasciatore USA presso la NATO Ivo Daalder, *Remarks at Carnegie Europe*, Brussels, 17 June 2013.

³⁹ Amb. V. Nuland, *Speech to Press Club and American Chamber of Commerce*, Paris, 22 February 2008.

⁴⁰ Il vice-presidente Joseph Biden, ad esempio, esprime una posizione di sostegno al rafforzamento della difesa europea, ad un ruolo forte dell'UE nella preservazione della pace e della sicurezza, e al rafforzamento della partnership UE-NATO: J.R. Biden, *Speech at the 45th Munich Security Conference*, 7 February 2009.

⁴¹ A. Toje, *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*. Palgrave, Basingstoke 2011, pp. 62-63.

⁴² N.D. Anderson, V.D. Cha, "The Case of the Pivot to Asia: System Effects and the Origins of Strategy", *Political Science Quarterly*, vol. 132, 2017-2018, n. 4, pp. 595-617.

⁴³ T. Börzel, A. Dandashly, T. Risse (eds.), "Special Issue: Responses to the 'Arabellions'. The EU in Comparative Perspective", *Journal of European Integration*, vol. 37, 2015, n. 1.

guerre civili – in particolare in Libia, in Egitto e in Siria – aveva reso evidenti le criticità di un possibile intervento diretto europeo. Se nessuno aveva considerato seriamente l'idea di un intervento PSDC in Siria⁴⁴, la crisi in Libia costituì un punto di svolta nella storia della politica di sicurezza e di difesa dell'UE. Essa aveva proprio le caratteristiche delle crisi per le quali la PSDC era stata concepita: una crisi nel vicinato, che avrebbe richiesto una missione a media intensità con componenti civili e militari, e nella quale Washington non aveva interesse ad essere coinvolta. Per l'Amministrazione Obama, infatti, non era opportuno che la NATO partecipasse ad una terza operazione in un paese musulmano dopo Afghanistan e Iraq⁴⁵. Washington aveva segnalato chiaramente, dunque, che era pronta a trasferire agli Europei responsabilità nel teatro europeo, eventualmente sostenendoli secondo il concetto del *leading from behind*⁴⁶. L'UE tuttavia si era dimostrata incapace di qualsiasi azione apprezzabile. Una maggioranza di paesi europei (18 su 27)⁴⁷, sostenuta dalla consapevole inerzia dell'AR/VP Catherine Ashton⁴⁸, era contraria a qualsiasi operazione comune⁴⁹. Furono Francia e Regno Unito ad intervenire con una contestata operazione aerea in virtù dell'accordo di Lancaster House, contribuendo al rovesciamento e alla morte di Gheddafi. Questa fase della PSDC, definita da alcuni una crisi

⁴⁴ A. Menon, "European Defence Policy from Lisbon to Libya", *Survival*, vol. 53, 2011, n. 3, p. 75.

⁴⁵ S. Kashmeri, "EU, not NATO, Should Lead in Libya", *Foreign Policy Association Feature*, 30 March 2011.

⁴⁶ F. Heisbourg, "The Defence of Europe: Toward a New Transatlantic Division of Responsibilities", in T. Valasek (ed.), *All Alone? What US Retrenchment Means for Europe and NATO*, Center for European Reform, London 2012, pp. 27-44.

⁴⁷ La Danimarca, che alla firma del Trattato di Maastricht aveva esercitato l'*opting out* in materia di difesa, non è qui considerata.

⁴⁸ J. Howorth, "The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage", *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, 2011, n. 3, pp. 303-323.

⁴⁹ I paesi membri riuscirono ad accordarsi su un'operazione per permettere l'evacuazione di civili e personale diplomatico con il ricorso ai gruppi tattici ma, su istanza della Svezia, il suo dispiegamento venne subordinato ad esplicita richiesta da parte dell'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) dell'ONU. La richiesta non arrivò, ma fu comunque chiaro che sarebbe stato difficile per l'UE mobilitare rapidamente uno dei gruppi tattici e accordarsi sulle sue regole di ingaggio: A. Missiroli, *L'Europa come potenza. Diplomazia, sicurezza e difesa*, Il Mulino, Bologna 2022, p. 117; F. Doeser, "Sweden Libya's Decision: A Case of Humanitarian Intervention", *International Politics*, Vol. 51, 2014, pp. 196-213. Con riferimento ai *gruppi tattici*, v. oltre, par. 5.

esistenziale⁵⁰, aprì ulteriore spazio e conferì maggior rilevanza ad accordi bilaterali o mini-laterali tra paesi membri dell'UE⁵¹.

5. Le caratteristiche e i limiti della PSDC

All'entrata in funzione del trattato di Lisbona, il giudizio sulle operazioni PSDC era stato in generale positivo se commisurato al loro livello di ambizione. La letteratura aveva però chiaramente messo in luce i loro limiti strutturali⁵². Il primo luogo, esse erano dirette per lo più alla stabilizzazione post-conflitto, piuttosto che al *peace-making* o al *peace-keeping*⁵³, ed erano di scala ridotta. Nel caso di missioni militari dispiegate autonomamente dall'UE senza l'utilizzo degli accordi *Berlin Plus*, esse raramente avevano coinvolto più di poche centinaia di truppe⁵⁴. L'Unione faticava inoltre a reperire personale per le missioni civili, che in media dispiegavano non più di 300 persone⁵⁵. I tempi di dispiegamento delle missioni era lungo – in media sei mesi con punte di un anno, a fronte dell'obiettivo di un mese contenuto nella ESS⁵⁶ –, il loro mandato era generalmente modesto e l'orizzonte temporale limitato. Ciò era dovuto, in buona parte, alla regola dell'unanimità nel processo decisionale, che faceva prevalere le preferenze del paese meno interventista⁵⁷. Di conseguenza, l'impatto sul ter-

⁵⁰ A. Menon, *Ibid.* Analoghe considerazioni venivano dal Capo di Stato Maggiore dell'Esercito francese, che parlò di una "ibernazione" della PSDC: E. Guillaud in J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 2nd ed., Palgrave MacMillan, Houndmills 2014, p. 139.

⁵¹ Si veda ad esempio, oltre ai casi già considerati, l'istituzione della Visegrad Group Defence Cooperation (Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia) nel 2016, il cui più visibile risultato era il Visegrad Battlegroup: M. Paulech, J. Urbanovská, "Visegrad Four EU Battlegroup: Meaning and Progress", *Obranastrategie*, vol. 2014, n. 2, pp. 49-60.

⁵² Si veda, a mo' di esempio, M. Eilstrup-Sangiovanni, "Europe's Defence Dilemma", *The International Spectator*, vol. 49, 2014, n. 2, pp. 83-116; A. Cottey, "The EU's Common Security and Defence Policy. Institutions without Strategy", in S. Economides, J. Sperling (eds.), *EU Security Strategies. Extending the EU System of Security Governance*, Routledge, Abingdon 2017, pp. 125-142.

⁵³ P.-H. D'argenson, "The Future of European Defence Policy", *Survival*, vol. 51, 2009, n. 5, pp. 143-54.

⁵⁴ M. Eilstrup-Sangiovanni, *op. cit.*, p. 106.

⁵⁵ D. Korski, R. Gowan, *Can the EU Rebuild failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, Brussels 2009.

⁵⁶ M. Asseburg, R. Kempin (eds.), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, SWP Research Paper. SWP, Berlin 2009, p. 5.

⁵⁷ M. Eilstrup-Sangiovanni, *op. cit.*, p. 88.

reno delle operazioni si era dimostrato piuttosto limitato. Secondo alcuni rapporti, ad esempio, nei Balcani occidentali la situazione era continuata a peggiorare anche dopo il dispiegamento delle missioni UE, e in Congo e in Ciad queste ultime non avevano contribuito a migliorare la sicurezza regionale⁵⁸. Le missioni civili, d'altra parte, erano state definite da alcuni osservatori "small, lacking in ambition and strategically irrelevant"⁵⁹.

Dal punto di vista politico-istituzionale, inoltre, a dispetto del cambio di nome la PSDC continuava a non essere una politica realmente "comune"⁶⁰. Essa non era infatti servita da capacità comuni (personale e equipaggiamenti), e doveva affidarsi agli assetti forniti dai paesi membri su base volontaria. Gli stati, d'altra parte, acconsentivano solo a missioni con mandati brevi e soggetti a rinnovo frequente per mantenerne il controllo. La loro partecipazione alle diverse operazioni poteva essere molto diseguale, per diversi fattori: gli interessi strategici, ad esempio, potevano divergere da un paese all'altro per la posizione geografica di una crisi e per le relazioni tra il singolo paese e il contesto di crisi; il meccanismo di finanziamento delle missioni, d'altra parte, scoraggiava la partecipazione dei paesi membri alle missioni e ne alimentava nel contempo la propensione al *free riding*, perché era basato sul principio "costs lie where they fall", secondo cui ogni paese paga le spese del contingente che ha dispiegato⁶¹. A ciò va aggiunto che gli stati membri manifestano ancora oggi un'eterogeneità considerevole nel loro impegno allo sviluppo di capacità comuni, e hanno capacità militari molto differenti⁶².

Anche se le istituzioni comuni dell'UE – Commissione e Parlamento Europeo (PE) –, inoltre, avevano nel tempo accresciuto le proprie prerogative in modo più o meno informale⁶³, esse mantenevano una posizione

⁵⁹ V.K. Holt, T.C. Berkman, *The Impossible Mandate. Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Henry L. Stimson Centre, Washington DC 2006, p. 162.

⁵⁹ D. Korski, R. Gowan, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁰ S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, pp. 187-189.

⁶¹ Fanno eccezione le spese comuni, equivalenti a solo il 10% del totale, a cui gli stati membri contribuiscono con una quota annuale proporzionale al loro PNL (meccanismo *Athena*).

⁶² H. Meijer, M. Wyss (eds.), *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Oxford University Press, Oxford 2018.

⁶³ J. Stacey, *Integrating Europe. Informal Politics and Institutional Change*, Oxford University Press, New York 2010; D. Jančić, "World Diplomacy of the European Parliament", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 11, 2016, n. 2-3, pp. 121-143; D. Thym, "Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CSFP", *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, 2006, n. 1, pp. 113-117.

marginale nel processo decisionale PSDC. La lettera del Trattato di Lisbona, ad esempio, sembrava escluderne del tutto la Commissione, premurandosi, anzi, di specificare con apposita Dichiarazione allegata che le previsioni riguardanti la PESC non avrebbero conferito “alla Commissione nuovi poteri di iniziativa per le decisioni”⁶⁴.

A ciò va aggiunto che l'UE mancava di quartieri generali comuni per la direzione delle proprie missioni e doveva ricorrere a due opzioni sub-ottimali: l'utilizzo in regime di accordi *Berlin Plus* del *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), il quartiere generale operativo della NATO situato in Belgio, con il *Vice Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) facente da comandante delle operazioni; oppure l'uso dei quartieri generali operativi di alcuni stati membri (Francia, Germania, Spagna, Italia), i quali venivano all'occorrenza “multinazionalizzati” per le operazioni UE. La prima opzione esponeva l'Unione alle decisioni discrezionali della NATO (i cui membri non coincidevano del tutto con quelli dell'UE) e lasciava a Washington, i cui ufficiali occupavano molte posizioni chiave in SHAPE, un alto potere di influenza rispetto al corso delle missioni⁶⁵. La seconda opzione invece poneva le missioni alla mercè dei paesi che ospitavano i quartieri generali, i quali non sempre si dimostravano inclini a metterli a disposizione per via dei costi o dei propri interessi nazionali⁶⁶.

In questo quadro, non sorprende che i cd. *gruppi tattici* (*battlegroups*), forze di reazione rapida composte da almeno 1500 truppe messe a disposizione a rotazione da uno o più paesi e dispiegabili entro 15 giorni, ad oggi non siano mai stati utilizzati benché operativi dal 2007⁶⁷.

Da ultimo, le industrie della difesa, le forze armate e il mercato europeo della difesa non erano integrati. Il problema è stato analizzato dalla letteratura sui cd. “costi della non-Europa della difesa”, cioè i costi economici e politici derivanti dalla mancanza di integrazione in questo settore⁶⁸ e dall'inefficiente coesistenza di 27 forze armate per lo più di modeste di-

⁶⁴ *Declaration concerning the Common Foreign and Security Policy* (Declaration 14), 12016L/AFI/DCL/14.

⁶⁵ S. Biscop, *European Strategy in the 21st Century. New Future for Old Power*, Routledge, Abingdon 2019, pp. 105-106.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ European Union Institute for Security Studies (EUISS) “EU Battlegroups”, EU Security and Defence Core Documents 2005, vol. 6, Chaillot Paper n. 87, Paris 2006.

⁶⁸ V. Briani, “I dilemmi della non-difesa europea: verso l'integrazione o l'irrilevanza strategica?”, in G. Finizio, U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma 2015, pp. 43-55.

mensioni, che richiedono 27 ministri della difesa e altrettanti Stati Maggiori, college militari, sistemi di approvvigionamento, sistemi di manutenzione. Per effetto dell'utilizzo inefficiente e frammentato dei budget nazionali per la difesa e della frammentazione del mercato europeo della difesa⁶⁹, la capacità militare europea è stimata solo al 10-15% di quella statunitense a fronte di una spesa europea aggregata pari al 45,4% della spesa degli USA (1,5% del PIL contro il 3,4% al 2022). Il protezionismo nel campo della difesa rimane, in effetti, un'eccezione rispetto al mercato unico⁷⁰ e costituisce ancora un ostacolo consistente allo sviluppo di capacità europee. Non a caso, in Europa si contano 178 sistemi d'arma contro i 30 degli Stati Uniti, e si calcola una sovrapposizione di spesa di più di 100 miliardi di euro all'anno. Ancora nel 2019 (anno dal quale si osserva un miglioramento progressivo della situazione), solo il 20% delle spese per l'approvvigionamento degli equipaggiamenti nel campo della difesa avveniva in schemi collaborativi⁷¹, e al 2022 solo il 7,2% della spesa in investimenti in ricerca e tecnologia nel campo della difesa avveniva su progetti collaborativi⁷². Il risultato è che ben il 78% delle acquisizioni in ambito di difesa ha oggi origine extra-UE (2023)⁷³. In questo quadro, meno fondi sono disponibili per investimenti in ricerca e tecnologia e nell'acquisizione di nuove armi ed equipaggiamenti, a favore delle spese di personale e di mantenimento⁷⁴.

I limiti delle politiche di difesa dei paesi europei vennero messi a nudo dall'intervento militare in Libia del 2011⁷⁵. Esso aveva dimostrato che

⁶⁹ European Defence Agency, op. cit., p. 3.

⁷⁰ L'art. 346 TFEU prevede infatti un'esenzione dalle regole generali del mercato unico, stabilendo che "ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico".

⁷¹ European Defence Agency, *Defence Data 2018-2019. Key Findings and Analysis*, Brussels 2022, pp. 12-15.

⁷² European Defence Agency, *Defence Data 2022...*, pp. 15-16.

⁷³ Ciò pone ancora una volta il tema della dipendenza dagli Stati Uniti, da cui proviene la maggior parte degli equipaggiamenti militari (80%), seguiti da Corea del Sud (13%), Regno Unito e Israele (3% ciascuno): J-P. Maulny, *The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market*, Policy Paper, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Paris, September 2023, p. 15.

⁷⁴ Al 2022, la percentuale della spesa in investimenti rispetto al totale della spesa militare era del 24,2%. Il dato indica comunque un incremento significativo rispetto al 2014 (16,6%), che ha inaugurato un trend di crescita per gli anni successivi: European Defence Agency, op. cit., p. 9.

⁷⁵ C. Fahron-Hussey, "The Decision for a NATO Operation in Libya in Early 2011", in C. Fahron-Hussey (ed.), *Military Crisis Management Operations by NATO and the EU: The Decision-Making Process*, Springer, Wiesbaden 2019, pp. 109-151.

perfino le capacità militari di Londra e Parigi erano inadeguate soprattutto nel settore dei cd. *strategic enablers*, cioè quei sistemi di intelligence militare, sorveglianza e riconoscimento, munizioni intelligenti, capacità di rifornimento in volo e di trasporto che permettono ad un attore di proiettare all'esterno la propria forza militare e di impiegarla con la massima precisione e il minor rischio per le proprie truppe. Ciò perpetuava una dipendenza dell'UE rispetto agli Stati Uniti, chiamati anche in Libia al *leading from behind* e a colmare le lacune europee per impedire il fallimento delle operazioni⁷⁶.

6. La virata protettiva della politica estera dell'UE e le implicazioni per la difesa europea

Dalla fine della guerra fredda le relazioni tra Europa e Russia si erano gradualmente deteriorate, seguendo un'evoluzione opposta a quella auspicata nella fase finale del conflitto bipolare, quando Michail Gorbacëv e i maggiori leader europei avevano evocato la prospettiva di una "Casa Comune" sotto il cui tetto, di sicurezza e fiducia, riunire tutti i popoli europei⁷⁷. In questo, la rinuncia dell'Europa a perseguire un'adeguata integrazione politica (incluso l'ambito della politica estera, di sicurezza e di difesa) a favore dell'allargamento era stata determinante, perché aveva impedito la nascita di un attore unitario e autorevole in grado di rapportarsi alla pari e in modo autonomo con il Cremlino⁷⁸. La mancanza di una difesa europea autenticamente comune, in altre parole, aveva contribuito alla perdita di una direzione delle relazioni euro-russe, che si erano sviluppate al di fuori di un quadro istituzionale certo, carenza particolarmente preoccupante nel settore della sicurezza⁷⁹.

Dopo il conflitto russo-georgiano del 2008 e la crisi russo-ucraina del gas del 2009, che avevano reso evidente la crescente tensione nelle rela-

⁷⁶ Nel caso dell'operazione franco-britannica in Libia, gli Stati Uniti fornirono i tre quarti di tali capacità: S. Biscop, *op. cit.*, p. 99; C. Graziano, *Missione. Dalla Guerra Fredda alla Difesa europea*, Luiss University Press, Roma 2022.

⁷⁷ "Discorso di Mikhail Gorbaciov al Consiglio d'Europa, Strasburgo, 6 luglio 1979", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 56, 1989, n. 3, pp. 472-482.

⁷⁸ S. Tavani, "Le relazioni euro-russe e la sicurezza continentale fra cooperazione universale e si in un quadro di stema regionale", in G. Finizio (a cura di), *L'organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo*, Wolters Kluwer/CEDAM, Milano 2020, pp. 131-145.

⁷⁹ Sul declino dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), ad esempio, si veda L. Schuette, H. Dijkstra, "When an International Organization Fails to Legitimate: The Decline of the OSCE", *Global Studies Quarterly*, vol. 3, 2023, pp. 1-13.

zioni euro-russe, l'annessione della Crimea da parte di Mosca nel febbraio-marzo 2014 costituì un punto di svolta sia per la NATO che per l'UE. Il ritorno della politica di potenza in Europa, sebbene al momento non coinvolgesse direttamente l'Alleanza atlantica (di cui l'Ucraina non faceva parte), impose a quest'ultima un cambiamento di priorità geografiche e operative. Al Summit NATO del Galles del 4-5 Settembre 2014, inoltre, tutti i suoi membri si impegnarono ad invertire la rotta rispetto al declino della spesa militare, portandola in dieci anni al 2% del PIL⁸⁰. Ignorare ancora tale impegno avrebbe potuto mettere a rischio il sostegno di Washington; d'altra parte, però, era anche evidente che il valore aggiunto di un aumento della spesa militare da parte dei paesi europei sarebbe stato limitato se condotto al di fuori di schemi collaborativi in materia di *procurement*, di investimenti e di gestione delle risorse militari.

L'annessione della Crimea segnalava, inoltre, che il contesto rassicurante descritto dalla ESS – “Europe has never been so prosperous, so secure, nor so free”⁸¹ – non c'era più. Alla percezione di questo cambiamento concorrevano altre sfide che nello stesso periodo acquisivano crescente rilevanza nell'agenda dell'Unione. Nel 2015 era scoppiata infatti la cd. crisi dei rifugiati, che solo in quell'anno vide l'arrivo di più di un milione di migranti soprattutto da Siria, Afghanistan e Iraq. La pressione migratoria sopraffecce il sistema di asilo di Dublino, producendo nuove fratture tra paesi membri e nuovi rischi di disgregazione per l'UE. Il controllo delle frontiere e la gestione delle migrazioni acquisirono una priorità crescente per i cittadini, che cominciavano a chiedere un ruolo effettivo dell'UE nel rafforzare i confini e nel restringere gli accessi⁸², e per gli stati europei, dai quali tale questione era ormai percepita come un problema di sicurezza nazionale. La precedente narrazione dell'UE centrata sul dissolvimento del ruolo dei confini attorno ad essa venne rovesciata dalla crisi nel nome della protezione dello spazio europeo di cooperazione e di libera circolazione e dunque, in definitiva, della sopravvivenza stessa del progetto europeo⁸³. Tali dinamiche, d'altra parte, alimentando spinte populiste ed eu-

⁸⁰ *Wales Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014. A quel momento, l'unico paese a superare la soglia del 2% era la Grecia, paradossalmente in funzione difensiva nei confronti di un altro membro dell'Alleanza, ovvero la Turchia.

⁸¹ European Council, *op. cit.*, p. 1.

⁸² Si veda ad esempio European Commission, *Standard Eurobarometer 90*, Autumn 2018, p. 13.

⁸³ R. Youngs, *The European Union and Global Politics*, cit., pp. 60, 64, 68.

roscettiche in seno agli stati membri, provocarono gravi problemi anche per la tenuta delle società democratiche liberali e per i valori alla base dell'identità europea⁸⁴.

A partire dagli attacchi di Madrid e Londra del 2004 e 2005, anche il terrorismo aveva cominciato a rappresentare una minaccia per l'UE, e con gli attacchi successivi (Parigi, Bruxelles, Nizza, Berlino, Londra, Stoccolma e Manchester tra gli altri) il contrasto al terrorismo era diventato una questione di politica estera dell'Unione. La Francia, dopo gli attacchi di Parigi del novembre 2015, invocò la clausola di assistenza reciproca del Trattato di Lisbona per indurre l'UE e i suoi membri a intraprendere azioni anti-terrorismo al di fuori dei propri confini. Accanto alle missioni dispiegate da Parigi nel Sahel - ad esempio l'*Opération Barkhane*, lanciata nell'agosto 2014 con il supporto di altri paesi europei - l'UE intraprese missioni PSDC in Mali, Niger e Somalia, il cui focus era soprattutto la cooperazione anti-terrorismo con le forze governative di quei paesi. Come notato, "CSDP become a form of extended border protection against both terrorism and migration; the lines blurred between CSDP and Frontex, Europol and Eurojust"⁸⁵.

Infine, il tema della *cyber-security* e *cyber-defence* era divenuto una priorità per l'UE a partire dalla seconda metà degli anni 2010, quando si erano moltiplicati gli attacchi contro infrastrutture critiche in Europa. Ciò divenne una questione di politica estera dell'Unione nella misura in cui la maggior parte di questi attacchi proveniva da attori - spesso stati, Russia e Cina in particolare - con obiettivi politici, tra cui quello di destabilizzare la democrazia europea. Questo aveva portato l'UE a reagire con documenti strategici e strumenti di reazione rapida⁸⁶.

Per effetto di queste pressioni esterne e su richiesta degli stati membri, l'UE aveva spostato gradualmente il focus della propria attenzione dagli ambiziosi obiettivi di trasformazione strutturale dei paesi terzi, delle loro relazioni e del sistema internazionale, alla costruzione di sistemi e strumenti di protezione dei suoi paesi membri e dei suoi cittadini, per ammorzizzare i rischi esterni e mantenere lo *status quo*.

Questo cambio di passo ha trovato legittimazione e supporto in un nuovo documento strategico dell'Unione, intitolato *Shared Vision, Com-*

⁸⁴ J. Von Rosen, "The Securitization of Migration as a Threat to Liberal Democratic Societies", *Sicherheit und Frieden/Security and Peace*, vol. 37, 2019, n. 1, pp. 35-40.

⁸⁵ R. Parkes, "Reading the Runes: The Future of CSDP and AFSJ", in D. Fiott (ed.), *The CSDP in 2022*, EU Institute for Security Studies, Paris 2022, p. 101.

⁸⁶ *Ibid*, p. 66.

mon Action: A Stronger Europe (EU Global Strategy, EUGS), presentato al Consiglio Europeo dall'AR/VP Federica Mogherini il 28-29 giugno 2016⁸⁷. La nuova strategia riconosceva la crisi esistenziale dell'UE e le nuove minacce a cui l'Europa si trovava di fronte. Diversamente dalla ESS, redatta quando l'Unione era al suo punto più alto, la EUGS nasceva come esigenza di imprimere una direzione alla sua azione in un ambiente geostrategico in grave deterioramento. Essa si proponeva inoltre di ricreare le condizioni per l'unità nell'UE dopo le crisi multiple che l'avevano colpita, e di rafforzare l'efficacia della sua politica estera⁸⁸. La nuova strategia presentava una visione della sicurezza che includeva, oltre alla difesa di un *rules-based international order*, la protezione dei cittadini dell'Unione all'interno dei suoi confini, e di conseguenza aggiungeva la *protezione dell'Europa da minacce esterne* alle due funzioni tradizionali della PSDC – gestione delle crisi e *capacity-building*⁸⁹. Pur non citando esplicitamente la difesa territoriale, essa suggeriva che l'UE

should start concerning itself more with issues such as counterterrorism, hybrid threats, cyber security, and the protection of land, air and sea borders and critical infrastructure: all areas that lie at the nexus between internal and external security⁹⁰.

La EUGS invitava inoltre l'Unione ad assumersi maggiori responsabilità sviluppando “un livello appropriato di ambizione e *autonomia strategica*” (corsivo aggiunto). Quest'ultimo concetto, non definito precisamente dalla Strategia, implicava la riduzione della dipendenza da altri attori internazionali,

setting objectives, making decisions and mobilizing resources in ways that do not primarily depend on the decisions and assets of others⁹¹.

⁸⁷ European External Action Service (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, June 2016. Il processo che ha portato alla nuova strategia è stato presentato in prima persona da Nathalie Tocci, special adviser di Mogherini ed incaricata della redazione del documento, nel suo libro *Framing the EU Global Strategy. A Stronger Europe in a Fragile World*, Palgrave MacMillan, Houndmills 2017.

⁸⁸ Ibid., pp. 8-16.

⁸⁹ European External Action Service, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁰ N. Tocci, *op. cit.*, p. 69.

⁹¹ G. Grevi, *Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power*, Discussion Paper, European Policy Centre, Brussels, 19 July 2019, p. 3.

Per perseguire questi obiettivi, la EUGS riconosceva che il *soft power* non fosse più sufficiente. Al contrario, l'UE avrebbe dovuto investire in modo adeguato nella difesa, facendo un uso più efficiente delle risorse e dedicando il 20% del budget in quest'ambito all'approvvigionamento di equipaggiamenti e alla ricerca e tecnologia⁹². In particolare, era necessario investire negli *strategic enablers* e nelle tecnologie cibernetiche necessarie a rafforzare la resilienza dell'UE, e ciò implicava che la cooperazione in materia di difesa diventasse la regola per gli stati membri⁹³. Per rendere l'Europa "reattiva", inoltre, l'Unione avrebbe dovuto sviluppare capacità di reazione rapida e rimuovere gli ostacoli al dispiegamento dei gruppi tattici. Dal punto di vista istituzionale, la Strategia riconosceva la necessità di rafforzare la struttura di pianificazione e condotta operativa e la *liaison* tra le strutture e missioni militari e civili⁹⁴.

La EUGS venne presentata due giorni dopo il referendum sulla Brexit, il cui esito implicava una perdita netta per la potenza collettiva dell'UE, in termini di capacità, influenza e raggio d'azione internazionale⁹⁵. L'uscita del Regno Unito dall'UE si sarebbe rivelata però meno dannosa nell'ambito della difesa e della PSDC che in altri aspetti della sua *membership*. Da un lato, le capacità militari britanniche erano importanti soprattutto nel campo degli *strategic enablers*, proprio le capacità che più facevano difetto agli altri paesi europei⁹⁶; dall'altro, però, Londra nell'ultimo decennio era passata da leader a fanalino di coda in termini di supporto allo sviluppo di una difesa comune. La PSDC non era centrale nella pianificazione strategica di Londra⁹⁷, la quale, se aveva dato un contributo rilevante alle sue

⁹² European External Action Service, *op. cit.*, pp. 44-45.

⁹³ *Ibid.*, pp. 45-46.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 47-48.

⁹⁵ A. Missiroli, *op. cit.*, p. 147. Al 2016, il Regno Unito aveva il 20,8% delle capacità dell'UE, comparate al 21,4% della Francia e al 16% della Germania, aveva uno dei network diplomatici più estesi (secondo paese UE per numero di ambasciate, dopo la Francia), e al 2014 era al quinto posto nel mondo per PIL, dopo USA, Cina Giappone, e Germania: R.G. Whitman, *op. cit.*, p. 255.

⁹⁶ A ciò si aggiunga che il Regno Unito aveva, ad esempio, messo a disposizione dell'UE il suo Quartier Generale operativo per l'operazione PSDC anti-pirateria EUNAVFOR Atalanta dispiegata nel 2008 al largo delle coste della Somalia.

⁹⁷ Si consideri, ad esempio, che il documento strategico quinquennale del 2010 *Strategic Defence and Security Review* non menzionava neppure la PSDC come parte dell'approccio del Regno Unito alla propria sicurezza e difesa: Government of the United Kingdom, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, London, October 2010.

missioni civili e allo sviluppo del *comprehensive approach* dell'UE alla gestione delle crisi⁹⁸, dal punto di vista quantitativo si era dimostrata un contributore modesto sul piano militare. Piuttosto, il Regno Unito aveva preferito l'impegno nel quadro della NATO, cercando al contempo di guidare la PSDC per limitarla, riuscendo a bloccarne le dimensioni considerate contrarie agli interessi nazionali, in particolare il dispiegamento di significative operazioni militari autonome⁹⁹.

La decisione di Londra fornì inoltre un incentivo per un rilancio delle ambizioni europee in materia di difesa, e dal 2016 “tanto nel linguaggio ufficiale che nel dibattito pubblico si sarebbe tornati a parlare di difesa europea e non più semplicemente di PSDC” e di missioni di Petersberg¹⁰⁰. A questo rilancio aveva contribuito d'altra parte l'elezione di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti (gennaio 2017), che come mai prima provocò incertezza sull'impegno di Washington nel garantire la sicurezza del continente¹⁰¹. Oltre ad ampliare la distanza tra le due sponde dell'Atlantico su questioni fondamentali come il sostegno al multilateralismo e alle organizzazioni internazionali, Trump si dimostrò freddo nei confronti dell'Alleanza Atlantica, ammonendo fin dalla campagna elettorale che i paesi che non avessero contribuito adeguatamente alla NATO non avrebbero potuto contare sugli Stati Uniti per la propria sicurezza¹⁰². Il *target* del 2% del PIL in spesa militare cominciò così a proporsi quasi come un feticcio nei dibattiti NATO¹⁰³.

L'esigenza di dare sostanza all'autonomia strategica come proposto dalla EUGS usciva rafforzata da queste dinamiche e venne recepita dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker (2014-2019), che dal suo insediamento aveva fatto della “protezione dell'Europa” una delle parole chiave del suo mandato e aveva cercato, in modo inedito, di imprimere impulso alla cooperazione e all'integrazione in quest'ambito. In diversi interventi

⁹⁸ S. Post, *Towards a Whole-of-Europe Approach: Organising the European Union's and the Member States' Comprehensive Crisis Management*, Springer, Wiesbaden 2014.

⁹⁹ S. Biscop, op. cit., p. 1297.

¹⁰⁰ A. Missiroli, op. cit., pp. 147-148.

¹⁰¹ M. Pieper, M. Lak, “The End of Transatlanticism? EU Security and Defence Policies and the ‘Strategic Autonomy Debate from a Historical and Contemporary Perspective”, *Studia Europejskie*, vol. 23, 2019, n. 4, pp. 23-44.

¹⁰² S. Biscop, *European Strategy in the 21st Century*, cit., p. 109.

¹⁰³ G. Pastori, “Dividere il fardello: Stati Uniti ed Europa da Barack Obama a Donald Trump”, in M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento*, EduCatt, Milano 2017, pp. 37-57.

e documenti, Juncker aveva esortato gli Stati membri a superare l'unanimità nei processi decisionali in ambito di difesa¹⁰⁴, ricordando che dinnanzi alle sfide e alle minacce che l'Europa aveva di fronte "it is time to go further" nella direzione di una "unione della difesa", perché "the protection of Europe can no longer be outsourced" e "soft power alone is not powerful enough in an increasingly militarized world". In un contesto di crescente interdipendenza, la condivisione della sovranità e la cooperazione in materia di difesa avrebbero reso gli stati più forti, non più deboli, e dunque i paesi membri, piuttosto che temere la perdita di sovranità nazionale, avrebbero dovuto costruire una sovranità europea ponendo fine alla finzione secondo cui "countries so intimately linked as we are ...do not also need to face external threats together". Tali considerazioni, secondo Juncker, dovevano indurre alla correzione dell'inefficienza della spesa militare in Europa e dell'inefficienza delle capacità europee, e dunque all'incentivazione della cooperazione sistematica in materia di ricerca, sviluppo e approvvigionamento della tecnologia e degli equipaggiamenti. Era necessario svegliare "la bella addormentata del Trattato di Lisbona" - la PESCO - e istituire un nuovo Fondo Europeo per la Difesa (EDF), come dettagliatamente proposto dalla stessa Commissione nel giugno 2017¹⁰⁵.

Il lancio della prima vide un'accelerazione nell'estate 2017, quando Francia e Germania, a cui si erano aggiunte Italia e Spagna, presentarono una proposta per la sua attuazione. L'idea era che un nucleo di paesi disposti ad assumere impegni vincolanti per generare capacità più rapidamente, integrassero in modo più stretto i propri impegni nel campo della difesa sotto l'egida dell'UE, facendo uso delle sue istituzioni. 25 paesi membri sottoscrissero la PESCO, cioè tutti eccetto Regno Unito (in uscita dall'UE), Danimarca (che non prendeva parte alla PSDC) e Malta (per la sua neutralità)¹⁰⁶. Il Se-

¹⁰⁴ Questo non avrebbe reso necessario emendare i Trattati, perchè l'art. 31(3) del Trattato di Lisbona permetteva al Consiglio Europeo di decider all'unanimità quali decisioni possano in futuro essere adottate a maggioranza qualificata (clausola passerella): Jean-Claude Juncker, *Proposals for the Future of Europe that Can Be Implemented on the Basis of the Lisbon Treaty*, State of the Union Address 2017, 13 September 2017; *Speech by President Jean-Claude Juncker at the 54th Munich Security Conference*, Munich, 17 February 2018. Si veda anche Silvia Kotanidis, *Clausole Passerella nei trattati dell'UE. Opportunità per un processo decisionale sovranazionale più flessibile*, Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, Bruxelles, Dicembre 2020.

¹⁰⁵ *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In Defence of Europe*, Prague, 9 June 2017.

¹⁰⁶ S. Sweeney, N. Winn, "EU Security and Defence Cooperation in Times of Dissent: Analyzing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the Shadow of Brexit", *Defence Studies*, vol. 20, 2020, n. 3, pp. 224-249.

gretariato della PESCO sarebbe stato garantito dall'EDA e dal SEAE sotto la responsabilità dell'AR/VP, e la coerenza di questi progetti rispetto ad una logica strategica comune sarebbe stata agevolata dal *Capability Development Plan*. Si trattava di un documento pubblicato e aggiornato dall'EDA per individuare i possibili scenari di sicurezza per l'UE e offrire suggerimenti sulle capacità di cui quest'ultima avrebbe avuto bisogno per rispondere ad una serie di possibili eventi. Tre anni dopo il lancio della PESCO, circa 50 progetti erano stati avviati, per esempio in ambito di formazione e strutture; di sistemi terrestri, aerei e marittimi; di cyber e spazio (lo sviluppo del cd. "Eurodrone", il Counter Unmanned Aerial System, i Cyber Rapid Response Teams, l'EUFOR Crisis Response Operation Core). Ad oggi, non tutti i paesi partecipanti alla PESCO hanno preso parte a tutti i progetti, e dunque il quadro appare come un *patchwork* di livelli di cooperazione differenziati. I progetti PESCO sono co-finanziabili dall'EDF, e sebbene la partecipazione sia volontaria, una volta che un paese firma per un progetto PESCO gli obblighi assunti sono vincolanti. Ciò rappresenta una rottura rispetto agli impegni totalmente volontari che dominavano la PSDC in passato¹⁰⁷.

Quanto all'EDF, esso venne istituito nel 2020 come parte del Piano Finanziario Pluriennale 2021-2027, mettendo a disposizione 7 miliardi di euro per il co-finanziamento (al 20%) di attività di ricerca collaborative in ambito di difesa, e per l'acquisizione e lo sviluppo congiunti di tecnologie. Con questo meccanismo, la Commissione cercava un effetto moltiplicatore che massimizzasse l'impatto del fondo e intendeva contribuire a trasformare programmi di ricerca e di tecnologia in sviluppo industriale concreto. Per la prima volta, il budget dell'UE poteva essere utilizzato per sostenere e incoraggiare la cooperazione nel campo della difesa e per la prima volta la Commissione entrava formalmente nel campo rigidamente intergovernativo della PSDC¹⁰⁸, gestendo uno strumento per guidare gli stati nell'investimento in tecnologie e capacità di cui l'UE nel suo complesso aveva necessità¹⁰⁹.

In questo quadro, tra il 2017 e il 2018 era stata lanciata anche la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) per superare la logica nazionale

¹⁰⁷ Ciò non toglie che vi sia un ritardo della maggior parte dei paesi nel rispettare gli impegni assunti in ambito PESCO: L. Béraud-Sudreau, "Integrated Markets? Europe's Defence Industry after 20 Years", in D. Fiott (ed.), *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, EUISS, Paris 2020, pp. 59-74.

¹⁰⁸ P. Haroche, "Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund", *Journal of European Public Policy*, vol. 27, 2020, n. 6, pp. 853-872.

¹⁰⁹ PS. Biscop, op. cit.

nella pianificazione della spesa e del *procurement* per la difesa, attraverso la mappatura delle strategie di spesa nazionali e il suggerimento di opportunità per la cooperazione tra gli stati membri. Sebbene si trattasse di un meccanismo a cui gli stati erano liberi di sottoporsi, l'avvio della PESCO lo ha reso vincolante per i paesi a questa aderenti¹¹⁰.

La Brexit aveva reso possibile anche la creazione, nella primavera 2017, del primo quartier generale militare operativo integrato dell'UE. Il *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), a lungo osteggiato da Londra, venne infatti istituito come opzione complementare rispetto a quelle già a disposizione dell'UE – il Quartier Generale della NATO e l'europeizzazione del quartiere generale di uno stato membro – per aiutare l'Unione a condurre efficacemente operazioni con militari non esecutive (missioni di addestramento e di *capacity-building*) e missioni esecutive della dimensione di un gruppo tattico. Nonostante il nuovo strumento avesse dimensioni ridotte (una trentina di ufficiali) e fosse stato descritto come un esercizio largamente simbolico¹¹¹, esso sarebbe stato effettivamente utilizzato dal 2020 per le *EU Training Missions* in Mali, Somalia, Repubblica Centrafricana e Mozambico, per l'*EU Military Partner Mission* (EUPM) in Niger e per l'*EU Military Assistance Mission* (EUMAM) per l'Ucraina (v. oltre, par. 7)¹¹².

A fine 2018 il Presidente francese Emmanuel Macron invocò “un vero esercito europeo” (senza, però, specificarne la sostanza) con il sostegno di Angela Merkel e del primo ministro spagnolo Pedro Sanchez¹¹³. La novità era rappresentata soprattutto dall'impegno della Germania. In un quadro di crescente attivismo che aveva portato Berlino da metà anni Novanta a partecipare a operazioni di *peacekeeping* nei Balcani, in Africa e in Afghanistan, il Libro Bianco del 2016 pubblicato dal Ministero della Difesa di Ursula von der Leyen aveva chiaramente espresso la volontà del paese di assumersi maggiori responsabilità¹¹⁴. In questa logica si inseriva l'accordo di Aquisgrana concluso da Macron e Merkel il 22 gennaio 2019, nel giorno

¹¹⁰ D. Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Il Mulino, Bologna 2018, pp. 46-47.

¹¹¹ S. Biscop, *op. cit.*, p. 105.

¹¹² Y. Reykers, “A Permanent Headquarters under Construction? The Military Planning and Conduct Capabilities as a Proximate Principal”, *Journal of European Integration*, vol. 41, 2019, n. 6, pp. 783-799.

¹¹³ M. de la Baume, D.M. Herszenhorn, “Merkel Joins Macron in Calling for EU Army to Complement NATO”, *Politico.eu*, 13 November 2018.

¹¹⁴ Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juli 2016.

del 56esimo anniversario dell'accordo dell'Eliseo¹¹⁵. Il trattato, descritto da Merkel come un contributo alla creazione di un esercito europeo, prevedeva tra l'altro l'impegno dei due paesi a sostenersi a vicenda nel caso di un attacco esterno, in coerenza con la clausola di difesa comune del Trattato di Lisbona, e ad intraprendere missioni comuni. La proposta di un *European renewal* presentata da Macron nel febbraio 2019 includeva molte proposte relative alla politica estera dell'UE, come quelle di una forza di frontiera comune, di un ufficio per l'asilo, di un Consiglio europeo per la sicurezza interna, di un nuovo trattato sulla sicurezza e la difesa e di un Consiglio di sicurezza europeo¹¹⁶. Quest'ultimo avrebbe dovuto coinvolgere anche il Regno Unito e fu presentato da Londra e Parigi come un modo per mantenere un coordinamento strategico stretto dopo la Brexit¹¹⁷.

Nel febbraio 2020, Macron aveva anche offerto ai partner UE un dialogo sull'uso della capacità nucleare francese, per irrobustire la protezione europea da minacce esterne¹¹⁸. Il tema della correzione delle crescenti vulnerabilità europee, del perseguimento dell'autonomia strategica e di una "sovranità europea" per impedire che l'Europa si riducesse ad un campo da gioco per le grandi potenze, divenne ricorrente nella retorica francese ed europea¹¹⁹. Ciò venne alimentato ulteriormente dall'annuncio, il 15 settembre 2021 – lo stesso giorno della pubblicazione della strategia dell'UE per l'Indo-Pacifico –, della conclusione del cd. *Accordo AUKUS* da parte di Australia, Regno Unito e Stati Uniti. Si trattava di un accordo trilaterale, ma suscettibile di coinvolgere altri paesi come il Giappone¹²⁰, finalizzato a intensificare la cooperazione in materia di sicurezza nell'Indo-Pacifico, per

¹¹⁵ Già nel suo discorso alla Sorbona il 26 settembre 2017, Macron aveva invocato il rinnovamento del Trattato dell'Eliseo, che era stato firmato da Charles De Gaulle e Konrad Adenauer il 22 gennaio 1963 al fine di istituzionalizzare la cooperazione tra i due paesi nei settori della difesa, della politica estera, dell'educazione e della cultura: G. Finizio, "Trattato dell'Eliseo", in M.E. Cavallaro, F.M. Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018, pp. 6868-6875.

¹¹⁶ La proposta di Macron, rivolta "ai cittadini europei", è pubblicata sul sito dell'Eliseo: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal>.

¹¹⁷ A. Billon-Galland, T. Raines, R. Whitman, *The Future of the E3: post-Brexit Cooperation between the UK, France and Germany*, Chatam House, London 2020, p. 5. *Studia Europejskie*, vol. 23, 2019, n. 4, pp. 23-44.

¹¹⁸ R. Youngs, *op. cit.*, p. 57.

¹¹⁹ W. Drozdziak, *The Last President of Europe*, Public Affairs, New York 2020, p. 3.

¹²⁰ D. Matthews, *AUKUS Defence Technology Pact Welcomes Japan, but the EU Is Excluded for Now*, Science Business, 11 April 2024.

bilanciare l'influenza cinese. L'accordo prevedeva, tra l'altro, la fornitura all'Australia di sottomarini statunitensi a propulsione nucleare, con la conseguente cancellazione di un contratto già in essere con Parigi per la fornitura di sottomarini a propulsione diesel. Il Presidente francese contestò la segretezza e la mancanza di lealtà che avevano caratterizzato le manovre dei tre paesi, e trovò il consenso dei partner UE sull'esigenza di correggere l'ingenuità degli Europei nei confronti degli Stati Uniti, che avevano ormai spostato il loro interesse strategico verso l'Asia¹²¹, e di dare vita, dunque, ad un'unione della difesa¹²². Si trattava di un campanello d'allarme che si aggiungeva peraltro alla decisione unilaterale di Washington di ritirarsi dall'Afghanistan, adottata nell'estate del 2021 senza consultare i partner europei¹²³.

Un contributo significativo all'avanzamento della cooperazione in materia di difesa venne anche dalla nuova Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, già ministro della Difesa della Germania, che dalla sua elezione (dicembre 2019) aveva annunciato una "Commissione geopolitica". Von der Leyen diede forte priorità alla politica estera dell'UE e al settore della difesa, in particolare allo sviluppo di capacità militari congiunte¹²⁴, costituì un nuovo comitato sotto la sua direzione per coordinare le aree legate alla politica estera e per orientarle in senso geopolitico, e creò la nuova Direzione Generale Difesa, Industria e Spazio (DG EFIS), responsabile per lo sviluppo e l'attuazione della politica della Commissione sull'industria della difesa e lo spazio¹²⁵. Sulla linea della Presidente della Commissione si era posto il nuovo AR/VP, l'ex ministro degli Esteri spagnolo Josep Borrell, secondo cui "we need to nurture a culture of thinking geopolitically" e l'UE andava sollecitata a "relearn the language of power"¹²⁶.

¹²¹ A. Gross, E. Varvitsioti, "EU Should Stop being 'Naive' about US Strategic Interests, Says Macron", *Financial Times*, 28 September 2021.

¹²² U. von der Leyen, *Strengthening the Soul of Our Union. 2021 State of the Union Address*, 15 September 2021.

¹²³ C. Graziano, *Missione. Dalla guerra fredda alla difesa europea*, LUISS University Press, Roma 2022, p. 17.

¹²⁴ D.M. Herszen horn, M. de la Baume, H. Von der Burchard, "The Von der Leyen Commission: Lofty Ambitions, Odd Job Titles", *Politico*, 10 September 2019.

¹²⁵ S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, p. 94.

¹²⁶ J. Borrell, *Confirmation Hearing in the European Parliament*, 7 October 2019; J. Borrell, "Embracing Europe's Power", *Project Syndicate*, 8 February 2020.

7. La guerra russo-ucraina e la strada verso una difesa comune

La nuova aggressione dell'Ucraina da parte di Mosca, il 24 febbraio 2022, ha impresso un ulteriore impulso alle dinamiche già in corso. Oltre ad aver messo in discussione le regole di convivenza internazionale iscritte nella Carta delle Nazioni Unite, essa ha messo in crisi l'intero sistema di sicurezza collettiva multilaterale che, come osservato fin dal periodo interbellico, non poteva che smettere di funzionare di fronte alla violazione dello *status quo* da parte di una grande potenza, a maggior ragione se potenza nucleare¹²⁷. In tali condizioni l'UE, che da subito aveva riconosciuto l'invasione come “a clash... between a rules-based order and a world of naked aggression”¹²⁸, ha risposto con sanzioni economiche (10 *round* di sanzioni nel 2023), con la garanzia all'Ucraina dello status di candidato all'adesione (giugno 2022), con il supporto economico (7,2 miliardi di euro in sostegno macro-finanziario e 620 milioni in supporto al budget nel 2022), con l'aiuto umanitario e, rompendo un tabù, con il sostegno militare (finanziamenti, armi e munizioni)¹²⁹. Quattro giorni dopo lo scoppio della guerra, il Consiglio ha deciso per la prima volta di utilizzare lo *European Peace Facility* (EPF)¹³⁰ per rimborsare parzialmente gli stati membri che inviavano armi a Kiev¹³¹. Il Fondo è stato anche utilizzato per finanziare il dispiegamento della prima missione PSDC su suolo UE, l'*EU*

¹²⁷ Lord Lothian (Philip Kerr), *Il pacifismo non basta*, Il Mulino, Bologna 1990; sulla teoria della sicurezza collettiva e i suoi limiti, si veda F. Andreatta, *Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna 2000.

¹²⁸ Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on Putin's Aggression against Ukraine, Brussels, 1 March 2022, <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/738621/en>.

¹²⁹ J.J. Andersson, C.S. Cramer (eds.), *Yearbook of European Security 2023*, EUISS, Paris 2023.

¹³⁰ L'EPF fu istituito nel 2020 in sostituzione del meccanismo *Athena* e dell'*African Peace Facility* (APF). A differenza del budget PESC, l'EPF è esterno al budget dell'UE ed è finanziato dagli stati membri attraverso un meccanismo di distribuzione degli oneri fisso. L'EPF fornisce all'UE i fondi per contribuire ad operazioni con partner in altre parti del mondo, e per il periodo 2021-2027 ha una dotazione limitata, di 5 miliardi di Euro: S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, p. 138.

¹³¹ Degli 11,5 miliardi di armamenti inviati dagli stati membri, l'UE ne ha rimborsati 3,1 nel 2022. Tutti i membri dell'UE hanno contribuito individualmente o attraverso le istituzioni comuni, ad eccezione di Malta, di Cipro e dell'Ungheria: J.J. Andersson, C.S. Cramer, *op. cit.*, p. 23.

Military Assistance Mission (EUMAM), per addestrare truppe ucraine in Germania e Polonia¹³².

Nel contempo, la crescente insicurezza provocata dalla postura di Mosca ha portato la Danimarca, a seguito di referendum (1 giugno 2022), ad avanzare richiesta di ingresso nella PESCO (accolta dal Consiglio il 23 maggio 2023), così abbandonando l'*opt out* del paese rispetto alla PSDC¹³³. Finlandia e Svezia hanno avviato dibattiti interni sull'adesione alla NATO, che è avvenuta rispettivamente il 4 aprile 2023 e il 7 marzo 2024 e ha posto fine alla loro tradizionale neutralità. Il nuovo contesto internazionale ha anche indotto la generalità dei paesi UE ad aumentare la propria spesa militare fino a superare, in diversi casi, la soglia del 2% del PIL. La Germania, in particolare, ha stanziato 100 miliardi di euro per modernizzare le proprie forze militari e la Polonia si è proposta di creare le più potenti forze armate di terra dell'UE. Il riflesso automatico dei paesi membri è stato, tuttavia, di agire in autonomia e in modo non cooperativo, con l'acquisto di sistemi d'arma per lo più statunitensi. Questo ha spinto la Commissione e l'AR/VP a pubblicare una Comunicazione volta a sollecitare acquisti congiunti, la definizione di chiare priorità nella programmazione strategica della difesa e il sostegno alla base industriale europea¹³⁴.

Nella riunione informale del 10-11 marzo 2022, i Capi di Stato e di Governo si sono impegnati a rafforzare la difesa europea nel quadro di un'assunzione di responsabilità per la sicurezza del continente e di un processo finalizzato alla riduzione delle dipendenze europee¹³⁵. A questo

¹³² Alla primavera del 2023, la missione aveva addestrato 17.000 soldati: European External Action Service (EEAS), European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM), 2022: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en

¹³³ In questo modo solo Malta, che nel 2017 aveva adottato un atteggiamento di "wait and see" circa la contraddittorietà della partecipazione alla PESCO rispetto alla sua neutralità, manteneva la sua decisione di non aderire, non senza accesi dibattiti interni: K. Sansone, *Safeguarding Neutrality and Indifference: The Decision to Opt Out of EU Military Cooperation*, Malta Today, 3 March 2023: https://www.maltatoday.com.mt/news/national/121524/safeguarding_neutrality_and_indifference_the_decision_to_opt_out_of_eu_military_cooperation.

¹³⁴ European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, Brussels, 18 May 2022, JOIN(2022) 24 final.

¹³⁵ *Riunione informale dei capi di Stato o di governo. Dichiarazione di Versailles*, Versailles, 11 marzo 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.

è seguito, il 24 marzo, l'approvazione da parte del Consiglio della *Bussola Strategica* per la Sicurezza e la Difesa¹³⁶, finalizzata ad identificare una strategia per l'UE nel campo della PESC, aumentando l'autonomia strategica dell'Unione e la sua influenza geopolitica. La Bussola, la cui prima bozza era stata presentata prima dello scoppio della guerra (15 novembre 2021)¹³⁷, constatando il ritorno della politica di potenza e della competizione sistemica ha identificato quattro priorità per l'UE: migliorare la capacità di anticipare le minacce, dal campo cibernetico a quello spaziale; investire massicciamente nella difesa con un miglior coordinamento delle spese nazionali e il rafforzamento delle filiere industriali strategiche europee; rafforzare la collaborazione con organizzazioni e partner che condividono la stessa impostazione strategica, come la NATO, l'ONU e gli Stati Uniti; migliorare la capacità di azione con la costruzione di una forza di reazione rapida di 5000 truppe entro il 2025, da impiegarsi in contesti non permissivi, e con il rafforzamento della MPCC in modo che possa assumere nel medio periodo la gestione esecutiva di tutte missioni PSDC.

Contestualmente, il nuovo *concept* strategico della NATO, approvato dal Summit di Madrid del 29 giugno 2022, ha proposto un'analisi del contesto internazionale convergente con quella proposta dalla Bussola e ha descritto l'UE come partner unico ed essenziale per l'Alleanza. Esso ha riconosciuto inoltre il valore di “una difesa europea più forte e capace, che contribuisca positivamente alla sicurezza transatlantica e globale”, che sia “complementare e in grado di operare con l'Alleanza”, che accresca spese e risorse “evitando duplicazioni non necessarie” e coinvolga gli alleati non membri dell'Unione¹³⁸.

Nel Consiglio Europeo del 21 marzo 2024, il Presidente francese Macron e la Prima Ministra dell'Estonia Kaja Kallas hanno proposto l'emissione da parte dell'UE di *eurobond* per finanziare con 100 miliardi di euro lo sviluppo di capacità di difesa dell'UE, analogamente al lancio del programma *Next Generation EU* dopo la crisi da Covid-19. La proposta ha raccolto il consenso di alcuni paesi ma ha trovato l'opposizione dei cd. *paesi*

¹³⁶ Consiglio dell'Unione Europea, *Una Bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, Bruxelles, 21 Marzo 2022, 7321/22.

¹³⁷ D. Fiott, L. Cullman (eds.), *Yearbook of European Security 2022*, EUISS, Paris 2022, p. 162.

¹³⁸ NATO Strategic Concept 2022, Madrid, 29 June 2022, para. 43: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

frugali - Austria, Danimarca, Finlandia, Olanda e Svezia - tradizionalmente contrari alla creazione di un debito comune¹³⁹. Una proposta alternativa è stata avanzata da 14 paesi membri (incluse Francia e Germania), che il 14 aprile 2024 hanno inviato una lettera alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) affinché si renda disponibile al finanziamento di progetti di difesa, cambiando la propria politica che le consente di finanziare lo sviluppo di equipaggiamenti a doppio uso, civile e militare, ma non armamenti in senso stretto¹⁴⁰.

8. Conclusioni

A causa delle crescenti minacce esterne e delle crisi multiple che hanno investito l'Europa, nel primo decennio del nuovo millennio – in particolare dall'annessione della Crimea da parte di Mosca – l'UE ha spostato gradualmente il focus della propria politica estera dalla trasformazione del mondo esterno alla protezione dei propri stati membri e dei loro cittadini. Parallelamente, tra gli studiosi si è avviato un dibattito sull'opportunità di trasformare l'UE da una potenza civile e normativa ad una potenza “normale”. La consapevolezza di queste necessità, tuttavia, si è affermata con ritardo. Come riconosciuto da Von der Leyen, Borrell e diversi leader europei, l'UE dagli anni Novanta aveva trascurato di coltivare l'abitudine al pensiero strategico, e ciò le aveva impedito di comprendere a fondo l'evoluzione della politica internazionale e a prepararsi per tempo ai suoi rapidi cambiamenti¹⁴¹.

Da metà degli anni 2010, dunque, il richiamo di concetti come “unione per la difesa”, “esercito europeo” o “difesa comune”, si è fatto sempre più insistente, anche se il loro significato è rimasto largamente indeterminato. Se un esercito europeo che sostituisca i 27 eserciti nazionali non è considerato un'opzione, una politica di difesa realmente “comune” richiede

¹³⁹ M.G. Jones, “EU Leaders to Discuss Breaking the Defence Bond Taboo at Brussels Summit”, *Euronews*, 21 March 2024: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/21/eu-leaders-to-discuss-breaking-the-defence-bond-taboo-at-brussels-summit>; A. Brzozowski, A. Pgnnet, “EU leaders divided over how to finance weapons”, *Euractiv.com*, 22 March 2024: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-leaders-divided-over-how-to-finance-weapons/>

¹⁴⁰ E. Butler, “EU States Urge European Investment Bank to Rethink Defence Policy”, *Euronews*, 18 March 2024: <https://www.euronews.com/business/2024/03/18/eu-states-urge-european-investment-bank-to-rethink-defence-policy>

¹⁴¹ S. Biscop, *op. cit.*, p. 7.

integrazione, non solo *cooperazione*. Questo implica il principio di maggioranza qualificata nei processi decisionali, la creazione di forze multinazionali permanenti gestite, addestrate e dispiegate dall'UE, e un'unica struttura di comando e di controllo. Inoltre, questo obiettivo richiede che l'UE individui il proprio livello di ambizione, e su questa base identifichi le proprie esigenze tecnologiche e di equipaggiamenti e rediga un piano di difesa comune. Gli stati membri dovrebbero lavorare a queste esigenze comuni attraverso progetti di ricerca congiunti (co-) finanziati dall'UE, che dovrebbe guidare il processo in accordo ai bisogni comuni. Questo sistema dovrebbe appoggiarsi ad un fondo comune per la difesa, basato su risorse proprie dell'UE e gestito da istituzioni sopranazionali, e prevedere un sistema di *procurement* congiunto¹⁴².

Le innovazioni incrementalì adottate dal 2014 vanno in questa direzione, ma il processo si è dimostrato lento, difficoltoso, e non ha ancora affrontato seriamente i nodi politici di fondo. Il principio di unanimità non è stato superato; il coinvolgimento delle istituzioni comuni nella PESD/PSDC resta ancora limitato; l'MPCC è disponibile per lo più per missioni non esecutive; PESCO, EDF e CARD costituiscono dei tentativi di produrre collaborazione nella ricerca, negli investimenti, e nel *procurement*, ma riposano sulla buona volontà degli stati, rispetto alla quale la Commissione può solo svolgere un ruolo di stimolo. Il riflesso automatico che ha portato gli stati a gestire in autonomia l'aumento del proprio budget della difesa dopo il 24 febbraio 2022, dimostra la loro resistenza ad un cambio di marcia verso una difesa autenticamente comune, che possa portare l'UE ad assumere, in prospettiva, delle responsabilità anche in materia di difesa territoriale e a costituirsi come un pilastro all'interno della NATO, accanto a quello statunitense.

La difesa è percepita come l'ultimo bastione della sovranità, ma come suggerito da questo saggio la sovranità militare in Europa è in larga parte un'illusione. Poiché nessun paese europeo può lanciare da solo operazioni significative ed efficaci, essa si riduce in effetti alla libertà di non intraprendere una missione. Anche questa, tuttavia, può subire severe compressioni (si veda il caso dell'intervento NATO in Afghanistan, rispetto al quale gli stati europei difficilmente avrebbero potuto opporre un rifiuto a Washington).

¹⁴² Ibid., pp. 112-125.

Le dinamiche dell'integrazione europea dell'ultimo decennio dimostrano ancora una volta come i suoi principali motori rimangano la guerra¹⁴³ e le crisi¹⁴⁴, ma questo ha portato finora a passi piccoli, reattivi e tardivi. Come suggerito da alcuni, ad esempio, se i passi necessari ad un'integrazione politica fossero stati effettuati negli anni Novanta, un ruolo diverso dell'UE nelle relazioni tra Occidente e Russia avrebbe reso più improbabili le dinamiche che hanno portato alla guerra in Ucraina¹⁴⁵.

Le elezioni europee di giugno 2024 e il conseguente riassetto degli equilibri politico-istituzionali in seno all'UE possono costituire un fattore cruciale per il processo di integrazione in materia di difesa, che può beneficiare di *input* come il cd. *Letta Report*, che pone il tema della costituzione di un mercato comune per l'industria della difesa¹⁴⁶. Le elezioni statunitensi del novembre 2024 hanno riportato Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti. Per l'UE può trattarsi di un *déjà vu*, o di un'occasione per "diventare adulta"¹⁴⁷.

¹⁴³ F. Fabbrini, *La Bussola strategica dell'UE: luci e ombre*, Commento n. 245, Centro Studi sul Federalismo, Torino 24 Marzo 2022.

¹⁴⁴ U. Morelli, "Lo sviluppo dell'integrazione europea: il ruolo delle crisi" in: M.M. Fracanzani, F. Palermo (a cura di) *Quale cultura per l'Europa?*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2013, pp. 101-118.

¹⁴⁵ S. Tavani, *op. cit.*

¹⁴⁶ E. Letta, *Much More than a Market. Speed Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*, April 2024, pp. 70-75.

¹⁴⁷ L. Tsoukalis, *Europe's Coming of Age*, Polity Press, Cambridge 2022; N. Pirozzi, *L'Europa matura. Le crisi globali, le riforme necessarie e il foudabile future dell'Unione*, Linkiesta Books, Milano 2024.

Tra Kiev, Mosca e dintorni. L'idea di Europa e l'ordine che sarà

Giuseppe Romeo

Non vanno d'accordo, non stanno insieme
maestà ed amore: lasciata la gravità dello scettro,
il padre e signore di tutti gli dèi, che ha la destra
armata di fulmini a tripla punta, che scuote il mondo
con il suo cenno, assume l'aspetto di un toro, e muggisce in mezzo
alle giovenche, e cammina, bellissimo, sull'erba tenera.
[...] Nessuna minaccia in fronte, lo sguardo non fa paura,
il muso è in pace. Lo contempla la figlia di Agenore,
come è bello, e non minaccia battaglie.

Ovidio, *Il ratto di Europa*. In *Metamorfosi*, versi 846 – 858.

1. L'Europa e il suo giorno dopo

L'Europa nella sua dimensione unionista rimane ancora oggi uno spazio nel quale si sovrappongono visioni complesse e geopoliticamente ancora poco solubili. Ad esempio, l'aver prefigurato, senza fare i conti con la quasi certa crisi russo-ucraina come avvenuto, un possibile scontro tra Cina e Stati Uniti - secondo una versione rivista e corretta da un attento Graham Tillet Allison jr. (2018) di un Tucidide contemporaneo che dovrebbe riscrivere le relazioni tra potenze consolidate e potenze emergenti - avrebbe dovuto far ricordare come e in che misura l'Europa avrebbe dovuto rappresentare il *player* per eccellenza nel nuovo mondo. Quel giocatore che fa la differenza perché attore protagonista nelle relazioni economiche ma, soprattutto, in quelle politiche. E invece non la fa. Presa da un *narcisismo strategico* atlantico, per prendere in prestito un termine così formulato da McMaster nel suo *Battlegrounds* (2020) l'UE non ha dimostrato di possedere capacità di *foresight*, previsione in termini di orizzonti più ampi dove indirizzare il suo sguardo per comprendere quale ruolo in futuro dovrebbe giocare. La stessa *Thucydides's trap* non riguarda, infatti,

solo un possibile conflitto tra Cina e Stati Uniti. Essa può configurarsi in una trappola da disordine sistemico nel quale ogni potenza regionale ancorché dotata di possibilità di *shortage*, ovvero di ricatto commerciale, finanziario se non se non tecnologico potrà dettare condizioni al resto del mondo e, quindi, alla stessa Europa. In questa prospettiva, potrebbe anche non essere un caso che l'ultima delle formule che tendono a definire un quadro comune di Sicurezza e Difesa sia nata nel corso del Consiglio europeo a guida tedesca del 2020 e approvata il 22 marzo 2022. Una visione che andrebbe o, come riconosciuto, ambiziosamente vorrebbe andare oltre le interlocutorie soluzioni che si sono susseguite nel tempo tra Pesc, Pesd, Psdc e PeSCO o formulando dapprima una UE-Global Strategy e poi la nuova *EU-Strategic Compass*¹. Ma la crisi russo-ucraina ha aperto le porte socchiuse a quella che rimane una delle questioni più decisive sulla tenuta di un progetto euronionista continentale dalle pretese globali: l'Unione europea come soggetto geopolitico dotato di autonomia strategica. In questo, sembrerebbe che la nuova "bussola strategica" serva a cementare le basi di una visione condivisa per la sicurezza e la difesa dell'Unione in quanto tale e di ogni singolo Stato membro. Un processo avviato nel 2020, durante il quale è stata completata un'analisi delle minacce e che oggi se ne dovrebbe ampliare la portata e anche i contenuti visti in una prospettiva più concreta e forse più europeisticamente partecipata da Ovest verso Est. Una necessità richiesta da un conflitto che presenta, essendone il risultato, tutte le ambiguità di un processo di definizione delle politiche in materia di difesa e sicurezza continentale che non è in grado di andare oltre l'unica via ad oggi percorribile che è rappresentata ancora una volta dalla scelta atlantica. Ferme restando le buone intenzioni della *EU-Strategic Compass* inaugurata nella primavera del 2022, non si può certo non dire quanto e in che misura all'Unione europea manchi, in fondo, una vera visione d'insieme su quale dovrà essere il proprio ruolo nel mondo all'indomani della fine del conflitto russo-ucraino con la sua coda atlantica. Infatti, non sarebbe del tutto improbabile un'autentica interpretazione anche dell'art.42 del TUE se non altro per chiarire, ad esempio, se in materia di politica di difesa e sicurezza comune l'Unione

¹ «The Compass gives the European Union an ambitious plan of action for strengthening the EU's security and defence policy by 2030». Così in *A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade* (2022). European Council of the European Union, In <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

europea sia da intendersi come un *continuum* della Nato, quindi “contenuta” nella dimensione atlantica o se invece si tratterebbe del contrario. Certo, guardando come si è man mano svolta la crisi tra Russia e Ucraina dal 2014 in poi, sembrerebbe che l’Europa abbia alla fine rinunciato quasi aprioristicamente ad assumere un ruolo di negoziatore di prima istanza, fatto già dimostrato, in realtà, nella condotta degli stessi incontri di Minsk affidati a iniziative di Stati-parte e non gestiti dall’UE sin dai primi momenti. In questo, la rinuncia dell’Europa a interpersi nel gioco tra gli Stati Uniti e la Russia, che poi sarebbe stato il compito che le consegnava la storia e la ragione della sua stessa esistenza come esperienza politica sovranazionale, dimostra, se ancora ve ne fosse necessità, come e in che misura il mondo non sia più eurocentrico da parecchi decenni. Non solo in termini economici ma anche di valori, con i Paesi dell’Est il cui essere eurounionisti è sembrato rispondere più a interessi particolari, o alla volontà di fare i conti con la loro storia, che non rivolgersi a sostenere un progetto comune, di ben più alto rango che dovrebbe andare oltre le condizionalità burocratiche dei cosiddetti “criteri” di Copenaghen.

2. Gestire le crisi e cogliere le opportunità

Con la crisi russo-ucraina, insomma, l’Europa, ha perso una grande occasione storica. Le crisi, per quanto drammatiche, infatti, si possono trasformare spesso in grosse opportunità, se chi le subisce dimostra capacità di lungimiranza e di governo delle stesse. L’Unione europea, vista la sua incapacità di dotarsi di lungimiranza e di capacità predittive - nonostante le condizioni di vulnerabilità si siano presentate almeno dal 2004 sino al febbraio 2022 – poteva, doveva farsi promotrice di una soluzione ponendosi come primo soggetto negoziale. Non facendolo, al netto delle dichiarazioni di circostanza dei vari leader, ha perso di credibilità politica, di capacità di guida, di leadership geopolitica e di centralità economica nei mercati mondiali (in fondo raccoglie anche quanto aveva già seminato tra delocalizzazioni varie e deregulation). Il rimedio? Al netto della già *UE-Global Strategy*, l’elaborazione della PeSCo, ovvero, di quella Cooperazione Strutturata Permanente (PeSCo) definita il 13 novembre 2017 nell’accordo raggiunto tra i ministri degli esteri di ventitré Stati membri in materia

² La «cooperazione strutturata permanente» si doveva svolgere su due piani. Il primo è quello politico, a livello di Consiglio, dove si prendono le decisioni di indirizzo. A votare solo i Paesi membri partecipanti alla PeSCo e le scelte sono decise all’unanimità (salvo le

di difesa². Una possibilità che per i critici potrebbe essere controproducente, dal momento che minerebbe l'efficacia della NATO anche se il segretario generale, Jens Stoltenberg, ha accolto l'iniziativa europea sottolineando che la PeSCo non potrà che "rafforzare" la difesa dell'Europa. Un aspetto, questo, ritenuto positivo anche per l'Alleanza atlantica oltre che per l'Europa. Michael Gahler, un navigato europarlamentare tedesco e membro del *High-level Group of Personalities on Defence Research* ha ribadito che la NATO non deve sentirsi messa in discussione considerato che gli Stati membri sono anche parte dell'Alleanza e ciò costituirebbe una garanzia affinché la PeSCo possa trasformarsi in un successo per migliorare l'interoperabilità militare e lo schieramento delle forze comuni³. D'altronde, in un'ottica di consolidamento di un processo di unificazione continentale, l'Europa nella sua versione atlantica – ovvero, insieme agli Stati Uniti e al Canada – sembra aver, sembra aver perso negli anni quella necessaria lettura che al partenariato andava attribuita sin dall'accordo di Parigi nel maggio del 1997 con il *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*⁴. Non solo.

decisioni sulla sospensione o sull'arrivo di vecchi o nuovi membri, per i quali il voto è a maggioranza qualificata). Il secondo livello riguarda i singoli progetti tecnici, raggruppando solo gli Stati partecipanti. La partecipazione alla PeSCo è volontaria ma, una volta che gli Stati hanno aderito, gli impegni diventano vincolanti. Nel caso in cui un Paese non rispettasse gli impegni sarebbe sospeso dalla cooperazione. I 28 Stati membri dell'Unione europea spendono il 40% di quello che gli Stati Uniti spendono per la difesa, ma riescono a generare capacità che sono solo il 15% di quelle degli Stati Uniti: c'è un evidente problema di efficienza. Il Parlamento europeo già da tempo sostiene gli sforzi per una migliore coordinazione delle spese militari e per eliminare la duplicazione delle azioni in materia di difesa. Questo, tramite iniziative quali il Fondo Europeo per la Difesa e la Revisione Coordinata Annuale sulla Difesa (CARD) che serve ad analizzare efficienze e inefficienze nelle spese militari nazionali e quindi europee. Quest'ultima, organizzata dalla Agenzia Europea per la Difesa, ha l'obiettivo di individuare le opportunità per progetti di collaborazione. Vi partecipano tutti i membri UE ad esclusione di Danimarca, Malta e Regno Unito. Paesi che possono aderire successivamente se accettano i criteri di partecipazione e vengono accettati dagli altri membri.

³ European Parliament (2017). *Pesco: EU countries sign off on plan for closer defence cooperation*, 11 December. In <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20171208STO89939/pesco-eu-countries-sign-off-on-plan-for-closer-defence-cooperation>.

⁴ *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm. Il termine "atto costitutivo" è stato scelto per evitare di implicare che le disposizioni negoziate avessero l'effetto di un trattato che l'avrebbe assoggettato alla ratifica del Senato degli Stati Uniti e, potenzialmente, di altri parlamenti della NATO (su richiesta statunitense ovviamente), ma anche per sottolineare sia il significato di quanto stabilito come fondante che il carattere politico piuttosto che giuridico (questa era la richiesta della Russia).

Sembra aver anche archiviato, dopo pochi mesi ogni tentativo di cooperazione con la Russia riscrivendone i termini al Vertice NATO di Madrid del luglio successivo.

3. Il valore del passato e lo sguardo sul futuro

La parzialità della condotta delle relazioni politiche e le diverse prospettive geopolitiche di Russia e Stati Uniti dove i secondi erano convinti di poter piegare Mosca alle nuove interpretazioni neocon, rivolte ad affermare l'ineluttabilità degli Stati Uniti quali unica potenza globale, delle presidenze avvicendatesi da quella di Bush-sr in poi, non hanno certo dato buon gioco a una nuova versione di Guerra Fredda questa volta definita non solo per caratteri ideologici o di sistema, ma per contenziosi territoriali e ricatti economici giunti all'epilogo del febbraio 2022 con lo scontro diretto sul campo tra Russia e Ucraina e indiretto, sul piano euroatlantico, tra Russia e Stati Uniti (tramite la NATO). Tutto questo, non solo ha dimostrato la volontà dissimulata atlantica nella precedente *Partnership for Peace* (PfP) di giungere a un sovradimensionamento dei compiti e del ruolo continentale della NATO a spese dell'Unione europea⁵. Ma ha evidenziato come un onesto e sincero partenariato avrebbe avuto certamente il risultato di traghettare su piani più democratici anche la stessa Russia, mentre il respingimento indietro ne ha solo giustificato una nuova ragione autocratica, questa volta poco legata alle sorti di un partito ma fortemente ancorata a una ritrovata identità storica. Eppure, la stessa NATO nel 2005 in un opuscolo dal titolo *La sicurezza attraverso il partenariato*⁶, dava chiaramente

⁵ «Partnership for Peace» - PfP. Proposta dagli Stati Uniti nell'incontro tra ministri della Difesa tenutosi in Germania, a Travemünde venne formalmente costituita al vertice NATO di Bruxelles del 10-11 gennaio 1994. Lo scopo era quello di favorire lo sviluppo di più strette relazioni tra i paesi che vi aderivano e la NATO, in vista di un allargamento di quest'ultima e nel tentativo di agganciare in un quadro comune di cooperazione continentale in materia di sicurezza anche la Russia. In fondo, la stessa *Partnership for Peace* si definì ulteriormente nella costituzione del Consiglio di Partenariato Euroatlantico (*Euro-Atlantic Partnership Council* - EAPC) in sostituzione del NACC nell'ambito del Vertice di Sintra del 1997.

⁶ Public Diplomacy Division /Division Diplomatie publique de l'OTAN, NATO/OTAN (2005). *La sicurezza attraverso il partenariato*. Bruxelles. Anche in, <https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-it.pdf>. Vedasi anche P.-H. Bouillon (2005). *Le partenariat entre la Russie et l'Union européenne: perspective eurasiennne ou dialogue de sourds?* Paris: Cerems - Centre d'études et de recherches de l'enseignement militaire supérieur; consultabile in: <https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/1569/Partenariat%20entre%20Russie%20et%20UE%20-%202005.pdf>.

atto che essa aveva sviluppato “speciali rapporti con due paesi partner”, la Russia e l'Ucraina, oltre che con i sette Paesi che partecipavano al Dialogo Mediterraneo lanciato nel 1994 che non solo fanno parte della politica di buon vicinato inaugurata con la Enp (*European Neighbourhood Policy*) a Barcellona nel 1995, che avrebbe dovuto convergere nella realizzazione di una CSCM (Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione nel Mediterraneo) per iniziativa italiana, ma anche nell'approccio NATO rappresentato dalla *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI), messa in campo al Vertice di Istanbul rivolta a favorire piani di lavoro comune nelle relazioni tra l'Alleanza Atlantica e gli Stati del Golfo (Bahrain, Kuwait, Qatar, e Emirati arabi uniti con un interesse anche dell'Arabia Saudita e dell'Oman)⁷.

Insomma, se l'Europa ha marginalizzato il suo impegno verso regioni fondamentali per la sua crescita e la sua credibilità come dominus economico-commerciale nel Mediterraneo, di certo non ci si può meravigliare se Cina e Russia, in particolare, hanno conquistato spazi importanti nei mercati quali finanziatori dello sviluppo economico dei Paesi a Sud dell'Europa. La realtà vera, quindi, è che proprio nel momento di maggior bisogno di Europa, anche il buon vicinato si è disperso nei giochi di potere e di potenza relegando a mero ricordo la *European Neighbourhood Policy* - ENP. Una *policy*, il cui scopo era quello di favorire rapporti più stretti con Paesi prossimi allo spazio UE sia in campo economico, politico, strategico che culturale⁸. Paesi non solo del Fronte Sud ma anche del mondo prossimo alla regione caspica-caucasica, Russia e Ucraina comprese. Una politica di vicinato che avrebbe permesso all'Unione europea di esprimere una visione più che regionale consolidando una credibilità internazionale di tutt'altro respiro rispetto a quanto maturato nelle sole politiche finan-

⁷ F.S. Larrabee, J. Green, I.O. Lesser, M. Zanini (1998). *NATO's Mediterranean Initiative Policy Issues and Dilemmas*, Santa Monica: Rand Co.

⁸ Fondata su un *comprehensive approach*, l'ENP si presentava come una *policy*. Una politica che mira ad estendere gli effetti dell'allargamento a ventisette Stati dello spazio dell'Unione europea in una regione interpretata sempre di più come un'area di convergenza e, per questo, determinante per evitare qualunque sovrapposizione tra i paesi partner dell'Unione e Paesi coinvolti con il processo di dialogo mediterraneo. In altre parole, lo scopo è proprio quello di evitare l'emergere di nuove linee divisorie tra l'UE allargata e i suoi vicini e offrire agli Stati dell'Est, e dell'area mediterranea, la possibilità di partecipare alle attività comuni, coinvolgendoli in programmi di cooperazione politica e di sicurezza, economica, oltre che a carattere culturale. Cfr. A. Donnari (2005). “La politica europea verso il Mediterraneo. Dal Euro-Mediterranean Partnership alla European Neighborhood Policy”. *Informazioni della Difesa*, 1, 56 e ss.

ziarie. Una vera e concreta ENP avrebbe certamente potuto fare la differenza, anticipando ogni slancio in avanti di economie in crescita e contenuto i processi di deindustrializzazione continentale, ancorando la sopravvivenza delle capacità produttive degli Stati membri ai destini di Paesi prossimi sia per rendita geografica che per relazioni economiche già collaudate nel passato ed evitando, attraverso uno sforzo di partenariato, una balcanizzazione sia a Sud che a Est dell'Unione europea. Nella formulazione della ENP, l'Unione europea avrebbe, infatti, superato una volta per tutte il limite, e l'ambiguità, di che cosa sia e cos'è l'Occidente definendolo distinto da quello atlantico che, da un punto di vista economico, si è preoccupato più di regolamentare assetti di cooperazione regionale in termini di competitività futura legata alle intemperanze politiche degli Stati Uniti; scelte, queste ultime, che non sempre coincidono con gli interessi europei. Se ciò è vero, l'integrazione regionale può essere la soluzione più efficace contro il rischio di un caos politico ed economico se non sociale, ponendosi quale mediatrice nella competizione nel suo essere comprensiva delle esperienze attraverso le quali la storia europea si è espressa nel tempo senza escludere, ma cercando di includere ragioni e aspettative dei partner siano essi paesi-Ue o considerati tali per accordi di associazione in particolare volgendosi verso il Mediterraneo⁹. D'altra parte, l'Europa poteva già da tempo contare su partner importanti nel Maghreb poiché nelle relazioni tra Nord e Sud si coprivano e si coprono più o meno il 70 per cento delle esportazioni. Un aspetto che alla Cina non è sfuggito ponendosi, quest'ultima, come sostituto dell'UE nel bacino del Mediterraneo e anche nell'Est europeo. Si tratta di sfide, per la Cina, e di errori, per l'Unione europea che hanno visto svanire ogni capacità di quest'ultima di essere

⁹ Ad esempio, proprio in virtù dei contenuti allora espressi, l'ENP avrebbe dovuto coinvolgere l'Unione, le autorità degli Stati membri e le autorità degli Stati vicini nell'elaborazione dei programmi. Infatti, a tal proposito erano stati previsti uno strumento ad hoc – Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato – che avrebbe sostituito nel 2007 i programmi TACIS e MEDA, con l'obiettivo di sostenere l'esecuzione della politica di prossimità/vicinato. Anzi, pur consapevoli di tale possibilità, lo stesso Consiglio affari generali e relazioni esterne ritenne necessario assicurare che la Russia fosse oggetto di una partnership speciale nel contesto dei quattro spazi comuni, in base agli accordi di San Pietroburgo del maggio 2003. Inoltre, si ritenne di lasciare aperta la possibilità di un futuro inserimento anche della Libia e della Mauritania dopo che il Consiglio affari generali e relazioni esterne del 14 giugno 2004 estese l'area del vicinato all'Armenia, all'Azerbaigian e alla Georgia, stabilendo che Bielorussia e Libia avrebbero potuto partecipare all'ENP. Un disegno troppo ambizioso ma che avrebbe cambiato la geografia delle relazioni politiche ed economiche evitando le crisi e le incomprensioni di oggi.

leader nella regione mediterranea lasciando ampio spazio all'iniziativa di Washington ieri e di Pechino oggi nel ridisegnare gli assetti nella regione all'interno di nuove opportunità¹⁰.

L'exasperato se non compulsivo concentrarsi solo sulla prospettiva economico-finanziaria, il ritenere che l'allargamento fosse una opportunità e che si potesse affermare una comune politica estera ha ridotto ogni possibile visione "europea" di quanto sarebbe accaduto e di dove il mondo sarebbe andato. Tuttavia, al di là delle buone intenzioni sulla difesa e sicurezza comune, ciò che sembrava ieri un paradigma delle relazioni che sarebbero state dall'inizio degli anni Settanta in poi, e che ben delineavano le ragioni di un nuovo corso degli Stati Uniti e dell'Europa occidentale, i cui destini erano ormai complementari alle scelte di Washington, oggi, all'ombra della crisi russo-ucraina, lo si rivive ancora una volta nella radicalizzazione dello scontro tra ciò che rimane del mondo occidentale e una coalizione ben definita economicamente cui la Russia guarda al di là della sua esperienza eurocontinentale: i BRICS. Paesi, questi ultimi, che da "emergenti" sono ormai da considerarsi "emersi", così come definiti da Jim O'Neal (2011, 6, 11 e ss.) e che se sino a ieri si limitavano solo a Brasile, Russia, India e Cina, e che oggi, dopo l'aggiungersi del Sud Africa, segnano la nuova frontiera della competizione economica e politica nel mondo post-globalizzato sostenuti non solo da un alto indice demografico e di sviluppo di capacità economiche, ma dall'essere coloro i quali raggiungono quasi un terzo del Pil mondiale, oltre a detenere l'80% delle materie prime quali le cosiddette

¹⁰ Iniziative come quelle rappresentate dall'*Iniziativa sul Grande Medio Oriente* (Great Middle East Initiative) o dalla più *Ampia Iniziativa per il Medio Oriente e Nord Africa* elaborata dal presidente G.W. Bush ed entrambe ancorate alla creazione di un'*Area di Libero Commercio del Medio Oriente* (MEFTA- *Middle East Free Trade Area*), ovviamente con un regime preferenziale con gli Stati Uniti. Una occasione persa per l'Europa che ha visto, quasi a contenere l'influenza americana nella regione il 1° gennaio 2005 il costituirsi per iniziativa di Damasco una *Grande Zona Araba di Libero Scambio* (GAFTA, *Greater Arab Free Trade Agreement*). Accordo, entrato in vigore tra le parti nel gennaio 2005, rappresenta la realizzazione di un obiettivo di integrazione regionale iniziato dalla Siria grazie a formule bilaterali di cooperazione economica, con l'Arabia Saudita, Giordania e Libano e oggi esteso a tutti i Paesi della Lega Araba. Un obiettivo finalizzato a restituire centralità strategica a Damasco nel suo ruolo di cerniera tra Oriente e Occidente e passare dalla cooperazione bilaterale al rafforzamento delle capacità produttive della regione e del mondo arabo in termini aggregativi. L'accordo vuole rappresentare un'area di libero scambio che diversifichi le possibilità di commercializzazione sia in campo agricolo che tessile. I 17 Paesi membri, quasi tutti appartenenti anche alla Lega Araba, potranno usufruire di uno spazio di libero scambio di beni e servizi, ovvero senza restrizioni quantitative al commercio e dazi doganali sui beni commerciali.

“terre rare”. I BRICS insieme ai Paesi definiti nel 2011 da O’Neil come i prossimi 11 (N-11, *Next Eleven*: Bangladesh, Egitto, Indonesia, Iran, Messico, Nigeria, Pakistan, Filippine, Corea del Sud, Turchia e Vietnam) definiscono una nuova geografia delle relazioni economiche dei prossimi anni, agganciando ai loro indici di crescita quelli di altre nazioni del vecchio “Terzo” mondo. Ecco, allora, che in una corsa a riorganizzare assetti di alleanze militari diffuse in chiave antirussa e anticinese, e tendenti a ridurre il rischio di una marginalità degli Stati Uniti e dei loro “prossimi”, nelle proposte di alleanze come l’AUKUS (un patto di sicurezza trilaterale tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti) e il QUAD (*Quadrilateral Security Dialogue*) sembra sotendersi una sorta di nuovo *cointanment* che dimostrerebbe come e in che misura il mondo sembra essere tornato a quella fotografia redatta da un Henry Kissinger dei primi momenti nei quali si affermava come si fosse di fronte ad un bipolarismo militare rispetto ad un multipolarismo politico¹¹. È evidente, infatti, come in tale prospettiva l’intenzione degli Stati Uniti sia quella di realizzare, e a Madrid nel giugno 2022 ne sono state timide ma non confuse indicazioni, una sorta di NATO globale, ovvero asiatica con capacità di proiezione di proprie forze anche nel Pacifico e nell’Oceano Indiano ampliando, ben oltre le previsioni di trattato, l’area di responsabilità dell’Alleanza. Ecco perché la crisi russo-ucraina, per quanto possa sembrare distante dalle relazioni nell’Indo-Pacifico, in realtà rischia di realizzare quello che già nel 2018 un politologo di origini indiane ma che insegna negli Stati Uniti, Pradyumna P. Karan (2004), chiamò «*mondo non occidentale*», il cosiddetto «*non-Western World*». La crisi russo-ucraina e l’atteggiamento dei BRICS piuttosto che della SCO¹² e altri dimostra, infatti, lo spostamento del baricentro geopolitico verso l’estremo Oriente, il Medio Oriente, l’Africa. Ciò crea una massa critica non solo in termini demografici e di

¹¹ «QUAD - Quadrilateral Security Dialogue». Nato nel 2007 e rivisto e riproposto da Donald Trump dieci anni dopo, rappresenta un’Alleanza informale dai contenuti strategici se vista quale strumento di contenimento dell’espansionismo politico ed economico della Cina nella regione dell’Indo-Pacifico e sottoscritta da Australia, Giappone, India e Stati Uniti. Ovviamente è interessante la collocazione dell’India dal momento che Nuova Delhi fa parte anche dei cosiddetti BRICS e, quindi, non intenzionata a chiudere o almeno limitare la cooperazione in particolare proprio con Pechino e Mosca.

¹² «SCO – Shangay Cooperation Initiative». Organizzazione per la Cooperazione di Shangay. Già «Gruppo dei Cinque» nel 1996, essa si trasforma il 15 giugno 2011 in un’organizzazione intergovernativa nata per volontà della Russia e destinata a creare le basi delle relazioni tra Mosca e l’Eurasia coinvolgendo come partner non solo come la Cina ma ex repubbliche sovietiche quali il Kazakistan, il Kirghizistan, il Tagikistan e l’Uzbekistan con sede a Pechino. Ai fondatori e alle ex repubbliche sovietiche si sono aggiunti India e

consumatori/utenti, ma di risorse disponibili e accessibili, di relazioni economico-commerciali così ampie da realizzare un mercato che non necessariamente ha “bisogno” di Europa. Ricordiamoci che nel 1955 alla Conferenza di Bandung si cristallizzò il concetto di “Terzo mondo” quale alternativa al duopolio delle relazioni subordinate al confronto tra il modello liberal-capitalistico occidentale e il socialismo collettivista a leadership sovietica. Oggi il “Terzo” di ieri è decisamente il “Primo” per risorse economiche e materiali, per capacità di iniziativa geopolitica, per gestione dei prodotti commerciali, finanziari e dei rispettivi mercati, con buona pace della stessa City londinese¹³. Un aspetto, questo, che alla Cina del dopo Deng non è certo sfuggito. La Cina di Xi Jinping, infatti, ha pensato bene di colmare i vuoti nel continente africano e in Nord Africa lasciati da un’Europa che non comprende che in geopolitica non esiste il vuoto e che la migliore partita nel gioco di una strategia avanzata si risolverà nel controllo delle materie prime e nell’accesso, in Africa come in Asia, nella partecipazione se non nella diretta governance delle infrastrutture che permetteranno la distribuzione delle merci sui mercati europei. La stessa Silk Road Economic Belt può essere letta in diversi modi. Come un’opportunità per le economie europee o come una corsia preferenziale per Pechino, conflitto russo-ucraino nonostante. Per l’Europa sembra che il destino sia deciso, se non si appresta a riconsiderare una politica continentale supportata da un’economia che metta in connessione le capacità produttive delle nazioni-parte dell’Unione, ponendosi un obiettivo etico e politico di difesa della produzione e del mantenimento di un tenore di vita non eterodiretto, abbandonando a una semplice necessità di previsione il punto di vista tecnocratico e non collocandolo al centro dell’agenda europea.

4. Il rischio dell'ordine sparso

In un passato non molto lontano Barry Buzan, nel suo *Regions and Powers. The Structure of International Security* (2003) riteneva che Europa e

Pakistan nel 2017 e l’Iran nel 2021. Gli ambiti di azione si suddividono nella cooperazione culturale, economica e in materia di sicurezza. In questo ultimo caso, l’istituzione della SCO ha fatto sì che le forze militari ai confini dei Paesi membri venissero ridotte. Il vero paradosso è che gli Stati Uniti chiesero di essere ammessi in qualità di osservatori nel 2006. Una richiesta che non fu accolta per assenza di confini comuni con gli Stati aderenti all’Organizzazione.

¹³ Si può ricordare in questo caso P. Khanna (2019). *The Future is Asian Commerce, Conflict, and Culture in the 21st Century?* New York: Simon & Schuster.

Cina sarebbero state le uniche due grandi potenze in grado di esprimere una candidatura allo stato di superpotenza entro una ventina di anni. Un'ipotesi possibile per la Cina ma rivelatasi troppo ottimistica nel tempo per l'UE. E' sin troppo chiaro che, al netto degli interessi economici di lobby ben definite in Ucraina, per gli Stati Uniti si tratta di ricorrere a una sorta di strategia di retroguardia (*rearguard strategy*) messa in atto dalla presidenza Biden per ottenere due risultati decisivi senza impegnarsi direttamente sul campo, evitando un nuovo Vietnam o anche solo il disastro dell'Afghanistan. Il primo, ridurre la competitività economica dell'Unione europea ed evitare che la Cina si impadronisca del mercato occidentale creando un pericoloso spazio competitivo insieme alla Russia. Il secondo, militare: evitare un asse tra Mosca e Pechino tale da rendere marginale la posizione americana nella contrattazione globale. In questo nuovo dominio, al netto delle conclusioni del vertice NATO di Madrid del giugno 2022, l'idea vera è che l'Europa, proiettata come parte di un modello sovradimensionato di Alleanza che andrebbe ben oltre le ragioni e gli interessi della difesa continentale, dovrebbe evitare di fare la fine dell'Impero ottomano. E, questo, non solo per dilatazione strategica, ma per incoerenza con i principi e i valori eurounionisti presentandosi quale ventre molle di un sistema internazionale ormai cristallizzatosi nella competizione tra un modello neoliberista, al quale l'Europa stessa crede di potervi aderire, e una realtà competitiva nella quale difficilmente essa potrà trovare spazio solo e unicamente affidandosi alla tutela atlantica in nome di un occidentalismo condiviso con un alleato che valuta in termini propri e non sempre comuni gli interessi in gioco. In verità, si tratta di evitare che l'Europa o, meglio, l'Unione europea di oggi sempre più declinata in termini economici che non politici, sia considerata dagli Stati Uniti solo all'interno di un modello di strategia di contenimento che tenda ad arginare ogni rischio di allargamento dell'Unione europea verso Oriente. Il vero spettro per gli Stati Uniti, prim'ancora che la crisi russo-ucraina ne rimettesse chiaramente in gioco il peso strategico e la necessità di assicurarsene la lealtà politica ed economica alla prova con le sanzioni contro la Russia di Putin, è far sì che l'Europa continui a identificarsi nel modello atlantico e resti funzionale a un'espansione verso Oriente degli Stati Uniti varcando, se possibile, la porta degli Urali. Tuttavia, richiamando un Paul Kennedy molto puntuale con il suo *The Rise and Fall of the Great Powers* (1987,1988), il vero rischio è quello di veder evaporare il sogno di unità continentale espresso da una

minore intensità dell'europeismo quale valore dominante e da un *overstretching* di valori e risorse sulle quali poter contare per mantenere e ridefinire nuove architetture d'integrazione continentale. Tutto questo, perché l'allargamento dell'Ue non è solo un accordo, ma un processo di verifica di condizioni e di requisiti che non sono negoziabili né semplificabili se non correndo il rischio di sovradimensionare lo sforzo cooperativo senza individuare né la sincerità di chi vi aderisce né il vero interesse dell'Unione europea vista dai membri più datati. D'altronde, nei mesi precedenti alla crisi russo-ucraina si è dimostrato quanto l'Unione europea, al di là delle buone intenzioni sia ormai ostaggio da una parte di una crisi da responsabilità degli Stati chiave dell'UE, quelli occidentali, e dall'altra dei fantasmi storici che condizionano le scelte e le posture degli Stati baltici, di certo non europeisti per filantropismo. O delle riletture da parte della Polonia piuttosto che dell'Ungheria del ruolo di un'Europa che a Est non è mai andata oltre i confini dell'Oder-Neisse o dei mercati danubiani e che cerca una via occidentale di tutela e di comoda protezione¹⁴. L'esperienza dell'Impero austro-ungarico avrebbe dovuto convincere che le distanze tra i Paesi dell'Est e l'Occidente europeo non sono colmabili senza costi non solo economici ma di modi di interpretare l'idea di una unione continentale secondo visioni diverse, derivate da storie diverse che solo l'unità imperiale provò a tenere insieme ma non con felici risultati. Fu ben chiara, infatti, la delusione, ad esempio per una Polonia di corta memoria, che dopo aver firmato la lettera dei valori comuni europei, per parte del proprio ministro Witold Waszczykowski al forum sulla sicurezza del 2016 nell'ambito delle iniziative del Globsec¹⁵ di Bratislava, ritenne ancora una

¹⁴ D'altra parte, se, come ricordava il presidente francese Macron, l'Unione europea dovrebbe avere istituzioni centralizzate, quindi desovranizzate, che siano capaci di tutelare gli interessi dei cittadini e offrire standard comuni di organizzazione fermo restando che l'Ue è anche un mercato, ciò dovrebbe però definire come e in che misura questo possa essere realizzabile se l'allargamento verso Est non considera storie o esperienze diverse e se, allargandosi man mano senza un progetto istituzionale federativo, ciò non faccia altro che allungare le distanze da una tensione di valori fondamentale attribuendo alle periferie un potere decisivo sul futuro della stessa idea unionista. Tutto questo, in realtà, non riguarda solo il governo dell'Eurozona, della quale ancora alcuni membri Ue non ne fanno parte come Bulgaria, Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Svezia, Ungheria, ma anche il sistema di valori e di stili di vita, nonché di regole civili e fiscali che caratterizzano ogni tradizione ed esperienza di governance sino a oggi sperimentata.

¹⁵ «Globsec». Organizzazione apartitica e non governativa con sede a Bratislava, in Slovacchia. Una delle sue attività principali è l'annuale «Globsec Bratislava Global Security

volta che il vero nemico per l'Occidente era da considerarsi la Russia. Ovvero, quella nazione con la quale si cercavano aperture di dialogo economico e politico sulla cui necessità, almeno sino a quel giorno, in pochi l'avevano messo in discussione nonostante le vicende del Donbass¹⁶. E allora, ecco che dall'esperienza del cosiddetto gruppo di Visegrád ad oggi non sembra che siano cambiate le percezioni dei destini di nazioni e di popoli che difficilmente potranno fare a meno di mettere da parte rancori e risentimenti facendo pace con il passato e aprendo le porte al futuro¹⁷. Un'Europa siffatta, che non guarda avanti e che si limita a compiacere drammi che ne hanno contrassegnato in tutto o in parte l'anima non potrà sfidare nuove egemonie che si presentano alle sue porte, sia di ieri che di domani. Insomma, la realtà vera, e con buona pace degli opportunismi dei Paesi dell'Est e baltici ormai evidentemente più orientati a essere atlantici che europei - e a guardare alla NATO come un'assicuratrice di ultima istanza piuttosto che partecipare alla costruzione di un modello pienamente cooperativo - è che la maggior minaccia alla pace e sicurezza internazionale non è tanto rappresentata dalla Russia o dalla Cina, Stati Uniti permettendo, ma dal rischio di disgregazione dell'unità europea. Un pericolo che, al di là della nuova amministrazione Biden convinta di poter replicare politiche egemoniche nel breve medio termine ipotecendo un incerto futuro, anche negli Stati Uniti viene così avvertito poiché verrebbe meno quella continuità politico-strategica che ha permesso all'Occidente euro-americano di poter fare la differenza in un non ancora lontano passato. E una disgregazione dell'unità europea non farebbe buon gioco né a Pechino né

Forum", attivo dal 2005. Altri progetti includono i summit "Tatra" (Tatra Summit Conference on European Affairs) sugli affari europei o il "Forum strategico centro-europeo" di Chateau Béla (Central European Strategic Forum). Il gruppo di esperti, "Globsec Policy Institute", vanta un'ampia area di ricerca basata su quattro pilastri: Security and Defence; Energy; Future of Europe; European Neighbourhood.

¹⁶ Per approfondire una visione imperiale dell'Europa in passato e quasi nostalgicamente per il futuro vedasi O. von Habsburg (1986). *Die Reichsidee. Geschichte und Zukunft einer übernationalen Ordnung*. Wien-München: Amalthea Verlag. Tr.it. (1990). *Europa imperiale. Storia e prospettive di un ordine sovranazionale*. Genova: Ecig.

¹⁷ «Gruppo di Visegrád», dal nome dell'omonimo castello-città ungherese è una sorta di alleanza istituita sul piano politico-culturale nel 1991 tra l'allora Cecoslovacchia, la Polonia e l'Ungheria e, dal 1993 con Repubblica ceca e Slovacchia. Tutte e quattro le nazioni sarebbero entrate a far parte dell'Unione europea nel 2004. Lo scopo del gruppo sembrò essere quello di promuovere l'integrazione dei singoli Stati nell'Unione europea. In realtà, esso si presentò anche come un elemento di pressione sull'Unione europea soprattutto dal punto di vista delle politiche economiche e per quanto riguarda le politiche migratorie.

a Mosca, dal momento che in un possibile modello di equilibrio verrebbe meno quella voce che si colloca da secoli, pur con tutte le difficoltà e le diverse esperienze imperiali, al centro della storia dell'umanità.

5. Nuove traiettorie del sistema-mondo

La lezione che seguirà dall'esperienza della crisi russo-ucraina, il mondo che verrà nella sua nuova traiettoria che vedrà riemergere l'Indo-Pacifico come regione al centro delle rotte continentali e marittime del mondo ampiamente interconnessa nei processi di governance digitale, riporterà nuovamente la sfida dell'Europa sul piano dei popoli e non delle tecnocratie omologanti. Ciò significa che l'ideale di Spinelli non rinuncerà a credere che sia ancora possibile fare dei nazionalismi una risorsa evitando che, in un modello multipolare in termini di potenza e multilaterale nel campo delle relazioni politiche, si possano replicare nuovi drammi a quanto pare non ancora digeriti dalla storia. Se è vero che l'Europa giunge oggi al capolinea di una lunga era caratterizzata dal pensare che la Storia sfuggisse di mano a ogni possibilità di controllo e che il progresso potesse essere dotato di un suo proprio automatismo, questo sembra non essere ancora una volta possibile. La realtà vera, quella che deriva dall'esperienza della Grande Guerra di cui l'unica vera sconfitta fu proprio l'Europa, è come e in che misura la ciclicità dei fatti lascerà il tempo che trova per affermare una nuova linearità che ridisegnerà le geografie umane ed economiche nei prossimi anni¹⁸. D'altronde, l'idea che le nuove direzioni della politica mondiale si possano nuovamente riproporre con caratteri di egemonia, questa volta con la conquista economica di asset e di infrastrutture quasi replicando una nuova strategia del domino, determinerà la giusta preoccupazione di una possibile esautorazione dell'Europa dalla competizione mondiale dovendosi accontentare di vedersi retrocessa a spazio di consumo di prodotti provenienti dall'Oriente o incapace di accedere, questa volta in termini diretti o convenientemente indiretti, alle materie prime il cui costo per l'accesso oltre che per l'approvvigionamento si concentrerà nel prossimo futuro tra Asia e Africa. L'idea che la stessa Belt and Road Initiative si presenti più come un disegno con chiari scopi geopolitici oltre che economici non è certo fuori

¹⁸ R. Koselleck (1979). *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Tr. it. (1986) *Il futuro passato. Sulla semantica dei tempi storici*, Marietti, Genova, 1986.

luogo. Ciò che sorprende è il piccolo orizzonte oltre cui lo sguardo di Bruxelles sembra non riuscire ad andare e a non percepire che la rete infrastrutturale posta in essere da Pechino nel continente supera se non fa addirittura perdere di significato a quel programma Ten (Trans-European Networks) su cui l'Unione europea di ieri avrebbe investito per giungere a una interconnessione dei mercati nelle varie direzioni e, tra queste, anche quella che da Lisbona avrebbe dovuto raggiungere Kiev in un quadro comune di cooperazione nonostante l'Ucraina non faccia parte dell'Ue. D'altra parte, con *Connecting Europe Facility* (CEF), così come con le risorse provenienti dai fondi strutturali e dalla politica di coesione, e con i prestiti effettuati dalla Banca europea degli investimenti, l'idea di poter completare la rete dei network trans-europei in materia di trasporto (TEN-T), energia (TEN-E) e telecomunicazioni (eTEN), avrebbe dovuto dotarsi di una capacità infrastrutturale che doveva garantire quell'autonomia strategica fondamentale per poter approcciare alle nuove competizioni quale attore protagonista. Tutto questo è il risultato di un paradosso istituzionale vissuto dall'Unione di oggi: quello di muoversi su binari federali a Ovest mentre si comporta come una confederazione a Est.

La realtà alla luce della crisi russo-ucraina, pur mettendo in difficoltà il disegno espansivo della Cina verso l'Occidente, rischia di rendere vani gli sforzi di Bruxelles non solo per i costi, ma per la necessità di dover rivedere rapporti e priorità commerciali con la Russia, con l'Ucraina che sarà e con i Paesi dell'Est nella speranza che gli Stati Uniti non scelgano un disimpegno strategico nel caso in cui Kiev dovesse negoziare in una posizione di inferiorità rispetto a Mosca. Questo, con il risultato che le grandi illusioni di un'Europa che doveva andare da Lisbona a Kiev si trasformino in una versione ridotta di ciò che rimarrebbe di un ambizioso progetto di unione continentale. In questo quadro non certo ordinato ma ostaggio di dominanti economiche oltre che politiche, la conquista delle infrastrutture strategiche rappresenta il nuovo campo di sfida complicando ormai, in una versione interconnessa del mondo, ciò che sopravvive della stessa rendita di Westfalia che non vede più collocarsi al centro l'Europa ma l'Asia, Stati Uniti permettendo¹⁹. Per questo Washington ha promosso la

¹⁹ B. Buzan (2006). *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*. Milano: UBE, 177-181. Tit. or. (2004). *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Pr.

formula dell'*Indo Pacific Economic Framework* (IPEF)²⁰. Ma in questa progressione dei cambiamenti di equilibrio, anche la Cina corre i suoi rischi dal momento che il fascino di un imperialismo apertamente commerciale e silentemente politico sarà pericoloso per Pechino e per la leadership di Xi Jinping, considerato che il rischio di un capovolgimento dei termini di competizione correrà sul filo di quanta capacità economica cinese si esporterà in Europa, in Africa e, ovviamente, in Asia. D'altra parte, come ricordava e bene Walter Russell Mead (2002) sul «Wall Street Journal», il vero problema della Cina non è la cosiddetta “trappola di Tucidide”, secondo cui una potenza emergente come la Cina deve scontrarsi con una potenza consolidata come gli Stati Uniti, nel modo in cui l'antica Atene si è scontrata con Sparta. Bensì “quella di Lenin”, nel prevedere la sfida che la Repubblica popolare dovrebbe affrontare: quello che Lenin «chiamò imperialismo e disse che avrebbe portato al collasso economico e alla guerra»²¹.

6. Superare il pericolo di un *end state* europeo

Ma, nonostante tali dinamismi e rischi di eccedere nel proiettarsi su spazi sempre più ampi per le potenze di oggi, l'Unione europea in un futuro prossimo dovrà fare i conti anche con la Russia Russia il giorno dopo la fine della crisi russo-ucraina e, in particolare, a come e in che misura il progetto eurasiatico potrà porsi come competitivo sullo stesso spazio continentale misurandosi con un'Unione europea ancora oggi sempre più subordinata alle scelte economiche altrui. Un rischio direttamente connesso al prevalere della dimensione asiatica della Russia piuttosto che europea. In realtà, una politica oculata di buon vicinato e di progressiva apertura verso Mosca fu messa in campo sin dal 1997, poi dimenticata dal 2004 per poi essere definitivamente abbandonata nel 2014 e giungendo oggi ad una dimensione prevalentemente atlantica del confronto sulla crisi russo-ucraina. Una crisi, che avrebbe dovuto favorire un rilancio di quell'Europa da Lisbona a Vladivostok che se non in linea con le ambizioni americane avrebbe di fatto capitalizzato il proprio futuro e quello dell'Europa e

²⁰ Vedasi *Rise in the Indo-Pacific*. In R. Medclaff (2020). *Indo-Pacific Empire. China, America and the Contest for the World's Pivotal Region*. Manchester: Manchester University Press, p. 89 e ss.

²¹ W. Russell Mead. *Imperialism Will Be Dangerous for China. Beijing risks blowback as it exports surplus economic capacity to Africa and Asia*. «Wall Street Journal», Sept.17, 2018. <https://www.wsj.com/articles/imperialism-will-be-dangerous-for-china-1537225875>.

dell'Occidente continentale nei confronti della progressiva proiezione in avanti della Cina²². Una possibilità di costruire una comunità allargata ai protagonisti della storia del continente europeo manifestata l'8 novembre 2014 dallo stesso presidente della Federazione russa, Vladimir Putin in un discorso a Sochi nel quale auspicava la creazione di uno spazio comune di cooperazione economica e umanitaria con l'Europa che andasse dall'Atlantico al Pacifico. D'altra parte, nonostante la creazione dell'Unione Economica Euroasiatica e la difficoltà di rilanciarne il valore venuta meno la possibilità di inserire nel progetto anche l'Ucraina nel 2014, la Russia non ha perso tempo ad allargare il campo alla Cina consapevole che il dinamismo di Pechino sarebbe stato un ostacolo a un progetto che si sarebbe sovrapposto alla Belt and Road Initiative cinese. Ciò determinò la scelta di dare luogo a una promozione di un modello multilaterale che avrebbe attratto a sé anche la Cina e che, in questo modo, si sarebbe presentato competitivo in uno spazio continentale ampio e reso interdipendente non solo per i mercati, ma per le rotte energetiche. In questo senso fu proprio l'allora primo ministro russo, e al momento anche ministro degli Esteri, Evgenij Primakov a elaborare una simile possibilità ritenuta necessaria per consolidare quella che poi, con il Brasile, India, Cina appunto e Sud Africa, sarebbe diventata la proposta di cooperazione alternativa all'Occidente rappresentata dai BRICS. Ma non solo. Il vero pericolo per gli assetti futuri dei mercati continentali europei e per gli stessi Stati Uniti è che in qualche modo quanto auspicato al vertice di Valdai del 2015 potesse trovare fertile terreno nel far convergere il progetto di Unione Economica Euroasiatica con la Belt and Road Initiative cinese. Uno scenario che non presentava solo risvolti di forte competizione economica, ma che ricercava spazi alternativi di convergenza su valori che avrebbero dovuto negare la portata universale di quelli promossi o riproporne una nuova interpretazione così come, in fondo, almeno sul campo della democrazia e dei suoi contenuti un attento Amartya Sen (2010) aveva messo in guardia

²² Al vertice dei Paesi Asean del 10 novembre 2000 Putin pronunciò già allora un discorso che avrebbe dovuto aprire prospettive di nuove relazioni con Mosca dal momento che la Russia per il leader russo si è sempre sentita eurasiatica (*Rossija vseгда oščušala sebja evraziatskoj stranoj*). Una posizione non di poco peso se valutata non solo dalla prospettiva della Shangay Cooperation Organization – SCO, ma di Unione Economica Eurasiatica inaugurata nel 2015 (comprendente Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Russia). Cfr. a tal proposito A. Di Gregorio, A. Angeli (eds) (2017). *The Eurasian Economic Union and the European Union Moving Towards a Greater Understanding*. Den Haag: Eleven International Publishing.

l'Occidente. La stessa affermazione di una Grande Eurasia non è certo una lettera morta se vista nel quadro di un *non-Western World* che si afferma ogni giorno di più quale contraltare ad un declinante eurocentrismo. Per Sergey Karaganov (2018), il nuovo sistema delle relazioni internazionali avrebbe dovuto caratterizzarsi come una seconda Guerra Fredda con l'Eurasia realtà geopolitica e geoeconomica emergente e quale polo in contrapposizione con l'Occidente²³. Per Karaganov, un nuovo rilancio di relazioni più competitive dovrebbe favorire una sorta di riconfigurazione dello spazio geopolitico, geoeconomico e geoideologico globale anche rischiando di dover vedere il sistema delle relazioni internazionali ritornare sui passi di un neobipolarismo ma questa volta partendo dall'Eurasia. Quest'ultima, costretta a giocare il proprio ruolo e futuro con ciò che sarà l'Occidente di domani cristallizzatosi nella formula a leadership americana: quasi un'appendice continentale necessaria che avvicina i confini degli Stati Uniti al limite continentale tra due mondi. Ma se così dovesse essere, è evidente che gli stessi Stati Uniti dovranno accontentarsi del ruolo di *par in parem* con Cina e Russia per assicurarsi una posizione di pari dignità. Per James Kirchick, autore di *The End of Europe: Dictators, Demagogues, and the Coming Dark Age* (2017, 276), l'incubo europeo (*The European Nightmare*) è rappresentato dal fatto che la fine dell'Europa è sopra di noi (*The end of Europe is upon us*). La stessa frase d'inizio è sintomatica nella sua formulazione dal momento che se «for twenty-five years, the attainment of a Europe "whole, free and at peace" has been the mantra of American and European statesmen» probabilmente rischiamo di doverci fare una ragione sul fatto che ciò potrebbe, o forse non sarà più così. Kirchick, in questo caso, somma in una corsa volta a definire quasi il collasso di un'idea politica non solo fenomeni trascorsi ma anche e, soprattutto, condizioni di oggi senza dimenticarsi di sottolineare lo spirito tutt'altro che europeista di un leader come l'ungherese Viktor Orbán o richiamare la

²³ «The partnership of Greater Eurasia should be based on the traditional postulates of international law and international coexistence, and rejection of all forms of universalism, supremacy of certain values over others, and one's a priori rightness or hegemony». Il partenariato di una Grande Eurasia dovrebbe fondarsi su argomenti propri della legge internazionale e della coesistenza internazionale, oltre che sul rifiuto di ogni forma di universalismo egemonico di certi valori su altri e sulle ragioni di egemonia di qualcuno. Così in S. Karaganov (2018). "The New Cold War and the Emerging Greater Eurasia". *Journal of Eurasian Studies* v. II, 90. Consultabile in: <http://karaganov.ru/content/images/uploaded/2b4a81ee4d526c47a98c44b50e84bf1c.pdf>

spinta critica di un partito quale fu Syriza in Grecia. Esperienze che potrebbero non essere isolate, che hanno già contribuito a mettere in discussione il progetto eurounionista. Ciò che è interessante è che Kirchick riconosceva già cinque anni prima gli errori dell'Europa nella gestione della crisi ucraina e sottolinea quanto e come il risultato di tale disastrosa politica estera sia stato l'aver permesso a Mosca di considerare l'Unione europea un avversario e fatto sì che Putin, per buona parte dell'opinione pubblica europea, venisse considerato il difensore dell'integrità dell'Occidente europeo²⁴. Nell'affrontare la crisi dell'Europa Kirchick ritiene che si dovrebbero avere le idee chiare e rispondere con precisione rispetto a cosa e a chi l'Ue ha fallito. Pur ricorrendo alla storia, di certo il pericolo per l'Unione nasce dal rischio che a essere messo in gioco sia proprio l'aspetto fondamentale sul quale si è costruita un'idea comune: la coesione sociale prim'ancora che quella economica. Ovvero, sul verificare se i valori posti a fondamento dell'idea di Europa siano ancora validi perché condivisi e patrimonio di ogni cittadino europeo, oppure rimangano solo una pretenziosa utopia. La visione di Kirchick si interpone, quindi, tra una quasi necessità di Europa e la critica a un neoconservatorismo di importazione, quello dei neocon statunitensi. Tuttavia, è anche vero che ciò che rimane certo è che la debolezza dell'Europa non è solo data dalla sua fragile situazione demografica, ma dall'essere, per questo e per le conseguenti ambigue politiche migratorie, alla mercé dei cosiddetti autocrati delle sue periferie. Alla fine, recuperando un pò di stima per il continente europeo, Kirchick ritiene che la fine degli ideali illuministici ancora sopravvissuti alle incerte volontà di unione continentale, tanto quanto la necessità di evitare spinte scioviniste, rischia di dar luogo a un ritorno allo stato di natura

²⁴ Il saggio di James Kirchick ha un titolo certamente non originale se ci si ferma al concetto di "Fine", abusato abbastanza nella pubblicistica contemporanea per la quale sembra che il mondo viva in balia di apocalissi progressive alle quali lo spirito neoconservatore americano sembra affidarsi. Anche in questo caso Kirchick, da valente giornalista e collaboratore universitario a Yale oltre che supporter della candidata presidente Hillary Clinton, non poteva non contribuire al confronto sull'Europa affidandosi all'analisi di alcune esperienze. Non solo esperienze politiche che riguardano l'Unione Europea in quanto tale, ma alcuni dei loro membri, un non membro quale la Russia e un ex membro quale il Regno Unito. D'altra parte, non è certo una sorpresa riconoscere che il neoconservatorismo americano non è circoscritto solo al Partito Repubblicano, o alla ristretta cerchia di amici dell'Old Party. La sua trasversalità si fonda sulla consapevolezza che, al di là dell'Oceano Atlantico se non Pacifico, tutto può essere meglio esaminato e meglio interpretato soprattutto se il punto di vista che deve prevalere è quello a stelle e strisce.

nelle relazioni internazionali. Un pericolo che vanificherebbe non solo le conquiste degli ultimi secoli, ma impedirebbe all'Occidente di potersi esprimere quale guida per un mondo nuovo ponendo fine al sogno degli Stati Uniti di affermarsi e farsi riconoscere quali leader indiscussi dell'ennesimo nuovo ordine.

La realtà vera che non si vuole osservare a Occidente, alla fine è il vivere in una costante crisi di credibilità soprattutto per un'esperienza sovranazionale come quella eurocontinentale che sembra non riuscire ad andare oltre se stessa, spingendo Mosca verso Oriente e perdendo quella parte di Russia europea fondamentale per il futuro della stessa Unione europea, per paesaggio, etnia, cultura, lingua, cultura e anche religione, ortodossia nonostante. Ovvero, l'integrazione tra Est e Ovest, dei due polmoni d'Europa come ricordava Giovanni Paolo II. D'altra parte, l'Europa si è illusa, dopo aver archiviato le ultime guerre balcaniche del Novecento, che pace e integrazione fossero scontate, normali, impregiudicabili, ma così non lo è stato e non lo è ancora oggi. Se non si risveglia un sentimento popolare e non populista, nazionalista ma non sovranista, di un'Europa di Stati-nazione come auspicata da De Gaulle e non affidata alla centralità del burocratese tecnofinanziario di Bruxelles allora la sfida non potrebbe ripartire verso nuovi orizzonti e nuove possibilità di assumere un ruolo e una credibilità nel mondo. Per rifarsi un *new look* europeista si dovrebbero mettere da parte egoismi di comodo o opportunismi di maniera, magari evitando di pensare che l'UE sia solo dispensatrice di ricchezze e non di doveri morali ed etici, prim'ancora che politici.

Conclusioni

Un collasso dell'Europa sarebbe di fatto un rischio per la tenuta degli equilibri mondiali e ciò non farebbe gioco né alla Russia ma neanche agli Stati Uniti e, paradossalmente, meno che mai a Pechino. Se per Washington un'Europa forte e coesa che guarda a Est e alla Russia potrà sembrare un incubo tale da minacciare la *supremacy* a stelle e strisce, di fatto essa si proporrebbe come una condizione di equilibrio, una garanzia di stabilità considerando che non vi sono pivot tali e utilmente efficaci come l'Europa per gli stessi Stati Uniti, per la Russia e per la Cina e per quel mondo demograficamente importante ed economicamente decisivo che gravita attorno a esse. D'altronde, non ne ha fatto mistero lo stesso Kissinger e in tempi

precedenti la crisi russo-ucraina nei confronti della quale intravedeva un rischio non indifferente a una sovraesposizione degli Stati Uniti nel non voler chiudere al più presto in termini negoziali e di garanzie una crisi che è soprattutto russo-americana piuttosto che russo-ucraina. L'idea di Kissinger, insomma, ben definita nel febbraio 2016, è che un simile conflitto al netto delle sanzioni provocherà ciò che avrebbe voluto evitare. Una eterogenesi dei fini geopolitici determinata per prossimità storiche e affinità economiche proprio da un riavvicinamento tra Unione europea e Russia. Una condizione senza la quale nessun equilibrio sarebbe possibile né sul continente europeo e né, per le ricadute sulle relazioni economiche future, nel resto del mondo. Una eventualità che, a ben guardare, per Kissinger rappresenterebbe, contrariamente alle idee neocon, una delle condizioni più favorevoli agli Stati Uniti essendo preferibile un riavvicinamento tra Russia e Europa piuttosto che un asse tra Mosca e Pechino²⁵. Insomma, auspicare un *end state* per l'Europa come soggetto sovranazionale significherebbe rinunciare ad un'ipoteca sulla pace internazionale e ricollocare le relazioni internazionali in una nuova corsa verso egemonie non necessariamente globali, ma anche solo pericolosamente e diffusamente regionali. Ciò aumenterebbe i centri di potere e concretizzerebbe una diffusione di potenza tale da non riuscire a essere veicolata verso obiettivi condivisi di sicurezza collettiva. Insomma, con buona pace dei sovranisti o dei populismi di circostanza, al netto delle possibili politiche egemoniche se queste avessero ragioni e forza per mantenere sforzi non più sostenibili nel medio-lungo termine, un collasso dell'Europa di fatto non sarebbe auspicabile nell'interesse di nessuno, mentre un mondo più cooperativo e multilaterale sarebbe certamente nell'interesse dell'Europa.

²⁵ H. Kissinger (2016). "Kissinger's Vision for U.S.-Russia Relations". *The National Interest*, February 4.

Bibliografia

Allison Graham T. (2018). *Destined for War: can America and China escape Thucydides's Trap?*, London: Scribe UK. Tr. it. (2018), *Destinati alla guerra. Possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?* Roma: Fazi.

Bouillon Pierre Hubert (2005). *Le partenariat entre la Russie et l'Union européenne: perspective eurasiennne ou dialogue de sourds?* Paris: Cerems - Centre d'études et de recherches de l'enseignement militaire supérieur.

Buzan Barry (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan Barry (2004). *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Pr. Tr. it. (2006). *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*. Milano: UBE,

Di Gregorio Angela, Angeli Arianna (eds) (2017). *The Eurasian Economic Union and the European Union Moving Towards a Greater Understanding*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Habsburg Ottone von (1986). *Die Reichsidee. Geschichte und Zukunft einer übernationalen Ordnung*. Wien-München: Amalthea Verlag. Tr.it. (1990). *Europa imperiale. Storia e prospettive di un ordine sovranazionale*. Genova: Ecig.

Hopkins Terence K., Wallerstein Immanuel (1996). *The Age of Transition. Trajectory of the World-System 1945-2025*. London: Zed Books. Tr. it. (1997). *L'era della transizione. Le traiettorie del sistema-mondo 1945-2025*. Trieste: Asterios.

Karaganov Sergey (2018). "The New Cold War and the Emerging Greater Eurasia". *Journal of Eurasian Studies* v. II.

Karan Pradyumna P. (2004). *The Non-Western World. Environment, Development and Human Rights*. London: Routledge.

Kennedy Paul (1987,1988). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. London: Fontana Press (Random House). Tr. it. (1989). *Ascesa e declino delle grandi potenze*. Milano: Garzanti.

Khanna Parag (2019). *The Future is Asian Commerce, Conflict, and Culture in the 21st Century?* New York: Simon & Schuster.

Kirchick James (2017). *The End of Europe: Dictators, Demagogues, and the Coming Dark Age*. New Haven: Yale University Press.

Kissinger Henry (2016). "Kissinger's Vision for U.S.-Russia Relations". *The National Interest*, February 4.

Koselleck Reinhart (1979). *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Tr. it. (1986) *Il futuro passato. Sulla semantica dei tempi storici*, Marietti, Genova, 1986.

- Larrabee Stephen F., Green Jerrold D., Lesser Ian O., Zanini Michele (1998). *NATO's Mediterranean Initiative Policy Issues and Dilemmas*, Santa Monica: Rand Co.
- McMaster Herbert Raymond. (2020). *Battlegrounds: The Fight to Defend the Free World*. New York: HarperCollins.
- Medclaff Rory (2020). *Indo-Pacific Empire. China, America and the Contest for the World's Pivotal Region*. Manchester: Manchester University Press.
- O'Neil Jim (2011). *The Growth Map. Economic Oportunity in the Brics and Beyond*. London: Penguin Books. Tr. it. (2012). *Bric. I nuovi padroni dell'economia mondiale*. Milano: Hoepli.
- Russell Mead Walter (2002). *Special Providence American Foreign Policy and How It Changed the World*. London-New York: Routledge. Tr.it. (2005). *Il Serpente e la colomba. Storia della politica estera degli Stati Uniti d'America*. Milano: Garzanti.
- Sen Amartya (2010). *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*. Milano: Mondadori.

Le sfide: pressioni migratorie, pandemia e cybersicurezza

Special Issue 2023

Pressioni migratorie e confini europei: quali prospettive?

Filippo Scuto

1. Lo sviluppo della politica comune europea e la sua crisi

Come noto, la costruzione di una politica comune europea in materia di immigrazione e asilo è un fenomeno recente nell'ambito del processo di integrazione europea¹. Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, non assegnava a quest'ultima alcuna specifica competenza in materia. È soltanto con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, che l'Unione ha acquisito la possibilità di disciplinare la materia mediante l'adozione di atti normativi vincolanti. A dieci anni dal Trattato di Amsterdam, il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009 ha sviluppato le basi giuridiche che consentono all'Unione di progredire nel suo processo di integrazione anche in questa materia, ma il concreto sviluppo in questo settore dipende anche, e in buona parte, come sempre, dall'effettiva volontà degli Stati di procedere in questa direzione.

Parallelamente all'adozione dei primi atti normativi relativi all'immigrazione, l'Unione è intervenuta anche in relazione alla disciplina del diritto di asilo, materia che, correttamente, è stata associata, tanto nei Trattati quanto nelle politiche, alla questione dell'immigrazione di cui oramai rappresenta uno degli aspetti più spinosi e complessi.

¹ Sul processo di integrazione europea relativamente all'immigrazione e al diritto di asilo, il richiamo va a L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2003; M. R. Saulle, *L'immigrazione e l'asilo nell'Europa allargata*, in M.R. Saulle (a cura di), *L'Europa tra Costituzione, asilo e migrazione*, Napoli, 2004, p. 101 ss.; M. Gestri, *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in V. Gasparini Casari e G. Cordini (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, Comunitario e internazionale*, I, Modena, 2010, p. 45 ss.; S. Giubboni, *Immigrazione e politiche dell'Unione Europea: dal Trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 2/2005, p. 205 ss.; F. Scuto, *I diritti fondamentali della persona quale limite all'immigrazione irregolare*, Milano, 2012; G. Scaccia, D. De Lungo, *Il diritto di asilo*, in F. Rimoli (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli, 2014, 605 ss.; B. Nascimbene, *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2010, p. 304 ss.

Lo sviluppo della politica comune europea dell'immigrazione e dell'asilo sulla quale l'Unione ha concentrato i propri sforzi a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam ha mostrato, in particolare negli ultimi anni, tutti i suoi limiti.

Come noto, uno degli aspetti maggiormente critici legati al governo del fenomeno migratorio in questi anni è indubbiamente rappresentato dalla gestione delle domande di asilo presentate all'interno dell'Unione europea da cittadini stranieri in fuga dai propri Paesi di origine che, a causa dell'instabilità di diverse aree del Medio Oriente e del Continente africano, è in costante aumento.

Una delle più rilevanti criticità che più hanno influito negativamente sulla costruzione di un efficiente ed equo sistema comune europeo di asilo è legato alla controversa vicenda del c.d. Regolamento Dublino, sul quale il legislatore europeo è peraltro intervenuto più volte negli anni², che contiene le norme relative alla determinazione dello Stato membro competente all'esame delle domande di asilo. Tra queste, la norma che ha indubbiamente generato le maggiori criticità è quella che prevede che, in caso di ingresso irregolare dello straniero all'interno dei confini dell'UE, l'esame delle domande di asilo spetti allo Stato membro di primo approdo³.

Se si considera che, oramai da diversi anni, la quasi totalità delle domande di asilo presentate in Europa proviene da cittadini stranieri che sono entrati irregolarmente in uno degli Stati membri, si può facilmente comprendere la ragione per cui la norma sopra richiamata sia quella applicata nella maggior parte dei casi per determinare lo Stato membro competente all'esame della domanda di asilo, pur prevedendo il regolamento Dublino un'ampia casistica a tutela dei minori e dell'unità familiare⁴. Il che ha

² Il "sistema di Dublino" ha le sue origini nella Convenzione di Dublino del 1990, ed è entrato in vigore il successivo 1° settembre 1997, Trattato internazionale cui aderirono tutti gli Stati membri della Comunità europea. Questa Convenzione fissava i criteri per stabilire a quale Stato (tra quelli aderenti alla Convenzione medesima) spettasse il compito di esaminare una domanda di asilo al fine di evitare successive o parallele richieste di asilo in diversi Stati. Nel 2003, un regolamento del Consiglio (Regolamento 343/2003 del Consiglio, del 18 Febbraio 2003) – denominato "Dublino II" – ha stabilito i criteri per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati dell'Unione. Il regolamento di Dublino III (2013/604/CE) è stato approvato nel giugno 2013, in sostituzione del regolamento di Dublino II, e si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca.

³ Sulla base di quanto prevede l'art. 13 del richiamato Regolamento 604 del 2013.

⁴ Il regolamento Dublino prevede infatti una gerarchia tra i criteri previsti dal regolamento

contribuito a generare un netto squilibrio tra i Paesi dell'Unione nel senso che pochi Stati devono farsi carico dell'esame della maggior parte delle domande di asilo in Europa. Tale squilibrio ha generato una particolare pressione sui sistemi di asilo di alcuni Stati membri del Sud dell'Europa – Italia, Grecia, Spagna – che si affacciano sul Mar Mediterraneo. L'effetto è stato il collasso di alcuni sistemi nazionali di asilo, *in primis* quello greco e, di conseguenza, un netto peggioramento dell'effettiva tutela del diritto nello spazio europeo.

Il fallimento del c.d. “sistema Dublino” può essere considerato come il paradigma dei difetti e delle criticità della politica comune europea dell'immigrazione così come è andata sviluppandosi in questi anni. Alla base di tutti i problemi connessi alla gestione dei flussi migratori, infatti, vi è senz'altro l'incapacità di sviluppare una politica comune conformemente a quello che è il principio cardine stabilito in materia dai Trattati, ovvero il principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri tra Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio, introdotto sin dal Trattato di Lisbona del 2009 negli artt. 67 e 80 TFUE⁵. Per anni gli egoismi nazionali hanno continuato a prevalere e una sia pur parziale (né poteva essere diversamente) applicazione del principio di solidarietà non è arrivata con l'intervento del legislatore europeo, bensì con l'azione della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea⁶.

Questa profonda lacuna del sistema comune europeo si riverbera, inevitabilmente, in molte delle criticità connesse alle questioni migratorie che verranno qui richiamate, dal problema della tutela dei diritti della persona a fronte delle politiche di contrasto all'immigrazione irregolare, al

che devono essere applicati per determinare quale sia lo Stato competente all'esame della domanda di asilo. I criteri che vanno applicati per primi sono, appunto, quelli finalizzati alla tutela dei minori e dell'unità familiare che sono contenuti negli artt. 8, 9, 10 e 11 del Regolamento.

⁵ In base all'art 67 TFUE l'Unione deve sviluppare una politica comune dell'asilo e dell'immigrazione che sia fondata sulla solidarietà tra Stati membri. L'art. 80 specifica che tale solidarietà nella gestione comune del fenomeno migratorio si debba tradurre in un'equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati, anche sul piano finanziario.

⁶ Sul ruolo delle Corti europee a tutela dei diritti della persona e del principio di solidarietà tra Stati si consenta il rinvio a F. Scuto, *Expulsion and Prohibition of Collective Expulsion of Migrants and Asylum Seekers: The Level of the ECtHR's Protection*, in *Aliens before the European Court of Human Rights. Ensuring Minimum Standards of Human Rights Protection*, edited by David Moya and Georgios Milios, Published by Brill Nijhoff, Leiden, The Netherlands, 2021, 235 ss.

ripresentarsi delle tensioni tra Stati membri alle frontiere interne dell'Unione in nome di un ritorno alla sovranità statale che rappresenta un serio pericolo per lo sviluppo del processo di integrazione europea nel suo complesso.

2. Sovranità, confini e respingimenti: alcuni nodi irrisolti derivanti dalle questioni migratorie

Il tema del respingimento alla frontiera dei migranti va considerato, allo stato attuale, come una delle questioni di primaria importanza in materia di immigrazione e gestione dei flussi migratori. Questa affermazione è innanzitutto legata al fatto che si tratta di uno degli istituti del diritto dell'immigrazione più controversi e lacunosi sul piano delle previsioni legislative nazionali e dell'Unione europea⁷. Al tempo stesso, è uno degli strumenti maggiormente utilizzati nell'ambito delle politiche di contrasto all'immigrazione irregolare. Inoltre, il respingimento alla frontiera dello straniero privo dei requisiti per l'ingresso nel territorio statale genera non poche problematiche in relazione all'esigenza di tutela del diritto di asilo sulla base di quanto previsto dall'art. 10, terzo comma, della Costituzione italiana, nonché dal diritto dell'Unione europea, a partire dall'art. 18 della

⁷ Ci si riferisce, rispettivamente, alle norme del T.U. sull'immigrazione e al Codice di attraversamento delle Frontiere Schengen (Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio) e, in particolare, al suo art. 14. L'art. 10 T.U. imm., ai commi 1 e 2, prevede che "la polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri: a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso". In base all'art. 14 del Codice di attraversamento delle frontiere Schengen "1. Sono respinti dal territorio degli Stati membri i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d'ingresso previste dall'articolo 6, paragrafo 1, e non rientrino nelle categorie di persone di cui all'articolo 6, paragrafo 5. Ciò non pregiudica l'applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d'asilo e alla protezione internazionale o al rilascio di visti per soggiorno di lunga durata. 2. Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata". Questo Regolamento è andato a modificare il precedente Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, che, già nel 2006, aveva istituito un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In un certo senso, infatti, il respingimento si avvicina pericolosamente a una misura che tende a negare in partenza la possibilità di garantire il diritto di asilo ai migranti che potenzialmente potrebbero ricevere una delle forme di protezione previste dalla normativa europea e nazionale. Sotto questo profilo, diventano dunque decisivi i limiti desumibili dal quadro costituzionale italiano ed europeo.

La misura del respingimento contiene in sé diversi aspetti problematici in relazione ai principi costituzionali e alla tutela dei diritti fondamentali della persona poiché la sua applicazione tende, inevitabilmente, ad abbassarne gli *standard* di tutela. A partire dal fatto che, più le procedure tendono a semplificarsi, più aumenta il rischio che non venga svolto un esame approfondito della condizione individuale dello straniero presente alla frontiera che va incontro a un provvedimento di respingimento. Esame che, però, è essenziale per stabilire se il singolo sia bisognoso di protezione. Si tratta, in questo caso, di un dato di fatto che genera, come conseguenza naturale, il pericolo di uno svuotamento del diritto di asilo. Il mancato esame della condizione individuale, infatti, comporta l'aggiramento, se non la negazione, dei due principi che rappresentano la premessa ineludibile per garantire effettività alla tutela del diritto di asilo: il divieto di espulsioni collettive e il principio di non-respingimento (o divieto di *refoulement*) così come tutelati dal diritto internazionale⁸, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 19, rispettivamente primo e secondo comma)⁹ e dallo stesso ordinamento italiano¹⁰.

In questo contesto, viene dunque a mancare quello che può essere considerato come l'elemento primario e imprescindibile in relazione alla tute-

⁸ Secondo quanto disposto dall'articolo 33 della Convenzione del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, è vietato il respingimento dello straniero verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. Inoltre, il principio è tutelato, sulla base della giurisprudenza fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, anche dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Per quanto riguarda il divieto di espulsioni collettive, esso è previsto dall'art. 4, protocollo 4, della CEDU.

⁹ Sulla base di quanto prevede l'art. 13 del richiamato Regolamento 604 del 2013.

¹⁰ Il regolamento Dublino prevede infatti una gerarchia tra i criteri previsti dal regolamento che devono essere applicati per determinare quale sia lo Stato competente all'esame della domanda di asilo. I criteri che vanno applicati per primi sono, appunto, quelli finalizzati alla tutela dei minori e dell'unità familiare che sono contenuti negli artt. 8, 9, 10 e 11 del Regolamento.

la del diritto di asilo: la concreta possibilità di ingresso nel territorio dello Stato che rappresenta la preconditione ineludibile per l'applicazione delle garanzie previste per la tutela del diritto di asilo nell'ordinamento dell'Unione europea e in quello italiano. Se manca la possibilità di ingresso nel territorio statale, tutto l'impianto più o meno garantista che è stato predisposto crolla e si svuota di contenuto. L'utilizzo massiccio della politica dei respingimenti rischia, in sostanza, di ridimensionare pesantemente le tutele dell'asilo costituzionale e della protezione internazionale prevista dal diritto dell'UE.

Le questioni che si sono sin qui brevemente richiamate rendono piuttosto evidente l'esistenza di una tensione tra accoglienza e respingimento dei migranti. Si tratta di una tensione forse inevitabile, anche alla luce del ruolo che continua a rivestire la sovranità come elemento necessario dello Stato. Il richiamo alla sovranità, peraltro, ha recentemente acquisito nuova linfa con l'emergere in Europa e negli Stati Uniti delle correnti "sovraniste". I sovranismi, non a caso, hanno tra i propri capisaldi il controllo delle frontiere e la drastica riduzione dei flussi migratori¹¹ e si pongono l'obiettivo di rinviare il concetto di sovranità¹² che, a partire dal secondo dopoguerra-

¹¹ Come evidenzia A. Morrone, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, p. 2, una delle ragioni primarie che impongono di tornare a discutere di sovranità riguarda il prepotente ritorno dello Stato nazionale nella crisi dell'Europa, con i muri, il filo spinato, il rifiuto dell'altro in quanto *altro*, le decisioni popolari che invocano forti identità nazionaliste contro il sogno di un'integrazione politica sovranazionale, contro le nuove domande di solidarietà e di eguaglianza dell'essere umano come *migrante*. Sotto questo profilo, come evidenzia l'autore, un problema irrisolto di sovranità presenta il processo di integrazione europeo, come dimostra l'irriducibile dialettica tra istituzioni nazionali e istituzioni europee, e le tendenze recenti, volte a contrapporre "muri", "confini", "filo spinato" e potestà statali da riaffermare e difendere, e poteri sovranazionali da abbattere, perché considerati lontani o nemici degli interessi nazionali, oggettivamente incapaci di fronteggiare le sfide del nostro tempo, come le nuove migrazioni. Per quanto riguarda l'irrisolta questione della sovranità in relazione al complesso e spesso controverso processo di integrazione europea, si rinvia a P. Bilancia, *The dynamics of the eu integration and the impact on the national constitutional law. The European Union after the Lisbon treaties*, Milano, 2012.

¹² Peraltro, in relazione all'utilizzo del termine "sovranità" e "sovranismismo", come rileva E. De Marco, *Sovranismo e populismo vs integrazione sovranazionale*, in *Federalismi.it* – paper, febbraio 2020, p. 1 ss., sebbene nel linguaggio corrente non sia sempre evidenziata – o quanto meno adeguatamente evidenziata – la differenza tra sovranismismo e sovranità, quasi che un termine fosse l'equivalente dell'altro, ad una più ponderata analisi basata su esempi desumibili da realtà contemporanee, emergono differenze tra i due concetti, tali da renderli per diversi aspetti non coincidenti o quanto meno non necessariamente coincidenti. Il concetto di sovranità, quale attributo giuridico dello Stato, è stato inteso dalla dottrina

ra, era andato ridimensionandosi con l'erompere di un nuovo diritto internazionale e sovranazionale fondato anche sulla tutela dei diritti umani.

In merito a questa complessa questione, appare opportuno ritenere che le basi per il superamento del richiamo ad una sovranità statale intesa come limite generalizzato agli ingressi siano individuabili in relazione alla necessità di dare effettiva tutela al diritto di asilo. Tale diritto, infatti, deve presupporre come preconditione per la sua effettività una possibilità di ingresso nel territorio dello Stato per lo straniero presente alla frontiera, ai fini della verifica della sua condizione individuale e dell'eventuale presentazione della domanda di protezione.

In sostanza, il diritto di asilo presuppone l'esistenza di un ulteriore diritto per il migrante che non può essere considerato come un vero e proprio diritto di ingresso, ma che può concretizzarsi in un diritto di accesso che consenta di presentare, eventualmente, una domanda di protezione. La distinzione tra pieno diritto di ingresso e più limitato diritto di accesso ai fini della presentazione della domanda di asilo è rilevante, ma non consente, in ogni caso, l'adozione di politiche di respingimento generalizzate e finalizzate ad impedire in ogni caso la possibilità di ingresso nel territorio statale.

In un periodo, come quello attuale, in cui va diffondendosi un dibattito, non sempre rigoroso, sul recupero della sovranità statale e sui "sovranismi" anche applicati alla politica di chiusura dei confini, la Costituzione italiana e i Trattati dell'Unione europea possono fornire una chiave di lettura significativamente differente grazie al diritto di asilo da essi garantito. Si tratta di un diritto che non può essere aggirato e compresso da politiche di respingimento finalizzate, evidentemente, a impedire al cittadino straniero di poter presentare una domanda di protezione non consentendone l'ingresso nel territorio. Questa impostazione, va sottolineato, non può in nessun modo essere confusa con la richiesta di un'apertura indi-

classica sia con riferimento all'originarietà dell'ordinamento giuridico statale sia all'indipendenza dello stesso Stato in ambito internazionale, fino all'affermazione del principio democratico della sovranità popolare: una sovranità, quella popolare, che lo stesso popolo esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Sul punto, si rinvia a H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, 1989, traduzione italiana dell'originale *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Mohr, Tübingen, 1920; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, 1975, p. 98 ss. Mentre il sovranismo, come viene per lo più inteso, si traduce in una spinta che viene dal basso e mira quanto meno ad un ridimensionamento di vincoli provenienti dall'alto e in particolare, da livelli sovranazionali.

scriminata delle frontiere che, peraltro, non si ritiene rappresenterebbe la soluzione migliore per far fronte alla questione migratoria. Politiche rigorose sulla gestione e il controllo dei flussi migratori non sono in contrasto con la tesi del diritto di accesso al territorio finalizzato alla possibilità di presentare una domanda di protezione.

Sulla base del percorso che si è seguito, anche l'utilizzo di accordi di riammissione con Paesi Terzi pone delle questioni problematiche. Obiettivo di questi accordi, infatti, consiste nel rendere più agevoli respingimenti ed espulsioni dei cittadini stranieri del Paese con cui si è stretto l'accordo, allontanamenti che tendono a divenire automatici nel momento in cui si evita l'esame della condizione individuale verificando la sola appartenenza nazionale¹³. L'utilizzo di procedure di accertamento della nazionalità che siano il più possibile rapide e sommarie rischia spesso di abbassare le garanzie riconducibili al principio di *non-refoulement* e al divieto di espulsioni collettive. Gli accordi bilaterali che prevedono procedure semplificate di allontanamento degli stranieri irregolari e gli accordi di riammissione¹⁴ rappresentano, dunque, un problema oggettivo sul piano dell'effettiva tutela del diritto di asilo¹⁵ e danno luogo a ulteriori complicazioni dal punto di vista dei limiti costituzionali al respingimento. Limiti che, evidentemente, dovrebbero automaticamente comportare l'impraticabilità di stipulare accordi di riammissione con Paesi i cui *standard* di tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali non siano soddisfacenti e in cui non sia garantita un'effettiva tutela del diritto di asilo. Da questo punto di vista, emergono in tutta la loro evidenza le gravi problematiche sottese alla stipula di accordi con la Libia che presuppongano respingimenti e espulsioni praticamente automatiche verso quel Paese.

Seguendo il filo rosso che si è sin qui individuato, vale a dire il nodo problematico relativo al difficile rapporto tra gestione dei flussi migratori e "protezione" dei confini statali, sono individuabili ulteriori questioni problematiche che rappresentano ostacoli di non poco conto nella costru-

¹³ Sulle caratteristiche di tali accordi e sul loro funzionamento sul piano pratico si rinvia a F. Scuto, *I diritti fondamentali della persona*, cit., 131 ss.

¹⁴ Quali, solo per citare alcuni esempi, le procedure semplificate concordate a livello bilaterale con la Tunisia o il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017.

¹⁵ Così anche A. Algostino, *L'esternalizzazione soft delle frontiere*, cit., p. 176, secondo cui gli accordi di riammissione mettono a rischio il principio di *non-refoulement* e ciò può comportare il mancato rispetto non solo del diritto di asilo, bensì anche della dignità umana e dei diritti inviolabili dell'uomo.

zione di un'efficiente politica comune dell'immigrazione. Si richiameranno, in particolare, due aspetti: la crisi dello "spazio Schengen" e una recente impostazione seguita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che rischia di aprire nuove questioni problematiche.

In relazione alla prima questione, come noto, la libera circolazione delle persone all'interno dei confini europei costituisce uno dei capisaldi della costruzione del progetto europeo. Da questo punto di vista, la creazione di uno spazio libero privo di frontiere avviata ai tempi della Convenzione di Schengen, Convenzione nata fuori dal diritto comunitario e in seguito da esso assorbita con il trattato di Amsterdam nel 1999, ha rappresentato un passaggio decisivo che, peraltro, ha prodotto i suoi effetti anche in tema di immigrazione. L'eliminazione delle frontiere interne, evidentemente, ha avuto un impatto anche in relazione alla circolazione dei cittadini di Paesi terzi tra gli Stati membri e, al tempo stesso, ha posto il tema di una gestione congiunta delle frontiere esterne dell'UE. Per queste ragioni, si può affermare che con Schengen si sono poste le basi per l'avvio di una politica comune europea dell'immigrazione.

Tuttavia, gli eventi dell'ultimo decennio hanno pesantemente ridimensionato l'idea, alla base della Convenzione, di uno spazio interno privo di frontiere. Le difficoltà legate a una gestione comune europea dei flussi migratori, alle quali si sono aggiunti i nodi derivanti dalla diffusione del terrorismo internazionale e, da ultimo, le questioni legate alla pandemia, hanno via via giustificato misure di ripristino dei controlli da parte degli Stati adottate in nome delle esigenze di sicurezza interna. Tuttavia, l'adozione prolungata e talvolta ingiustificata di tali misure ha finito per dar vita a una sorta di perenne sospensione dello Spazio Schengen. A tale riguardo, nel 2022 la Corte di Giustizia dell'UE ha pronunciato un'importante sentenza sulle ripetute chiusure dei propri confini da parte dell'Austria¹⁶. Il caso in questione appare emblematico della preoccupante attitudine degli Stati membri rispetto allo spazio Schengen poiché l'Austria, che aveva ripristinato (sulla base delle procedure e dei casi contemplati dal Codice Frontiere Schengen) i controlli alle frontiere interne con Ungheria e Slovenia durante la c.d. "crisi dei rifugiati" del 2015, ha

¹⁶ Corte di giustizia, sentenza del 26 aprile 2022 nelle cause riunite C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark e C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz. Per un commento più dettagliato della sentenza si veda F.L. Gatta, *Enough is enough! La Corte di giustizia interviene sull'(il)legittimità delle proroghe "a catena" dei controlli alle frontiere interne. Ma lo Spazio Schengen rimane a rischio*, in *Diritti comparati*, 2022.

prorogato con scadenza semestrale la sospensione di Schengen addirittura sino alla fine del 2021, per sei anni. La torsione delle regole e delle deroghe previste in via eccezionale dal Sistema Shengen ha di fatto generato in molti casi, spesso riconducibili all'incapacità di gestire in maniera congiunta i flussi migratori, una situazione per cui è andata generalizzandosi la deroga sistematica alla regola della libera circolazione. Di conseguenza, appare del tutto condivisibile l'impostazione seguita dalla Corte di giustizia che ha ricordato che la libertà di circolazione deve rappresentare la regola e il ripristino dei controlli l'eccezione, concludendo che il periodo massimo di sei mesi di sospensione previsto dalle regole europee è imperativo e il suo superamento comporta una violazione del diritto europeo.

La sentenza del giudice di Lussemburgo va valutata positivamente poiché può rappresentare un freno a una prassi adottata da alcuni Stati membri del tutto non condivisibile. La questione, però, appare più ampia. Come sempre, anche in questo caso il solo intervento da parte del giudice non appare sufficiente da solo. Il sistema Schengen è stato pesantemente ridimensionato nell'ultimo decennio e ciò è avvenuto anche per i ritardi e le criticità presenti nel percorso di costruzione di una politica comune dell'immigrazione a livello europeo. Anche per preservare una delle libertà fondanti del progetto europeo, pertanto, è necessario procedere con più decisione nella gestione comune dei flussi migratori dando effettiva applicazione al principio della solidarietà tra Stati previsto dal trattato di Lisbona e superando gli egoismi nazionali.

Venendo, ora, alla seconda questione, il tema del presidio dei confini rispetto ai flussi migratori irregolari è stato nuovamente affrontato da una sentenza del 2020 della Corte europea dei diritti dell'uomo la quale ha assunto una posizione che suscita alcune perplessità e che si pone in contrasto rispetto all'interpretazione seguita sino a quel momento dalla Corte nel tutelare i migranti dal divieto di *refoulement* e di espulsioni collettive¹⁷. Ci si riferisce al caso *N.D. and N.T. v. Spain* e alla decisione della Grande Camera del 13 Febbraio 2020 che appare per certi versi sorprendente.

In questa circostanza la Grande Camera ha ritenuto legittima la pratica delle autorità spagnole nota come "respingimenti a caldo" nei confronti

¹⁷ Per un approfondimento della sentenza in questione e, in generale, della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia, sia consentito il rinvio a F. Scuto *Immigrazione irregolare e diritti fondamentali nella lente di Strasburgo*, in J. M. Porras Ramirez (a cura di), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudios de sus derechos*, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, 443 ss.

dei migranti che tentano di raggiungere il territorio europeo per mezzo delle enclavi spagnole di Ceuta e Melilla. La Grande Camera era chiamata a pronunciarsi sulla presunta violazione del divieto di espulsioni collettive (art. 4 del quarto Protocollo addizionale alla CEDU) lamentata da due migranti provenienti dal Mali e dalla Costa d'Avorio che facevano parte di un gruppo di 75 persone direttamente respinte al confine dalle autorità spagnole nel 2013, senza procedere ad alcuna procedura di identificazione¹⁸. La Corte aveva già esaminato il caso in precedenza concludendo che le autorità spagnole avevano violato tale disposizione (Corte EDU, sentenza del 3.10.2017). In quell'occasione, la Corte aveva ricordato che l'art. 4, Prot. 4 protegge i ricorrenti contro il rischio di essere allontanati collettivamente senza aver avuto la possibilità di presentare la propria situazione personale, richiamando coerentemente la sua precedente giurisprudenza (cfr., ad esempio, *Khlaifia e altri c. Italia*). Seguendo questo percorso, dal momento che l'allontanamento era stato immediato senza che fosse stata effettuata alcuna procedura di identificazione, la Corte era giunta alla naturale conclusione che le autorità spagnole avessero effettuato un'espulsione collettiva, violando, quindi, l'art. 4, Prot. 4. Tornata sulla questione, la Grande Camera ha invece ribaltato la precedente impostazione, ritenendo che la Spagna non avesse commesso alcuna violazione, poichè "i richiedenti si sono posti in una situazione contraria alla legge" nel momento in cui hanno superato il confine di Melilla senza autorizzazione e che "hanno così scelto di non utilizzare un percorso legale per entrare nel territorio spagnolo legittimamente".

Il caso del ridimensionamento delle tutele dei diritti fondamentali dei migranti a fronte delle necessità di preservare l'integrità dei confini nazionali operato con questa sentenza della Corte di Strasburgo, - con un'impostazione che si spera, peraltro, resti isolata nella sua giurisprudenza - sembra confermare quanto si evidenziava poc'anzi rispetto al pesante ridimensionamento dello "spazio Schengen". L'intervento delle Corti europee, comunque prezioso sotto molti punti di vista, non è sufficiente da

¹⁸ Entrambi i ricorrenti erano giunti in Marocco e, dopo aver soggiornato per mesi nell'accampamento situato nei pressi del monte Gourougou, tentavano più volte di attraversare con altri migranti le tre recinzioni poste a protezione del confine tra Marocco e la città spagnola di Melilla. Nel 2013, scavalcata la terza recinzione, entrambi i ricorrenti venivano fermati dalla *Guardia Civil* spagnola e respinti direttamente verso il Marocco, senza prima procedere ad alcuna identificazione. L'anno successivo, pur riuscendo a entrare nel territorio spagnolo, ne veniva ordinato l'allontanamento verso i Paesi di origine.

solo in assenza di uno sviluppo di politiche migratorie comuni in grado di gestire in maniera più razionale i flussi migratori verso l'Unione europea. Peraltro, com'è evidente, una gestione migliore gestione dei flussi favorendo canali di accesso legali consentirebbe un più efficace presidio dei confini e al tempo stesso un più soddisfacente livello di tutela dei diritti fondamentali della persona nello spazio europeo.

3. Contrasto all'immigrazione irregolare e solidarietà nel sistema comune di asilo: i persistenti ritardi dell'ultimo "Patto europeo"

L'ultimo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre del 2020¹⁹, ha visto la luce in un contesto in cui risultano evidenti da tempo, come si è rilevato, le grandi difficoltà che incontra la costruzione di una politica comune europea in materia.

Soffermandosi, in particolare, sull'approccio del Patto per quanto riguarda la tutela del diritto di asilo e l'azione di contrasto all'immigrazione irregolare emergono in pieno le criticità che da tempo ostacolano lo sviluppo di tale politica.

In relazione alla effettiva tutela del diritto di asilo dei migranti che giungono in Europa in fuga dai loro Paesi d'origine, i problemi sono ormai evidenti da anni. La mancata attuazione del principio di solidarietà tra Stati, che pure è chiaramente prevista e imposta dall'art. 67.2 e dall'art. 80 del TFUE, rappresenta il problema centrale della questione. Come si è già evidenziato, l'essenza del "Dublin System" (Regolamento Dublino), impone di fatto agli Stati europei che hanno una posizione geografica svantaggiata rispetto agli altri l'esame delle domande di asilo dei migranti che giungono in Europa transitando per primi in Stati come Italia, Grecia, Spagna, Malta.

Ebbene, dopo mesi di annunci, anche da parte della stessa Presidente Von Der Layen, di un piano per superare le inefficienze del "Dublin System", le proposte contenute nel Patto europeo del 2020 appaiono deludenti.

Il Patto si propone infatti di stabilire un nuovo meccanismo di solidarietà in grado di garantire un'equa ripartizione della responsabilità e di affrontare efficacemente la questione degli arrivi misti di persone biso-

¹⁹ COM (2020) 609 final, "Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo", Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 23/09/20. Il Patto è stato poi adottato dal Consiglio il 14 maggio 2024.

gnose di protezione internazionale e di persone che non hanno bisogno di tale protezione. Un nuovo meccanismo di solidarietà, sottolinea il Patto, finalizzato a far sì che l'equità diventi parte integrante del sistema di asilo comune, tenendo conto della diversità delle problematiche inerenti alle diverse ubicazioni geografiche e garantendo che tutti contribuiscano attraverso la solidarietà, affinché le reali esigenze create dagli arrivi irregolari di migranti e di richiedenti asilo non siano gestite da singoli Stati membri lasciati a sé stessi, bensì dall'UE nel suo insieme. Il nuovo meccanismo di solidarietà si dovrebbe concentrare principalmente sulla "ricollocazione" e sui "rimpatri sponsorizzati". Nell'ambito della "sponsorizzazione dei rimpatri", gli Stati membri fornirebbero allo Stato membro sotto pressione tutto il sostegno necessario per rimpatriare rapidamente coloro che non hanno il diritto di soggiornarvi, mentre lo Stato membro "sponsor" si assumerebbe la piena responsabilità se il rimpatrio non fosse effettuato entro un periodo stabilito.

Il primo problema di questa impostazione è che non è previsto nessun meccanismo di "ricollocazione" dei migranti tra gli Stati membri che sia obbligatoria e vincolante per questi ultimi. Si sottolinea, infatti, che "Member States will have the flexibility to decide whether and to what extent to share their effort between persons to be relocated and those to whom return sponsorship would apply. Inoltre, come precisa il Patto, "Whilst always leaving Member States with viable alternatives to relocation", e "While the current criteria for determining responsibility will continue to apply". In sostanza, il criterio "incriminato" del primo Paese di approdo contenuto nel Regolamento di Dublino è fatto salvo e non si prevede alcuna misura strutturale e vincolante di "relocation," né si prevede la possibilità di sanzioni economiche o di vario tipo per gli Stati che rifiutino la ricollocazione dei migranti. Quest'ultima misura sarebbe invece molto importante per cercare di implementare realmente il meccanismo delle "ricollocazioni" e quindi, in ultima istanza, dare effettiva applicazione al principio di solidarietà tra Stati nella gestione dell'immigrazione previsto dai Trattati. L'impostazione del Patto in materia può quindi essere considerata persino un passo indietro rispetto agli anni passati. La Commissione europea aveva infatti presentato già nel 2016 delle proposte di superamento strutturale del sistema di Dublino, proposte che erano state sostenute e votate dal Parlamento europeo e che si sono poi arenate in Consiglio dei Ministri UE per l'opposizione di alcuni Stati.

Venendo, poi, al tema dei rimpatri, la questione è evidentemente delicata sotto molteplici punti di vista e tocca nel profondo il tema dei diritti fondamentali. Da molti anni oramai, sin dal programma dell'Aia del 2004, L'UE e gli Stati membri hanno individuato nei rimpatri uno strumento di fondamentale importanza nella gestione dei flussi migratori e nel contrasto dell'immigrazione irregolare. Come è noto, però, il meccanismo dei rimpatri non funziona poiché, come ricorda lo stesso Patto, in Europa viene rimpatriato solo un terzo dei migranti irregolari ai quali viene intimato di lasciare il territorio. Puntualmente, come avviene da tempo, anche questo Patto affronta il tema nell'ottica di un miglioramento dell'efficacia della misura dei rimpatri chiedendo migliori *performance* agli Stati membri e proponendo modifiche della direttiva rimpatri del 2008. Tuttavia, le cause della scarsa efficacia nell'applicazione dei rimpatri sono profonde e non derivano in realtà da inefficienze degli Stati o da normative europee nazionali poco efficaci sul punto. Se manca la cooperazione, mediante la stipula di accordi di riammissione, dei Paesi Terzi da cui provengono i migranti da rimpatriare o dei Paesi di transito come la Libia, infatti, è ben difficile che si possa realizzare il rimpatrio. Del resto, gli Stati e l'UE non possono (né dovrebbero) stipulare accordi con diversi Stati di provenienza e transito dei flussi migratori poiché in molti casi in quei Paesi non sono garantiti adeguati standard dei diritti fondamentali e manca ogni forma di tutela del diritto di asilo. Si tratta di un limite oggettivo che incontra l'applicazione della misura del rimpatrio.

Sotto questo profilo, si è cercato di compensare a tale limite di fondo con l'aumento dei tempi di trattenimento dei migranti nei centri di espulsione. L'allungamento dei tempi non ha però consentito di migliorare la capacità di effettuare rimpatri. Come noto, la direttiva rimpatri del 2008 consente di trattenere i migranti per un periodo di tempo eccessivamente lungo, sino a diciotto mesi. Ciò non ha comunque comportato un aumento del numero dei rimpatri ed ha piuttosto generato delle oggettive criticità in tema di diritti fondamentali, poiché tempi di trattenimento così lunghi mal si conciliano con la necessità di garantire il rispetto della libertà personale dei migranti: i tempi di trattenimento dovrebbero infatti rispondere a criteri di proporzionalità ed equità che in questo caso non appaiono rispettati.

Anche la previsione del rimpatrio volontario, già contenuta nella Direttiva rimpatri, che il piano propone di rafforzare, è teoricamente utile e ra-

gionevole ma nella pratica si è dimostrata molto difficile da applicare. Una vera e propria politica dei rimpatri volontari richiederebbe di realizzare davvero un forte e strutturato partenariato con i Paesi di origine dei flussi migratori. Sarebbe necessario un vero e proprio piano di collaborazione per un effettivo sviluppo socio-economico di quei Paesi creando in loco le condizioni per consentire il ritorno dei migranti economici e diminuire le partenze attraverso reali prospettive di crescita economica e di sviluppo dei livelli di occupazione. Si tratta, però, di una questione estremamente complessa poiché l'interlocuzione con i Governi di quei Paesi finalizzata allo sviluppo economico è spesso difficile (in molti casi si ha a che fare con dittature o Paesi in conflitto armato) e soprattutto poiché richiederebbe una politica estera comune dell'Unione che superasse gli egoismi nazionali e gli interessi particolari dei singoli Stati membri in quelle aree. La politica estera comune, però, rappresenta ancora oggi una delle principali lacune del processo di integrazione europea.

Se si considerano questi aspetti, le proposte dell'ultimo Piano europeo sull'immigrazione per rafforzare l'efficacia della misura dei rimpatri risultano modeste e poco credibili.

4. La crisi ucraina e la necessità di un radicale ripensamento della politica comune europea in materia

Una politica comune più realistica e lungimirante dovrebbe quindi ridimensionare l'importanza della misura del rimpatrio per il contrasto all'immigrazione irregolare. Rimpatri e respingimenti non bastano, da soli, a contrastare il fenomeno dell'immigrazione irregolare e presentano molteplici criticità sul piano della tutela dei diritti. Accanto a queste misure, che non vanno eliminate a patto che però se ne riconoscano i limiti anche in termini di efficacia, è da tempo giunto il momento di rivedere le politiche relative agli ingressi regolari dei migranti. Una gestione più realistica dei flussi migratori che contempli una maggiore apertura agli ingressi regolari - *in primis* per motivi di lavoro - sulla base delle effettive esigenze degli Stati dell'Unione dovrebbe divenire il principale strumento di contrasto dell'immigrazione irregolare.

All'Unione europea serve indubbiamente un maggior coraggio in materia di immigrazione. Bisogna superare il modello della gestione emergenziale del fenomeno e il sistema dei respingimenti diffusi. Si pensi, a tale riguardo, alle ormai permanenti "crisi" dei rifugiati e dei migranti con gli

arrivi via mare e le numerose morti nel Mediterraneo ad essi legate, con la stabilizzazione del modello degli enormi campi profughi nelle Isole Greche come avviene da tempo a Lesbo, con la perenne tensione ai confini degli Stati del Sud Europa che si ripercuote inevitabilmente anche sugli Stati del Nord in termini di difficile gestione dei flussi migratori.

La tanto auspicata e annunciata inversione di rotta verso una diversa politica comune sull'immigrazione è rimasta per ora un annuncio e non ha purtroppo trovato riscontro nemmeno nell'ultimo Patto sull'immigrazione del 2020 che, come si è visto, sembra piuttosto replicare le vecchie ricette degli ultimi vent'anni. Questa impostazione ha comportato criticità sul piano della tutela dei diritti fondamentali della persona e, peraltro, non ha neppure favorito una gestione razionale ed efficace dei flussi migratori. Per muoversi realmente in controtendenza sarebbe necessaria un'effettiva applicazione del principio di solidarietà tra Stati attraverso l'equa ripartizione non solo dei richiedenti asilo, ma anche dei migranti in arrivo per motivi di lavoro. Bisognerebbe, poi, incrementare le vie di ingresso legali in UE sia attraverso i c.d. "corridoi umanitari" per dare effettiva tutela al diritto di asilo sia rivedendo le regole sugli ingressi per motivi di lavoro. Per quel che riguarda gli ingressi per motivi di lavoro, va purtroppo rilevato un difetto strutturale poiché i Trattati lasciano, di fatto, la competenza agli Stati membri (art. 79. 5 TFUE) e quindi l'azione dell'Unione potrebbe rimanere molto limitata fino a quando non si provvederà ad una modifica dei trattati stessi.

In relazione ai corridoi umanitari²⁰, appare opportuno praticare e istituzionalizzare con più convinzione tale opzione, al fine di consentire ingressi regolari, sicuri, regolati e governati di richiedenti asilo negli Stati dell'Unione. I corridoi umanitari possono essere considerati una misura costituzionalmente legittima e, forse, anche opportuna poiché consentono di dare una risposta a quello che, con il passare del tempo, è divenuto il principale paradosso dell'asilo costituzionale e dell'asilo nell'UE: il diritto è riconosciuto e disciplinato dalle norme UE e da quelle nazionali ma, in concreto, appare scarsamente esercitabile. Com'è evidente, un ricorso crescente ai corridoi umanitari potrebbe rendere, in parallelo, meno necessario

²⁰ Per un inquadramento del tema dei corridoi umanitari, intesi come vie di accesso legali e sicure alla protezione internazionale all'interno dell'UE nonché alla questione dei visti umanitari tra giudici di Lussemburgo e Strasburgo, si rinvia a F. L. Gatta, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2019.

un utilizzo generalizzato e così ampio delle politiche di respingimento.

Peraltro, la politica dei corridoi umanitari per i richiedenti asilo dovrebbe rientrare con maggiore decisione nelle politiche strutturali dell'Unione nell'ottica di un superamento dell'attuale "Sistema Dublino". Essa rappresenta, infatti, una misura di contrasto all'immigrazione irregolare – con tutti i gravi problemi che genera tale fenomeno anche in termini di perdite di vite umane nel Mediterraneo – e, al tempo stesso, un tentativo di regolamentazione e governo dei flussi migratori di ingresso per motivi umanitari. Sotto questo profilo, va dato atto alla Commissione europea di avere tentato di implementare tale politica poiché nella sua Agenda per l'immigrazione del 2015 ha previsto, oltre alla "ricollocazione" temporanea delle domande di asilo, la misura del "reinsediamento" di cittadini stranieri per consentire, appunto, l'ingresso con canali regolari di richiedenti asilo da Paesi terzi a Stati dell'Unione europea con una suddivisione delle domande di protezione. Sul piano numerico, però, gli esiti di questa azione sono stati deludenti.

Del resto, le recenti, tragiche, vicende del conflitto in Ucraina seguito all'aggressione militare russa, in pieno spazio europeo, hanno fornito più di uno spunto di riflessione anche per le questioni relative all'immigrazione.

A seguito dell'inevitabile emergenza profughi, con milioni di persone in fuga dall'Ucraina e in cerca di protezione in Europa, L'Unione europea ha fornito un'immediata risposta dando applicazione a meccanismi di solidarietà mai implementati in precedenza. A pochi giorni dall'inizio del conflitto, infatti, il 4 marzo 2022 il Consiglio UE ha deciso di dare attuazione a un immediato sistema di protezione temporanea per i cittadini ucraini in fuga dando applicazione alla direttiva n. 55 del 2001, relativa appunto a un sistema di protezione comune europeo per afflusso massiccio di sfollati, mai attivata in più di vent'anni dalla sua approvazione.

L'obiettivo della direttiva è quello di alleviare la pressione sui singoli sistemi di asilo nazionali promuovendo l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri e consentire agli sfollati di godere di uno status di protezione uniforme in tutta l'UE²¹. Nello specifico il meccanismo solidaristico previsto dalla direttiva ha fatto sì che gli altri Stati membri supportassero i Paesi al confine con l'Ucraina che, ovviamente, sono maggiormente esposti all'arrivo di sfollati per la loro posizione geografica. Per avere un'idea della

²¹ La direttiva garantisce alle persone in fuga uno status uniforme in tutti i Paesi UE che comprende il rilascio di un permesso di soggiorno, la possibilità di lavorare, un alloggio e l'assistenza sociale e sanitaria.

portata applicativa di un simile strumento previsto a livello europeo, è sufficiente ricordare che a luglio 2022 si sono registrati più di 5,6 milioni di rifugiati ucraini, quasi esclusivamente donne e bambini, che sono stati accolti dagli Stati membri dell'Unione.

La crisi ucraina ha quindi messo in moto un sistema di protezione fondato sulla solidarietà tra Stati, come impongono i trattati e come prevede lo stesso diritto derivato e, in particolare, la richiamata direttiva del 2001. L'aspetto innovativo e significativo di questa scelta non deve però far dimenticare che anche in passato si erano verificate condizioni di grave instabilità che avevano avuto come conseguenza un arrivo massiccio di sfollati in Europa ma, in quelle occasioni, le Istituzioni europee non avevano colpevolmente proceduto a dare attivazione a questo meccanismo di solidarietà per l'opposizione in seno al Consiglio UE di alcuni Stati membri. Ci si riferisce all'arrivo massiccio e improvviso di cittadini tunisini verso l'Italia nel 2011-2012, a seguito delle c.d. "primavere arabe" quando il Governo italiano chiese invano di dare attivazione alla direttiva del 2001, nonché alla lunga crisi siriana che, in particolare nel 2014-2015 comportò l'arrivo in Europa di milioni di cittadini siriani in fuga dal proprio Paese: nemmeno in quest'ultimo caso il Consiglio UE fu in grado di trovare un accordo per dare applicazione al meccanismo di solidarietà tra Stati nella gestione della crisi dei profughi.

Gli ultimi sviluppi, nella sostanza, hanno confermato quel che già era noto, ovvero che il diritto dell'UE ha già introdotto dei meccanismi di solidarietà tra Stati nella gestione dei flussi migratori quantomeno nei periodi di crisi umanitarie, ma, in concreto, l'applicazione del principio di solidarietà tra Stati viene impedita dal blocco operato da alcuni Stati membri in sede di Consiglio UE.

In conclusione, a più di vent'anni dalla nascita delle politiche comuni in materia, appare evidente la necessità di ripensare in maniera radicale la politica comune europea dell'immigrazione e asilo, superando le oramai croniche ed evidenti inefficienze e criticità del "sistema Dublino" e le politiche dei respingimenti generalizzati che hanno, in questi anni, sensibilmente ridotto l'effettività del diritto di asilo e il suo livello di tutela.

Da tempo sembra arrivato il momento di procedere con più coraggio operando modifiche radicali alle politiche dell'Unione e a quelle nazionali attraverso l'introduzione di regole realistiche che non ostacolino flussi migratori di ingresso determinati in maniera razionale e che siano orientate

a far sì che si tratti di flussi “regolari” e non “clandestini”. Con questo approccio potrebbe divenire più semplice gestire tali flussi piuttosto che subirli, come ad esempio è successo all'Italia negli ultimi vent'anni. Inoltre, con questo diverso orientamento sarebbe più facile costruire una politica comune maggiormente rispettosa dei diritti fondamentali dei migranti: l'abbassamento dei livelli di tutela dei diritti nell'ambito delle politiche dell'immigrazione, infatti, rappresenta certamente una delle ferite aperte del processo di integrazione europea di questi anni.

From Recovery Plan to Federal Union? Institutions, policies and the place of Europe in the global arena

Emanuele Felice

1. Introduction

From a Kantian perspective, we may define «progress», in history, as the process of gradual extension of human rights, and related duties, which is facilitated by science and technology (thus, ultimately, by human reason and the Enlightenment)¹. In the first half of the twentieth century, the European civilization, which in the previous centuries had conquered most of the world, and which effectively ruled on other civilizations on the basis of her alleged moral superiority (or actually, following a liberal narrative, on the basis precisely of this definition of progress), sank into a massive and prolonged violation of human rights and human dignity, arguably unparalleled in all human history – at the very core of Europe: the two world wars, Nazism and the Shoah. Europe fell in such an abyss just when it was at the height of its power, compared to the other civilizations of Eurasia and Africa, and maybe of its culture, in comparison to the past. From those events, Europe did awaken not only with tens of millions of deaths (besides those wounded, mutilated and traumatized), but deeply shaken in its ethical convictions, that is, in the confidence in progress (technological advancements had also made war crimes more easy and devastating) and in the very foundations of Western culture; it ended up economically in ruins; and annihilated both in geo-political and military terms, no longer fully sovereign, divided into zones of influence led one by the United States, the other by the Soviet Union. From her previous peaks, the European civilization had reached the lowest and most terrible point, arguably, of the entire human history: and the claims of moral superiority over the rest of the world were transformed into their exact opposite, a black shadow of crime and shame before the humankind.

¹ Cf. Emanuele Felice, *La conquista dei diritti. Un'idea della storia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

Yet, from such an abyss Europe would have risen again. It would have done so, slowly, with a new message to the world: a Kantian perspective of perpetual peace, of human rights and a federation of states capable to overcome the barriers of national sovereignty. It would have been born again: not only economically, with the golden age of Western capitalism from the late 1940s to the early 1970s, but culturally and socially, as a political (geo-political) model of coexistence among peoples, and of social cohesion and civil liberties, for other regions of the world. In some sense the opposite of what Europe was in the past! Even only in institutional terms, the path that from the European Coal and Steel Community (1950) led to the European Economic Community (1957) and thus, gradually, through an expansion of both countries and sovereignty, and albeit with some inconsistencies and setbacks, to the current European Union, in essence means this. But it did happen, not least, because the countries of the Old Continent, while integrating with each other by sharing trade, some political institutions and later also their currencies, in turn tried to make real, within their own national boundaries, the ideal of guaranteeing their citizens both material well-being and individual freedom: thanks to the encounter of progressive liberalism with democratic socialism, thanks to Keynesian-type economic policies and inclusive social policies, as well as to the favourable technological, demographic and international conditions of the «golden age» (1945-1973). Material as well as cultural wealth, and social rights too and indeed old and new civil rights, all together, flourished, as probably never before in human history.

This combination of internal social cohesion, coupled with widespread well-being and personal freedoms, and a peaceful and democratic geo-political projection, through a confederation of inclusive liberal democracies, represents the winning characteristic of Western Europe with respect not only to the Eastern bloc (with: countries of «real socialism» unable to withstand the competition with this model), but ultimately also to the United States. Here, indeed, during the 1960s we observe something similar to what was happening in Western Europe, from Kennedy's New Frontier to Lyndon Johnson's welfare policies; in its rhetorical discourse it was maybe even more ambitious, but surely more problematic, burdened with greater internal conflicts, especially the racial ones, and with the country's military weight and projection (above all the war in Vietnam); also, it was shorter, coming to a halt in the 1980s and never to be reverted, due to the

advent and the implementation, much more than in Europe, of the neo-liberal doctrine. Not least as a consequence of the US' falling back² Old Continent has effectively become, in the last decades, the region of the world that can best ensure its citizens not only economic prosperity, but also civil and social rights³. It may not be a coincidence that, all things considered, liberal-democracy, too, looks in Europe more healthy than in the United States (just compare Trump and the 2021 Capitol attack with the stability of the most important European country, Germany; but see also the international reports on freedom in the world by the US Ong Freedom House). Currently, in Biden's era, it is the United States that have been searching for a change of course (at least in domestic economic policies), that is, for a way to come close to the European model.

The social, civil and economic achievements of Europe were basically a product of each single nation state. In this respect, the institutional architecture of the European Union was quite unefficient, being essentially of a confederal type (albeit with some federal-type characteristics) and thus hampered by unanimity. Actually, this confederal framework contributed to turn the 2010-2011 sovereign debt crisis into a serious problem for the European social model and its internal cohesion; later, a significant setback as Brexit, and the rise of populist and sovereignist forces in many EU countries, have nourished fears of even a possible dissolution of the Union. More recently, however, following the outbreak of the Covid pandemic, the European Union looked as it was finally heading towards greater integration, with the launch of «Next Generation EU» and then, after Putin's aggression against Ukraine, the calls for a convention to reform the treaties, with the aim of abandoning the unanimity rule. What is the place of Europe today in the West and in the new global scenarios? How should its institutions, and policies, evolve? This essay tries to provide answers to these questions. It does so, first, by analyzing the Next Generation EU and the possible turn it represents (Section 2), then by discussing the possibility of reforming the international order and the role that Europe should play in this respect (Section 3), finally by exploring the ways to gradually evolve towards a fed-

² E.g. Anne Case and Angus Deaton, *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2020.

³ The European Union now performs better than the United States in terms of education, health and welfare, and scores lower level of inequality: for instance, in 2019 life expectancy was 81.1 years in the European Union and 78.8 in the US; in 1980, it was higher in the US, 73.6 versus 72.8 (<https://data.worldbank.org/>, last access July 2022).

eral Europe (Section 4)⁴. These three issues, I argue, are correlated with each other: actually, the federal reform of Europe is a fundamental step in order to make Europe capable of achieving social and ecological goals, as well as to make the policies of Next Generation EU more strong and effective, and in order for Europe to play an active and positive role in reforming the international order; hopefully, thus, it can crucially help the West to address the challenge posed by authoritarian regimes.

2. Next Generation EU. The beginning of a new age?

In the decades following World War II, the European (Western) countries achieved considerable success in terms of material well-being, as well as of freedoms and human rights, not least because they could benefit from a favourable international context. Then, in the 1970s and 1980s, with the collapse of the Bretton Woods system, with the stagflation crisis (a combination of stagnation and inflation, due to the sudden rise in oil prices in 1973) and the beginning of the liberalization of capital movements on a world scale, the global context became less favourable: for what regards, for instance, the investments in technological innovations, or the scope for progressive taxation and thus for redistributive policies. Since the 1990s, with a further massive liberalization of capital movements, together with the new agreements on intellectual property led by the United States, and with the impressive rise of Asian productions, the international context became indeed, in many respects, an obstacle to the European social model – whose welfare state was threatened (as in other places of the Western world) by population ageing and the slowdown of productivity growth. In fact, the European model entered a problematic phase, concerning both economic growth and social cohesion; in part, and arguably as a consequence, also on «cultural» terms, that is, as regards the fascination it exercised over its citizens and the rest of the world. It may be added that, in this scenario, European politicians did not commit themselves to change the international order – namely, for what concerns the way the second globalization was negotiated and implemented – in a direction more favourable to the European social model: they accepted the international framework (the neo-liberal one, fostered by the US and UK), at best trying

⁴ For more on some of the theses proposed here, allow me to refer to three articles in Italian, of which this essay is, in many ways, an update and an improvement.

to limit the damages to the European social model, but more often neglecting them or even favouring them⁵.

This approach, followed by the EU politicians in the 1990s and early 2000s, which in short is derived from the German *ordo-liberal* thought⁶, played a part in the crisis of the the advancements of European construction. Above all, it contributed to halt progress towards a common fiscal Europe, that is, the necessary second leg to be placed side by side with monetary union – and an unavoidable premise of political union. Especially after the 2010-2011 sovereign debt crisis, the convergence in public spending required of the Southern European countries (understandable though, from the perspective of a progressive political unification of the continent) was not accompanied by expansionary policies at the European level, of a Keynesian type and aiming at social cohesion (and which would counterbalance the negative social and economic consequences of the former). As a consequence, the gap between the countries of the South and the North widened further, as did inequalities, especially in the weakest countries and regions. This ended up undermining the European unification process, rather than strengthening it.

Things changed (temporarily, at least) with the launch of «Next Generation Eu», during the first months of Covid pandemic. Approved in July 2020, the plan amounts to 806.9 billion euros to be disbursed in the years 2021-2025⁷. Most of it is the «European device for recovery and resilience», 723.8 billion euros, of which 385.8 in loans and 338 in grants: they will finance projects, prepared by national governments in agreement with the European Commission, mainly (but not only) in the areas of social cohesion,

⁵ Cf. Rawl Abdelal, *Writing the Rules of Global Finance: France, Europe, and Capital Liberalization*, *Review of International Political Economy*, vol. 13, no. 1, 2006, pp. 1-27; Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Norton, New York, 2011, pp. 89-134; Id., *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2018, pp. 267-273.

⁶ This is a «milder» variant of the neo-liberal ideology: some public intervention is necessary to guarantee the proper functioning and the benefits of the markets Cf. Emanuele Felice, *La conquista dei diritti. Un'idea della storia*, Il Mulino, Bologna, pp. 85-99.

⁷ Data from the official website of the European Union, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en (last access July 2022). See European Commission, *The EU's 2021-2027 long-term Budget and Next-GenerationEu. Facts and Figures*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, pp. 54-55. also for a direct comparison with the Multiannual Financial Framework (available at <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>, last access July 2022).

energy transition, digital transition. Overall, the sum corresponds to 6.1% of EU's GDP in 2020 (around 13,300 billion euros). Since it must be spread over a five-year period, it is about 1.2% of the annual GDP: these figures are significant, although not impressive, for instance when compared to the entire European Union budget thus far (Multiannual Financial Framework, MFF: 1,210.9 billion euros for the period 2021-2027). Equally significant is the fact that the program will be almost entirely (800 billion euros) financed through the issuance of common debt, i.e. with the so often invoked Eurobonds, here named EUBonds: this too constitutes a break with the traditional fiscal policy of the European Union, which thus far had been committed to covering the (limited) spending budget with equivalent revenues, i.e. without running deficits. Actually, it may be reminded that at the very beginning of the pandemic the Eurobonds (asked, among the others, by the governments of France, Italy, and Spain) appeared to many experts an unattainable goal – a taboo that Germany, above all, would never trespass. Well, that taboo has been broken. Also it is worthy of note that the Recovery must be accompanied by structural reforms: now, unlike in the past, these are to be implemented through incentives (the Recovery itself).

Overall, we may say that the European Union has replied to the Covid crisis with expansionary, common policies; unlike with previous crises. Even more so, because the Next Generation was not the only EU's response. The Sure program («Support to mitigate unemployment risks in an emergency») allocates to member states up to 100 billion euros, as loans from the European Commission, in order to support national relief against Covid-related unemployment. To these, we must add 200 billion euros by the European Investment Bank, for aids to small and medium-sized enterprises, and 1,100 billion euros for the purchase of national bonds by the European Central Bank, together with the suspension of the rules of the Stability Pact; these last two measures, in particular, meant that in 2020 and 2021 each EU country was able to get indebted with little or no risk (and this, in addition to EU's funds).

As a whole, all these instruments amount to 2,207 billion euros, corresponding to roughly 17% of the EU's GDP in 2020 (not including the Mes' 240 billions). In absolute terms, the country who benefits the most is Italy: around 524 billions⁸, corresponding to 23.7% of all the allocated

⁸ Of which, 244 billions from Next Generation, 40 billions from the EIB, up to 20 billion from Sure, plus 220 billions from the ECB.

funds (compared to a population share of about 13.5%); they equal to about 32% of Italian GDP in 2020 (1,652 billion euros), or over 5% of Italy's GDP for six years.

It is an ambitious plan of aids. Could it be compared to the Marshall Plan (1947-1951), the «European Recovery Plan» launched by the United States to help the European recovery after World War II? In terms of stark figures, such a comparison does not seem inappropriate. Concerning Italy, for instance, the Marshall Plan mobilized resources equal to about 10% of national GDP in 1947⁹, that is about 2.5% annually for four years. At the European level, in relation to the EU's GDP the Next Generation is about half of that, as we have seen, but if we consider all the other instruments then the share on GDP grows indeed even higher. Looking at Italy, the Next Generation corresponds to 14.8% of GDP in 2020, which means 2.5% for six years. It goes without saying that the two programs are structured in a very different way: in the Marshall Plan, as a general rule industrial goods and raw materials were given directly by the US government to the governments of each beneficiary country; then the national governments sold these assets to the entrepreneurs, in turn using the sums they received to restore the foreign exchange reserves and to pay for the post-war reconstruction. However, and *variatis variandis*, the underlying economic may be similar: just as the Marshall Plan was used by some countries, and among these arguably above all by Italy, to innovate technologically by adopting the Fordist model and the assembly line (i.e., the most advanced technology of the time), so now the Recovery should be used to innovate in some of the most promising areas of our age: from renewable energy to the digital economy, and in some respects healthcare too. To say it differently: the Marshall Plan actually served as a premise, and laid the foundations, for the subsequent golden age of Western economies, by creating in some ways its «preconditions»¹⁰. Can we hope the same today for the Next Generation EU? Could it set in motion a new era of European growth and prosperity, and of social cohesion and environmental improvements, thus bringing new life to the European socio-economic model?

⁹ My calculations from the Statistical Appendix in Emanuele Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015.

¹⁰ For Italy, Francesca Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2010. and then, for a broader picture, Francesca Fauri and Paolo Tedeschi (eds.), *Novel Outlooks on the Marshall Plan. American Aid and European Re-Industrialization*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2011.

In order to provide an answer, we must place the Next Generation EU into a wider picture, which is not only European, but global; also, we must address the issue of a more consistent evolution of the European Union, for what regards both its institutional framework and the economic policies. Looking at the global context, we may see that, when compared to 75 years ago, the situation in our days is more problematic. While in fact the Marshall Plan was part of a broader and more coherent redesign of the entire international economic and financial order (at least, in the West), which aimed to promote Keynesian policies in different and several areas, the Next Generation EU, instead, is implemented within global arrangements which are still largely those of the neo-liberal age, although perhaps under change. Not only this. At present, it is not even clear whether the European policies themselves (they, at least) will steadily move towards a more expansive path (as was the case for the national countries in the years following the Marshall Plan) or if instead we will soon return to a condition of restrictive monetary and fiscal policies; in short, it is not clear whether the Next Generation EU itself is indeed the beginning of a new age, or just a parenthesis.

3. The international context

The Marshall Plan was part of an overall redefinition of the international (Western) economy, through arrangements that allowed for expansive, Keynesian policies. The pillars were the 1944 Bretton Woods agreements, which guaranteed the return to the gold exchange standard, a mechanism of fixed (although somehow flexible) exchange rates based on dollar and ultimately on gold. Such a system also provided for the control of short-term capital movements, and in doing so it made Keynesian policies within national states feasible, to the extent that it avoided that differentials in inflation rates would automatically result into tensions on the exchange rates; it is worth noting that, by discouraging speculative short-term movements of capital, the Bretton Woods agreements favoured instead long-term movements, i.e. Foreign direct investments (Fdi), made by multinationals in new factories and branches (which also meant a transfer of advanced technology, generally from US to Europe). At the same time, exports were fostered by agreements on a progressive trade liberalization, starting with the foundation of GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) in 1947, which would become another pillar of the new

international order, and obviously (for Western Europe) with the birth of the European Economic Community in 1957. Finally, we should remember that energy, and oil in particular, was particularly cheap, thanks to the dominance of Western oil multinationals (the «seven sisters») on the supply side. These are the «foreign» ingredients for the growth of Western Europe, and Japan and then the «Asian tigers», in that period. To these external factors, each country could contribute with expansionary policies aiming to create and expand the welfare state (on the demand side), and with public enterprises and subsidies for specific sectors and territories (on the supply side); these policies were sustained, in turn, by a progressive taxation on income, also made possible by the Bretton Woods system that, as mentioned, limited to a certain extent capital flight.

To sum up: it was an architecture which favoured the flow of capitals (and profits) to the most innovative sectors, rather than towards speculation or *rentier* activities, while national demand was sustained by Keynesian policies, and public intervention favoured the growth of specific sectors and territories (such as the *Mezzogiorno*, in Italy)¹¹; and while trade treaties opened foreign markets and thus prompted, on the whole, the rise of global demand. The result was economic growth (with yearly rates globally never seen before, or since then) and also a wider spread of well-being (with an equally «exceptional» reduction in inequalities)¹²; in turn, the related stability favoured the expansion and strengthening of liberal-democracies, often newly created or re-created (as in Italy, Germany, Japan). Of course, there were some problems too: inflation began to rise as early as the 1960s, in parallel with the slowdown in productivity growth due to the progressive saturation of mass Fordist technologies. Furthermore, not all the merits should go to policies: demography (a higher share of young people, and therefore of active population, than nowadays) played an important role. But on the whole the system had its own coherent logics, it was in many respects a «development model» (and a progressive one). It worked.

Since the 1970s, and then above all in the 1980s and 1990s, such a development and progressive model was gradually dismantled; it was not re-

¹¹ See on this Emanuele Felice and Amedeo Lepore, *State intervention and economic growth in Southern Italy: the rise and fall of the 'Cassa per il Mezzogiorno' (1950-1986)*, *Business History*, vol. 59, no. 3, 2017, pp. 319-341.

¹² Cf. Walter Scheidel, *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2017.

placed by any equally coherent industrial and economic policy, of any kind, other than the (almost) uncritical trust in the virtues of markets. The decrease in growth rates, especially in Western Europe and Japan (which in some respects were the most penalized by this global change), in comparison to the United States, should not come as a surprise; actually, and despite the tumultuous rise of Asia, on average growth diminished at the global level as well¹³.

In our days, is it possible to think of a new set of international rules that would favour growth, inclusion, and sustainability? In 2021 the first steps of the Biden administration, following its ambitious «Build Back Better Plan», looked as a serious move in this direction: their core was the recovery of tax revenues from global giants (the transnational companies) and the fight against tax havens; more generally, they aimed to return to put limits on financial globalization, in order to save the positive aspects of (commercial) globalization, and thus to be able again to implement, at the national level, expansionary policies for growth and investments. It goes without saying that this aim is vital for Europe too, in order to make common investment policies – such as those of the Next Generation EU – structural and stronger in future, as well as to allow for expansionary and redistribution policies at the national level. However, on this Europe appeared to be reluctant to follow the United States. During the 2021 G7, the Biden's proposal, a minimum global tax on corporate income at 21%, instead of being supported by the European countries (and the Commission) was by them downsized, with a final agreement on a 15% tax rate (6 points below the US's threshold).

A part from this episode (emblematic, though), the European Union also needs to act decisively against tax havens, starting with those within itself, and in favour of fiscal transparency, a field where progress thus far has been uncertain and slow. Furthermore, the issue of patent reform, which has by now become an obstacle to the diffusion of innovation¹⁴, should also be put forward in G20 meetings, first of all by Europe which arguably

¹³ Again, see the historical series of GDP at constant prices on the World Bank website, <https://data.worldbank.org/> (last access July 2022). For some figures see also Emanuele Felice, *La conquista dei diritti*, cit., p. 215.

¹⁴ Cf. Mariana Mazzucato, *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*, Allen Lane, London, 2018; Ugo Pagano and Alessandra Rossi, *The Crash of the Knowledge Economy*, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, no. 4, 2009, pp. 665-683.

has been damaged by this system to the advantage of US companies. And it goes without saying that the limitation and taxation of speculative movements of capital, that is, the issue of how to put and enforce new rules on global financial markets against speculation, and indirectly in favour of productive investments and welfare policies, should also be on the agenda.

To these reforms of the international economic system – that is, the financial brand, in order to favor progressive taxation and to shift the tax burden from an increasingly weakened labor towards profits and rents, and the commercial brand, in order to incourage the global spread of research and innovations – environmental policies must be added: not only at the national but at the global level, in order to limit the ecological crisis. Yet, provided that there is the interest and the will by the democratic countries, could all of this be made in a context of a Second Cold War with the powers of authoritarian capitalism (China, Russia above all)¹⁵?

It may be useful to linger a bit more on the importance of these issues and on the fact that, in order to properly address them, some collaboration between the democratic countries and (at least) the second economic power on Earth, China, is mandatory. The existence of tax havens, or in any case of very different taxation regimes on capital and profits, from country to country; the absence of shared and coherent rules for the taxation of transnational companies (as would be, for instance, a taxation based on the share of turnover made by each country); the lack of an open and efficient sharing of fiscal information between states; the total liberalization of financial movements, even in the short term and also for what concerns the speculative ones, pursued in the last decades and recently worsened by the invention of cryptocurrencies: these are some of the main factors that undermine the possibility, for national states (and for the European Union), to implement effective progressive taxation, given that capitals and profits can easily move, even without violating any law, where they pay less. In the Western countries, where the share of active population tends steadily to decrease, and GDP growth rates seem bound to structurally hover about levels close to stagnation, if profits and rents are not properly taxed it becomes almost impossible to have the resources to maintain levels of welfare compatible with the protection – not to say

¹⁵ Or «political capitalism», to use instead the definition proposed by Branko Milanovic, *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2019.

the advancement – of social rights (education, health, pensions); probably it becomes also impossible to make investments to limit the ecological crisis (that is, to achieve the ecological transition and to make it socially sustainable) and perhaps even to maintain infrastructures (both tangible and intangible) in line with the standards of advanced economies. However, in order to reform the rules of the international economy in favour of a stronger and progressive taxation of income and profits, and of rents, some agreement among the G20 countries must be reached. Reaching such an agreement is possible, in principle – as proved by the very compromise over a 15% global minimum tax and a fairer system of apportionment of the tax base of multinationals (operational from 2024), which was reached at the G20 meeting in Rome, in the fall of 2021, just a few months before the invasion of Ukraine. But it is almost impossible that such an agreement can be reached in a context of a Second Cold War.

In addition, we should remind that even the 2021 G20 in Rome, even though it reached an agreement over a global minimum taxation and a fairer distribution of the multinationals' tax base (a concrete result), proved to be dramatically inconclusive on environmental issues. China is the most populous country in the world, followed by India. Russia is the largest one. In order to avoid the collapse of our ecosystem, the environmental policies of the Western countries are necessary; but they are not enough.

A Second Cold War may instead cause a return to the regionalization of trade, perhaps on a scale similar to what was observed in the 1930s – in order to help, in the advanced countries, the losers from trade globalization with protectionist policies, i.e. with subsidies, duties and restrictions in favour of the national production (rather than with welfare state and labour policies). Such a scenario would be the worst one, first because it would further increase hostility between countries and therefore the risk of armed conflicts; secondly, because it would hamper competition, the circulation of innovations, and probably also the possibility of convergence of the poorest countries to the income levels of the advanced ones; finally, because this is by nature the terrain where the populist and sovereignist forces appear to be best equipped, in Europe as well as in the United States. Liberalism – in all its forms – would end up even more weakened as it is now. In this scenario, we should also consider that a re-regionalization of trade, presumably by slowing down the growth of emerging economies, could lead to a rise of migratory pres-

asures, thus unwillingly providing more ammunition to for the far-right propaganda. In addition, the impossibility of reforming the global financial order and therefore taxation would involve that at the national level, in the West, any social policy, or even the subsidies for domestic production, should presumably be done through deficits and debts, that is, by expanding the monetary base: thus, by increasing inflation, a mechanism which would then be further reinforced by the limitations on global trade; the outcome could be a strong weakening of the purchasing power of the working and middle classes, with the risk of making the support for liberal democracy even frailer, and of benefitting even more the populist and sovereignist forces.

4. The road to Federal Europe

In the previous Section, we have discussed what could (and should) be the contribution of Europe to a redefinition of the rules governing the international economy. To play such a role, however, Europe itself must be reformed, towards greater integration; indeed, it should become a federal Union, from the current mainly confederate structure.

This means reforming the rules of operation, in order to overcome the current predominantly intergovernmental mechanisms (and which require unanimity for an important area such as taxation, which is crucial also for reforming the international financial order) and to give primacy, instead, to the European Parliament, and to the European Commission with that. *Inter alia*, it is worth noticing that during the negotiations for the Recovery Plan, and more generally for what concerns the common European response to the Covid pandemic, both the Parliament (above all) and the Commission had a progressive stance; the European Council (which brings together the Heads of Government) and the Council of the European Union (which brings together the ministers for specific areas and currently shares legislative power on a par with the European Parliament) held instead, on the whole, a more conservative approach.

Such a reform is a fundamental step not only for playing a more active role on the global scene (provided that there will then be a European, federal, political will for this), but also for implementing, at the domestic (European) level, an incisive and ambitious industrial policy – that is to say, for the second internal pillar that is missing to fulfil EU's ambitions.

It is worth reminding, in this respect, that behind the idea of the European Union, and indeed behind its fascination and strength, lay also the opportunities for stronger economic growth, by virtue of the economies of scale allowed by what was, at the end of the last century, the largest world market. After the 2010 crisis and Brexit, and after falling behind the US in GDP growth for three decades, today the European Union is no longer the biggest «economy» in the world, in terms of nominal GDP; in 2021, it was surpassed by China¹⁶. However, it remains one of the three economic giants of the planet. Europe is declining, and if we look at the new sectors, in recent decades, it has lost ground especially in the digital economy and in automation, compared to China and the United States. But still Europe has a remarkable potential, in terms of industrial capacity, human capital, research and development, and this is true especially for a couple of very promising, and broad and varied, areas: healthcare, from medical research to biotechnology, and green technologies. In these two fields, where public intervention tends to play a very important part, Europe can take a leading role at the world level and, thus, it may aim to pave the way for a new age of world development focused on well-being and the quality of life. At least to a certain extent, European federal industrial policy in these two areas may also be a prosecution of the Next Generation EU (his latter, therefore, may come to be regarded as the first step); continuous policies and further investments must be carried out on a continental dimension, and they must be coordinated in order not only to be consistent, but to benefit from EU's returns in scale (as is the case for China and the United States). A similar argument goes for transport and, maybe even more, digital infrastructures. The instrument could be the creation of state-owned (European) enterprises, as proposed by Fabrizio Barca and Patrizia Luongo¹⁷, for healthcare, energy transition and digital innovation. And of course, defence industry, a strategic sector characterized by strong economies of scale, should also be added to the list.

However, the question must first be asked: is there the awareness, let alone the political will, for the necessary changes? The picture here appears contradictory and uncertain. In recent years, there have been grass-roots movements and social forces that, from below, have begun to call for

¹⁶ <https://data.worldbank.org/>, last access July 2022.

¹⁷ Fabrizio Barca and Patrizia Luongo (eds.), *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 141-146.

greater integration: for example, for a common, progressive European taxation to combat inequality and promote ecological conversion, and for engaging the European institutions, starting with the Commission, on this. Worthy of mention is the European Citizens' Initiative «Tax the rich», promoted by political exponents of left or centre-left formations, private citizens such as the Austrian multi-millionaire Marlène Engelhorn, public intellectuals such as Thomas Piketty, and non-profit organizations such as Oxfam International, a confederation of 21 independent NGOs committed above all to fighting inequality: the initiative aims to collect one million signatures of European citizens by 9 October 2024, so as to oblige the European Commission to make an official proposal on this issue¹⁸. One has the impression, moreover, that there is a growing awareness also on the part of the European ruling classes, at least some of them. Particularly significant in this regard was Mario Draghi's speech at the Ecofin (the council of EU finance ministers) on 24 February 2024: Draghi argued that EUR 500 billion per year are needed to be invested in the ecological and digital transition and in defence, to avoid falling behind what the United States, starting in 2021 with Biden's Build Back Better Plan, and the other giants of world geopolitics are doing; they should be raised with a mix of public resources and private savings (the latter to be mobilized by completing the capital market union), presumably also by issuing common debt¹⁹. In short, it would not only be a matter of making the NRRP structural, but of expanding and strengthening it significantly. It should also be noted that, on the need to increase public debt, thus opening the way to Keynesian policies and overcoming the ordo-liberal approach, Draghi had already expressed himself in a Financial Times article March 2020 (Draghi 2020), even though, at that time, in the exceptional circumstances of a «war» against the Covid pandemic; and his main economic advisor (at least during the period in which he served as Italy's Prime Minister), the influential Italian economist Francesco Giavazzi, is moving along the same lines, with a significant rethink on his part, compared to the past²⁰.

¹⁸ <https://www.tax-the-rich.eu/>. However, the mobilization for a tax on multimillionaires is not limited to the European Union.

¹⁹ Cf. Marco Bresolin, Draghi sprona l'UE su transizioni e difesa, *La Stampa*, February 25, 2024.

²⁰ Francesco Giavazzi, Il debito comune? Oggi è possibile, *Corriere della Sera*, February 17, 2024.

On the other hand, at the end of 2023 a reform of the Stability Pact was approved, which in many ways appears disappointing, since it essentially re-proposes for the nation states a return to a policy of austerity – and with identical parameters for each state – albeit formally somewhat attenuated. But we might say: precisely because individual states will be able to do very little, a spending and investment policy is required proper to the European Union, which therefore should become a federal union. Draghi's speech at the Ecofin, however, remained almost unheard, both among public opinion and in the political debate in view of the 2024 European legislative elections. In fact, even these European elections, like the previous ones, have been tackled with a predominantly national approach and with little attention paid to the crucial issue of reforming Europe (and the related issue of creating a common budget and investments), with few exceptions. Above all, the issue continues to be little perceived by European citizens and, before that, by the respective media systems (perhaps also due to its high complexity). Actually, those national political forces who do not want change in Europe have a great advantage over the reformers: it is enough to leave things as they are to ensure that little or nothing changes. And they are facilitated in this by the orientation of their national electorates and debates.

Perhaps, therefore, are first of all the European ruling classes (political, but also social ones) who must be capable of addressing these challenges: they have to take the initiative, as happened in the past, but having care this time that proper social policies, are carried out too, in order to ensure that consent by the broader social body (and electoral) will follow. To begin with, this means that they should be able to make the steps needed to progress steadily on the road to a Federal Union (or the United States of Europe). Which measures should be taken, in this direction?

There are basically two paths. One is that of the common European institutions, starting with the European Parliament (renewed in 2024), striving for a change in the treaties. The other is that of Enhanced Cooperation, in some sectors or for certain policy areas, on the initiative of individual governments that are willing to participate. These two paths, as I will try to show, are not alternatives but complementary.

In May 2022, the approval by the European Parliament of a resolution for the creation of a Convention which should amend the treaties, and in particular abandon the unanimity rule, is good news in this respect. But

even the Convention may not be enough: in fact, according to the treaties it can be set up by a majority of members, but then the agreements and the proposed reforms must be ratified by all countries, unanimously. We therefore run the risk of starting a process, even an ambitious one, which at the very last stage can be blocked by one or more vetoes (and the more ambitious the process, the higher this risk). For this reason, the Convention should run parallel to the Enhanced Cooperation, which realistically can work in a two-speed scheme (roughly, similarly to what we have seen with the monetary union), at least in the short and medium term. Actually, the Enhanced Cooperation, requiring the adhesion of at least 9 member states (Article 20 of the Treaty on European Union and Title III; Articles 326 to 334 of the Treaty on the Functioning of the European Union), have already been activated for various issues, from divorce, to patents, to taxation on financial transactions, or the creation of the European Public Prosecutor.

Defense seems a natural candidate for the Enhanced Cooperation, since it is essential for the European Union to become a significant, autonomous subject on the global scene²¹; furthermore, as mentioned the military industry is characterized by strong economies of scale, which make the continental dimension more efficient, not only as the sum of the parts. Energy is another natural candidate: because the ecological transition must be addressed in a coordinated and consistent way; again, due to the economies of scale, and scope, in this sector; again, for Europe to play an autonomous and strong role on the geopolitical arena (including greater market power, when it comes to price negotiations). According to the theories of «regional public goods», these sectors (defence and energy, but also the environment, or regional integrated transport, or digital infrastructures; and then security, immigration; now perhaps, after Covid, we should also add some areas of health policies and related research) should be correctly framed as «European public goods» in which, just as has been done for the currency and the common market, a European dimension and policy are preferable, more economically efficient and also more effective politically, to the national ones²² (Russo 2010, Amato 2010). Both in defense and energy, but

²¹ Cf. Patrick Bellouard and Nathalie De Kaniv (eds.), *Souveraineté et solidarité: un défi européen*, Les Éditions du Cerf, Paris, 2021

²² Cf. Giuliano Amato, *Sicurezza. Un bene comune europeo*, in Maria Teresa Salvemini and Franco Bassanini (eds.), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid-Passigli, Florence, 2010, pp. 204-215; Vincenzo Russo, *I nuovi beni pubblici europei*, in *Ibidem*, pp. 121-144.

as mentioned also in healthcare and digital transition, the creation of state-owned European enterprises, with golden shares owned by the governments of each participant country, is indeed a way through which Enhanced Cooperation can become reality.

Alongside the «Europe of defense» and the «Europe of energy» (or the «green Europe»), as we may call them, the third pillar should be «social Europe», that is, the creation of a common European welfare, as a social baseline, with autonomous, federal, resources and budget; not least, because reducing inequalities and broadening social rights should be part of that consistent affirmation of human emancipation which Europe may propose to the world²³. A «social Europe» marks a substantial difference with past policies and – a point often overlooked even by the proponents of a Federal Europe – it can be the key to bring Europe closer to its citizens, that is, to create consensus, in the public opinion, for a broader transfer of sovereignty from nation states to the federal dimension. Social Europe should lay the foundations for a common welfare, which as mentioned must be based on a significant European budget, as well as for a common tax system – thus also putting an end to fiscal dumping within the Union. Its first area of intervention should be the ecological transition, in order to make it socially just or at least sustainable; in other words, «social» Europe should implement redistribution policies – e.g. through a progressive wealth tax – to compensate, with incentives and subsidies, those citizens whom the European Union demands sacrifices and adaptations for the sake of the environment and who, without public aid, would not be able to cope.

It has been suggested, among the others by Romano Prodi²⁴, that moving along a two-speed Europe, based on Enhanced Cooperation, could be through the impulse and guidance of the four major eurozone countries (Germany, France, Italy, and Spain). However, it does not seem, currently, that there such an impulse is present. In fact, most of the efforts are directed to the Convention (whose success, desirable though, remains highly uncertain), few towards Enhanced Cooperation – a path that should be complementary to that of the Convention, as mentioned. Incidentally,

²³ See Emanuele Felice, *La conquista dei diritti*, cit.

²⁴ Romano Prodi, *La nuova politica estera e di difesa europea deve partire dalla Francia*, *Il Messaggero*, March 20, 2022; Id., *La spinta al dialogo di Roma e Parigi*, *Il Messaggero*, May 12, 2022.

one of the four core EU states, Italy, whose government is supposed to take the lead in initiating Enhanced Cooperation together with France, Germany and Spain, is currently (since 2022) led by a sovereignist political force that would hardly agree to give up its national veto power - let alone promote it.

In other words: even the path of Enhanced Cooperation between the major governments appears difficult today, certainly more so than only a few years ago. And that is why it cannot remain the only way, but must be accompanied by a common initiative coming from the European Parliament, starting with the results of the legislative elections in 2024. In both cases, and for the common goal, an awareness is worthwhile. If ultimately Europe remains as is now, with little or no changes in its political governance, the West will lose the ability to speak with a second authoritative voice, in addition to that of the United States, a voice resting on a model of personal freedom, well-being, social justice and environmental conservation which is arguably more advanced and consistent than the US', and therefore more attractive.

5. Conclusions

The regimes of authoritarian capitalism may not be as strong as they present themselves. The resounding failure of Russia in the first weeks of the invasion of Ukraine (Putin was misinformed by his subordinates?), that of China in dealing with Covid (in the initial phase, when the lack of free information has favored the spread of the disease; in the production of effective vaccines; in the 2022 new waves, characterized by the repressive policies of Xi) and its correlated economic slowdown, or the ecological disasters produced by the adventurous Dubai's «turbo-capitalism»²⁵: examples like these show by contrast as our open societies, thanks to freedom of research and information and to the limitation of powers, can be ultimately more efficient in addressing the great challenges of current age. This is particularly true when we need to invest in and find new solutions within highly complex systems (as is the case with research on vaccines, or with the ecological transition): it is difficult to know in advance

²⁵ For instance, the construction of artificial islands and archipelagos, which for the most part turned out to be a failure, but only after the having devastated the coastline of that country: cf. Emanuele Felice, *Dubai, l'ultima utopia*, Il Mulino, Bologna, 2020.

the right thing to do, and the trial and error methods of free science and societies, the public discussion of alternatives and solutions, may be also an effective way to minimize the risks of irreparably taking a wrong way.

The West can therefore really persuade the people living in autocracies that liberal-democracy, and its ideal of a world coexistence based on the rule of law and a meaning of history based on human rights (civil, social, environmental), is preferable, and can even have a universal grasp: because, fundamentally, such a statement is true. But in order for this to become manifest, the West must find a certain degree of coherence, between the ideal claims, on the one hand, and its society and its international conduct, on the other. It is precisely for this purpose that Europe, today, may have a fundamental historical role; and if it wants to effectively play it, the European Union must reform itself, with a decisive turn in its institutional structure, from confederation to federation, and with the parallel launch of social, ecological and industrial policies on a continental scale (the Next Generation EU in this respect may be regarded as a first step). Actually, the reform of Europe and the reform of the international system are held together. And this is the real test bed on which European politics must be measured, in the new age that is unfolding.

References

- Abdelal Rawi (2006). "Writing the Rules of Global Finance: France, Europe, and Capital Liberalization". *Review of International Political Economy*, XIII/1, 1-27.
- Amato Giuliano (2010). "Sicurezza. Un bene comune europeo", in Maria Teresa Salvemini, Franco Bassanini (eds). *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*. Florence: Astrid-Passigli, 204-215.
- Barca Fabrizio, Luongo Patrizia (eds) (2020). *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Bellouard Patrick, De Kaniv Nathalie (eds) (2021). *Souveraineté et solidarité: un défi européen*. Paris: Les Éditions du Cerf, 2021.
- Bresolin Marco (2024). "Draghi sprona l'UE su transizioni e difesa". *La Stampa*, February 25.
- Case Anne, Deaton Angus (2020). *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Draghi Mario (2020). "We face a war against coronavirus and must mobilize accordingly". *Financial Times*, March 25.
- European Commission (2021). *The EU's 2021-2027 long-term Budget and Next-GenerationEu. Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fauri Francesca (2010). *Il Piano Marshall e l'Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Fauri Francesca, Tedeschi Paolo (eds) (2011). *Novel Outlooks on the Marshall Plan. American Aid and European Re-Industrialization*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2011.
- Felice Emanuele (2015). *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Felice Emanuele (2019). "Tre idee di Europa. Anzi due." *Il Mulino*, LXVIII/2, 68, 287-295.
- Felice Emanuele (2020). *Dubai, l'ultima utopia*. Bologna: Il Mulino.
- Felice Emanuele (2021). "Il ruolo dell'Europa nel mondo post-pandemia". *Il Mulino*, LXX/4, 43-54.
- Felice Emanuele (2022a). *La conquista dei diritti. Un'idea della storia*. Bologna: Il Mulino.
- Felice Emanuele (2022b). "Il bivio della storia e il ruolo dell'Occidente (e dell'Europa)". *Notizie di Politeia*, XXXVIII/146, 12-18.
- Felice Emanuele, Lepore Amedeo (2017). "State intervention and economic growth in Southern Italy: the rise and fall of the 'Cassa per il Mezzogiorno' (1950-1986)". *Business History*, LIX/3, 319-341.

Giavazzi Francesco (2024). “Il debito comune? Oggi è possibile”. *Corriere della Sera*, February 17.

Mazzucato Mariana (2018). *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*. London: Allen Lane.

Milanovic Branko (2019). *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.

Pagano Ugo, Rossi Alessandra (2009). “The Crash of the Knowledge Economy”. *Cambridge Journal of Economics*, XXXIII/4, 665-683.

Prodi Romano (2022a). “La nuova politica estera e di difesa europea deve partire dalla Francia”. *Il Messaggero*, March 20.

Prodi Romano (2022b). “La spinta al dialogo di Roma e Parigi”. *Il Messaggero*, May 12.

Rodrik Dani (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: Norton.

Rodrik Dani (2018). *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Russo Vincenzo (2010). “I nuovi beni pubblici europei”, in Maria Teresa Salvemini, Franco Bassanini (eds). *Il finanziamento dell’Europa. Il bilancio dell’Unione e i beni pubblici europei*. Florence: Astrid-Passigli, 121-144.

Scheidel Walter (2017). *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Sitography

European Union official website

https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en

World Bank database

<https://data.worldbank.org/>

Cybersecurity. Aspetti di sistema e traiettorie in movimento

Giuseppe Romeo

Questo mondo - il cyberspazio - è un mondo da cui dipendiamo ogni giorno [...] ci ha resi più interconnessi che in qualsiasi altro momento della storia dell'umanità.

Barack Obama

Ogni nuova era e ogni nuova epoca nella convivenza dei popoli si fonda su nuove divisioni spaziali, nuovi recinti e nuovi ordini spaziali della terra.

Carl Schmitt

1. Transizioni

L'apertura di nuove frontiere nel campo della comunicazione e della governance in senso ampio rimodula e costringe a riorganizzare modi e termini di relazione non solo tra gli individui ma tra questi e le strutture con le quali essi si relazionano, con la dimensione politica della convivenza, con le istituzioni che ne guidano le richieste e ne soddisfano i bisogni. Tutto questo determina nuove abitudini, ovvero nuove forme di organizzazione della vita politica, sociale, economica e culturale. Ogni aspetto della vita di relazione, sia esso sociale, economico e politico se non culturale dipende da una rete interdipendente di infrastrutture informatiche, cioè digitali e di comunicazione che nel loro insieme definiscono il cosiddetto "cyberspazio"¹. Una dimensione, quest'ultima, nuova nel modo di percepire spazio e tempo che altera le stesse grandezze fisiche modificandone le dimensio-

¹ Una definizione possibile di «cyberspazio» può essere questa: «Uno spazio globale realizzato da sistemi di computer collegati in Internet da infrastrutture di comunicazione, da piattaforme di conferenza online, da database e utilità di informazione generalmente conosciuti o riconoscibili come Internet. Ma il termine può anche essere usato per riferirsi a un ambiente di informazione elettronica specifico e limitato di una società, di un governo o di un'altra organizzazione politica e/o economica».

ni, adattandole a processi di elaborazione, di accesso e di uso di dati e di informazioni o espressione di governance sociale ed economica completamente automatizzata². Ciò significa che, in una prospettiva di ampio spettro della condotta di politiche e di gestione delle scelte e di regolamentazione effetti/risultati, la sicurezza rappresenta un aspetto fondamentale se non decisivo per garantire la stessa sopravvivenza fisica ed economica di uno Stato e di una comunità nazionale evitando che minacce condotte sulle reti - e sui flussi quanto nel processo di elaborazione - possano mettere a rischio l'indipendenza stessa di un Paese. Ma se la transizione rappresenta il passaggio a forme complesse, interdipendenti di comunicazione e di gestione della vita di ogni giorno, queste non possono che essere l'oggetto di nuove formule di interpretazione non solo gestionali, ma anche di nuovi schemi comportamentali. È evidente, pertanto, quanto la transizione digitale, ovvero il passaggio a una versione più semplificata, sostenuta da piattaforme tecnologiche accessibili per un nuovo cittadino utente, rappresenti il piano di confronto tra ieri l'altro e il futuro presente se non il domani prossimo. Un confronto che si risolve proprio in quel cyberspazio, dove l'obiettivo sarà quello di mantenere un dominio nella capacità di garantirsi una presenza permanente. In questo spazio può maturare, però, anche una *cyberthreat* che si identifica in un attacco ai sistemi vitali per il corretto funzionamento di uno Stato, tutto questo mettendo in campo eventi che danneggiano o inibiscono le operazioni di *governance* o che limitano il quotidiano negli approvvigionamenti quanto nei servizi. Questo, colpendo il funzionamento delle reti e dei sistemi informatici, con l'intercettazione di dati, la compromissione delle infrastrutture destinate alla produzione e alla distribuzione di gas, luce e acqua o delle reti finan-

² Il «ciberspazio» è considerato come la quinta dimensione della conflittualità aggiungendosi a quanto lo sono terra, mare, aria e spazio. Si tratta di una dimensione che comprende tutto quanto va dalle reti e infrastrutture di informazione e telecomunicazione e dai dati che supportano fino ai sistemi informatici, ai processori e ai dispositivi di controllo. Il termine cyberspazio fu proposto da uno scrittore *cyberpunk* Bruce Bethke del suo racconto, *Cyberpunk*, del 1983, verrà poi riutilizzato da William Ford Gibson in *Neuromancer* del 1984, che lo riconduceva ad una sorta di condizione di allucinazione consensuale, o attraverso le recenti nozioni di *cyberspazio* come regno per la costruzione di comunità virtuali creando una matrice globale di menti e/o rafforzando i legami spirituali delle persone in tutto il mondo. Cfr. W. F. Gibson, *Neuromancer*, Ace, New York, 1984. Trad. it. *Neuromante*, Editrice Nord, Milano, 1986 o *Count Zero*, Victor Gollancz Ltd., London, 1986. Trad. it. *Giù nel cyberspazio*, Mondadori, Milano, 1990. I riferimenti sono consultabili anche in G. Romeo, *Guerre ibride. I volti nuovi del conflitto*, Diana, Napoli, 2021 p. 156 e ss.

ziarie e commerciali, cioè la paralisi dei sistemi dei trasporti e altro. È evidente che una *cyberthreat* si definisce, quindi, in un'azione concepita, organizzata e condotta per inabilitare i processi o per acquisire dati in maniera fraudolenta per vantaggi illeciti. Ovvero, essa si manifesta attraverso tecniche di aggressione con intrusione e manipolazione dei sistemi digitali di uno Stato o di imprese o assetti pubblici. Al netto dell'uso in modalità militari nel campo della cosiddetta *cyberwarfare*, la *cybersecurity* si occupa di proteggere e rispondere ad attacchi che possono compromettere l'ordine e la sicurezza pubblica interna di un Paese e, quindi, minarne la stessa sovranità. E' evidente che il carattere che rende particolarmente insidiosa una minaccia alla *cybersecurity* è rappresentato dalla particolare capacità di abbattere ogni limite temporale e spaziale, facendo dell'imprevedibilità il proprio fattore di potenza principale e della ubiquità un altro elemento critico per il contrasto. Ciò significa che la difesa informatica delle infrastrutture critiche è ormai un problema di sicurezza nazionale. Tuttavia, nell'elaborare una strategia di contrasto ciò che è importante è disporre di una difesa efficace a ripristinare reti e infrastrutture sulle quali corre la vita del Paese. Per fare questo, bisognerebbe creare condizioni di equilibrio tra energie e risorse oltre che far maturare una consapevolezza (*due diligence*) diffusa sul rischio e sulla necessità di avere a portata di mano un'aggiornata strategia di lungo periodo.

2. Un mondo migliore in uno cyberspazio sicuro

In genere per cyberspazio si intende un complesso di infrastrutture informatiche interconnesse tra loro che comprende sia le componenti hardware che software cui si sommano le informazioni, le richieste degli utenti, nonché tutte quelle relazioni logiche che si producono tra di essi. In questo senso, il cyberspazio rappresenta una dimensione che si risolve in un ambiente nel quale l'informazione, nel senso di trasmissione di dati o di conoscenze, tende a promuovere beni o servizi di terze parti rispetto alle contitolari. Il cyberspazio, pertanto, è un ambiente fluido nel quale dai settori di produzione, manifatturiero o dei servizi, soprattutto nel campo delle ICT quanto delle contrattazioni in senso lato si definiscono, in termini di automazione dei processi, fasi di negoziazione, di acquisto o di fornitura attraverso lo scambio di dati tra l'utente e il fornitore, tra il produttore e il consumatore, tra l'erogatore di servizi e il beneficiario, tra

pubblica amministrazione e cittadino. La realtà digitale è, quindi, parte di un quotidiano che si svolge sull'uso di device ormai sempre più smart e che rappresentano un *digital bridge* tra l'utente e il mondo con il quale esso interagisce a complessità diverse, ma tutte integrate tra di loro (smartTv-Smartphone/Tablet - smarthome - smartcar, smartwork ecc.). A ciò si aggiunge il fatto che la popolazione social è ormai aumentata a tal punto da creare un universo informazionale e relazionale parallelo a quello della realtà fisica e piattaforme come Facebook, Instagram, LinkedIn o dell'e-commerce come e-bay, Amazon e simili dimostrano come e in che misura si sia ormai raggiunta una *digital egemony* che può essere solo governata ma non più evitata. Se si fa riferimento al "Rapporto Clusit" del marzo 2022, con dati processati al 2021, si nota che gli attacchi informatici sono aumentati del 10% rispetto al passato con una tendenza ad una sorta di spostamento in avanti delle capacità criminali di ridefinire azioni e nuovi profili di illecito avvicinando realtà criminali diverse, ma accomunate da medesimi disegni criminosi. Per il "Rapporto Clusit", gli attacchi sono aumentati non solo quantitativamente ma, anche, qualitativamente³. Ciò che è interessante è che per gli analisti per la prima volta l'obiettivo più colpito non è più quello rappresentato dai «multiple targets», ovvero, i cybercriminali non colpiscono più in maniera indifferenziata e indiscriminata obiettivi multipli, ma indirizzano la loro azione a target ben definiti secondo la seguente classifica: obiettivi governativi/militari, con il 15% degli attacchi totali (+ 36,4% rispetto al 2020); obiettivi informatici, con il 14% dei casi (+3,3% rispetto al 2020); obiettivi multipli, con il 13% dei

³ Una «geografia degli attacchi» dimostrerebbe come il 45% si sia verificato nel continente americano. Circa l'Europa, gli attacchi superano un quinto del totale, il 21%, contro il 16% del 2020, mentre gli attacchi verso l'Asia sarebbero il 12%, rispetto al 10% dello stesso anno. Invariata la situazione degli attacchi verso l'Oceania, 2%, e l'Africa, 1%. Ciò che è in aumento è la cosiddetta «Severità degli attacchi». Nel 2021, sempre per il "Rapporto Clusit", il 79% degli attacchi rilevati ha avuto un impatto "elevato", contro il 50% dello scorso anno. In dettaglio, il 32% è stato caratterizzato da una *severity* "critica" e il 47% "alta". A fronte di queste percentuali, sono diminuiti invece gli attacchi di impatto "medio" (-13%), e "basso" (-17%). Per quanto riguarda gli attacchi cyber nel 2021, il cybercrime si conferma la fonte più importante e pari all'86% dei cyber attacchi, in crescita rispetto all'81% del 2020 (+16% in termini assoluti), un trend che, per gli analisti, non accenna a diminuire. Tra gli attacchi gravi di dominio pubblico, l'11% è riferibile ad attività di *Espionage* e il 2% a campagne di *Information Warfare*. Vedasi Rapporto Clusit 2022 – Edizione di marzo 2022. Anche in: <https://clusit.it/rapporto-clusit/#:~:text=Rapporto%20Clusit%202022%20E2%80%93Edizione%20di,rete%20con%20la%20criminalit%C3%A0%20organizzata>.

casi (- 8% rispetto al 2020); sanità, con il 13% del totale degli obiettivi colpiti (+24,8% rispetto al 2020); istruzione, con il 9% (ferma ai dati dell'anno precedente). Che si tratti di cybersecurity o di cyberwarfare⁴, alla fine gli obiettivi e le modalità di attacco si definiscono sempre di più come attacchi rivolti verso siti web e pagine di siti che possono far accedere a servizi di vario ordine e genere, oppure alla raccolta non autorizzata di informazioni personali ritenute riservate per motivi economici o sanitari o di sicurezza nazionale. Oppure con attacchi diretti a infrastrutture, siano esse distributrici di utilities, energia e reti elettriche o gestione di centrali energetiche di vario tipo, servizi idrici, distribuzione di combustibili o servizi commerciali, trasporti e sanità, alterazione, inibizione o alterazione di sistemi in uso alle forze armate o dedicate alla sicurezza interna, o intralcio alle apparecchiature impiegate nell'ambito di attività militari ricorrendo a dei *wiper*, cioè dei malware utilizzati per distruggere i sistemi, cancellando i dati chiave o rendendoli inutilizzabili⁵. O, ancora, dirette a manipolare l'opinione pubblica, a condizionarne il consenso o orientarla politicamente ricorrendo alla propaganda o a vere e proprie false informazioni. Una delle sfide principali di questi e dei prossimi anni è quella di pensare che la tecnologia non risolverà sempre tutto. Affidarsi solo alle capacità di risposta di sistemi tecnologici, per quanto avanzati possono essere, escludendo l'intervento umano, esporrebbe più di quanto non si possa pensare a rischi di attacchi che tecnologicamente si potrebbero replicare e controreplicare. Riconoscere e, quindi, poi accettare che tutte le difese possano essere superate è una condizione necessaria se non vitale per mettere in campo una strategia di contenimento delle minacce che si costruiscono e autodefiniscono nel tempo in ragione dei sistemi che

⁴ A titolo di esempio e come caso recente, un attacco informatico inquadrabile nei mesi precedenti la crisi russo-ucraina e fatto risalire al 13 gennaio 2022, può essere indicato come un malware distruttivo chiamato "WhisperGate", verosimilmente fatto penetrare dai russi nei sistemi di diverse organizzazioni governative, no profit e dello spazio dell'Information Technology. Si tratterebbe di un malware che si comporta da ransomware ma senza avere le caratteristiche del riscatto di ritorno, poiché l'accesso ai dati viene reso definitivamente indisponibile.

⁵ Si veda <https://www.firewalls.com/blog/security-terms/wiper-attacks/>. Sugli attacchi alle centrali e alla gestione delle stesse si ricorda "Stuxnet" – presumibilmente creato dagli Stati Uniti e da Israele – il cui compito era quello di sabotare il programma nucleare iraniano. Cfr. M. Magrini, *Cyber war contro i server del ministero del petrolio. Dopo Stuxnet, il virus Wiper attacca il cuore dell'Iran*, *Il Sole 24-Ore* 24 aprile 2012. Consultabile in <http://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-04-24/iran-cyber-war-104831.shtml?uuid=A-bOmhpSF>.

si vogliono colpire e delle barriere che si vorrebbero superare. In questo ambito si inserisce anche il concetto di *Cyber Resilience*, ovvero quella capacità di adattarsi allo stress o alle avversità permettendo al sistema di tornare a un punto di ripristino dopo un attacco. Il raggiungimento della resilienza informatica richiede, però, un deciso dominio del proprio cyberspazio e una consapevolezza delle capacità di risposta del sistema. Tutto questo, perché, garantire una libertà di azione all'interno del cyberspazio rappresenta una condizione necessaria per condurre operazioni e attività commerciali in sicurezza da parte di qualsiasi organizzazione istituzionale e/o privata. Ovviamente, nel definire una cyberthreat si deve anche tenere conto delle possibilità offerte dai cosiddetti *Virtual Private Network* (VPN), cioè quelle reti virtuali private che in linea di massima dovrebbero garantire condizioni di protezione ai dati. In realtà le VPN permettono il collegamento tra il privato che crea un proprio network e una rete specifica, aziendale o pubblica superando anche le barriere nazionali con una possibilità di sfuggire a operazioni di *monitoring* come avviene, ad esempio, nell'acquisto di prodotti, beni o servizi in contesti geografici, e quindi mercati, extra Ue. Fermo restando che la possibilità di implementare una VPN è riconosciuta a quasi tutti i sistemi operativi più diffusi, in genere si usano le VPN per consentire il collegamento dell'utente da remoto alla rete con la quale dialoga per motivi di lavoro o per altri motivi che riguardano semplici operazioni quotidiane di informazione e comunicazione. Ciò significa che, nel definire un *tunnel proxy* tra la rete aziendale o del concessionario di servizi e la propria connessione individuale, si possono scambiare dati la cui direzione può essere diversa da quella ritenuta adeguata secondo il sistema. D'altra parte, con una connessione VPN ci si può "collegare" da un client (utilizzatore, sia hardware che software) come se si fosse fisicamente cablati (attraverso un cavo di rete o un intramezzo wireless). La sicurezza del sistema è assicurata dal fatto che se l'utente ha il servizio VPN attivato, tutte le sue richieste transitano dai server aziendali, come se la connessione fosse effettuata in locale, ottenendo pertanto l'accesso ai servizi di acquisto o di abbonamento riservati. Ma non solo. L'utente si troverà anche sottoposto alle condizioni del gestore, il quale potrà decidere se crittografare la connessione o meno in ragione del livello di sicurezza che ritiene più adeguato a tutela del servizio fornito o dei dati di cui si permette l'accesso. Tuttavia, è anche vero che l'utente di una VPN può decidere di affidarsi ad un server non necessariamente aziendale in

ragione dell'uso che ne intenderà fare. La sicurezza per il gestore, che si svolge sulle reti definite intranet, dovrebbe essere assicurata sulla base della limitazione degli accessi o all'interdizione per il possessore di una VPN di poter accedere a siti non autorizzati dallo stesso gestore. È evidente che la pericolosità di accessi indesiderati risiede nella gestione dei protocolli di *tunneling* soprattutto quando si permette, ad esempio, a un protocollo straniero di essere usato su una rete che naturalmente non lo supporta. In materia di sicurezza è vero che il *tunneling Secure Shell* permette di oltrepassare i firewall che proibiscono determinati servizi internet, sempre che siano permesse connessioni in uscita. Ma è altrettanto vero che proprio la possibilità di aggirare i firewall in uscita, utilizzando protocolli riconosciuti come autentici, rischia di far accedere una minaccia all'interno di sistemi o di definire e superare la protezione crittografica della comunicazione. Al di là delle varie protezioni che una VPN dovrebbe avere, va da sé che i moltiplicatori di sicurezza si identificano in protocolli che dovrebbero permettere l'autenticazione e in alcuni casi la crittografia della rete. Poiché i tunnel hanno un ingresso e una uscita e viceversa, chi gestisce/amministra/utilizza uno dei due gate deve aver stabilito con l'altra parte le condizioni e le regole di accesso. L'obiettivo è quello di evitare compromissioni ma, in particolar modo, intrusioni nel percorso VPN sfruttando proprio i protocolli di sicurezza e l'ingresso nel *tunnel proxy*. Tutto questo per evitare la minaccia più frequente indentificata in un cosiddetto *replay-attack*. Cioè un attacco condotto sulla rete diretto a impossessarsi di credenziali di autenticazione comunicate per replicarle in maniera fraudolenta.

Oggi, tuttavia, le tecnologie e le tecniche difensive tradizionali affrontano il 99% delle minacce informatiche anche solo attraverso sensori tradizionali, software e antivirus. Le stesse "Advanced Persistent Threat", (APT) adattano le loro azioni a obiettivi specifici gestendo tempi e modalità utili a sfuggire al rilevamento⁶. Le APT sono sempre caratterizzate da

⁶ Le "Advanced Persistent Threat" identificano una minaccia concreta messa in campo da avversari che presentano un livello di alta capacità tecnica. Le APT rappresentano non solo organizzazioni strutturate ma Stati sovrani che affidano a tali comunità, precostituite informalmente o anche istituzionalizzate, il compito di condurre attacchi anche su larga scala e nel tempo con più vettori, sugli asset sensibili, economici e militari, verso le comunità-bersaglio. Lo stesso acronimo, APT, può essere meglio precisato proprio nei termini di identificazione. Una minaccia avanzata è tale dal momento che essa esprime competenze elevate, dispone di risorse tecnologiche ed economiche importanti e può ri-

un'ampia mutevolezza, sono controllate da remoto da soggetti fisici la cui capacità di sfuggire ai tentativi di difesa risiede nell'adottare le migliori soluzioni per rendere complessa la loro attività o nella dissimulazione stessa dell'attacco condotto. Il contrasto a tali minacce risiede, pertanto, nel disporre di sistemi di scoperta, ovvero di individuazione del pericolo, del tipo e della provenienza. Per fare questo, e per guadagnare tempo nel tentativo di identificarne la provenienza, si può ricorrere a una distribuzione in remoto di team incaricati della scoperta e della risposta frammentando, in questo modo, le capacità di attacco. Non solo. Anche effettuare delle controricognizioni diventa necessario per vincere un confronto con una APT. D'altra parte, in questo ambito non si ha a che fare con semplici operazioni di hackeraggio, ma con attacchi strutturati condotti da avversari più preparati che possono far capo a Stati nazionali o gruppi terroristici con livelli di competenza e risorse altamente sofisticati che cercano di stabilire punti d'appoggio permanenti nelle infrastrutture digitali delle istituzioni avversarie⁷. Per combattere minacce informatiche sempre più avanzate Timothy Paul Coderre, CSO di Arc4dia⁸, ritiene che il nuovo campo di confronto non è solo quello delle infrastrutture critiche degli Stati, ma anche il cosiddetto "Internet of Things" (IoT) o "Internet delle cose". Cioè minacce condotte sui dispositivi che gestiscono le *smart things* nel tentativo di penetrare, usandole come teste di ponte (*pivoting*) per conquistare spazio nelle reti principali di gestione dei dati attraverso le quali rag-

correre non solo a software liberi ma anche autoprodotti e, per questo, più complessi da individuare e contrastare. Anche la raccolta di informazioni è parte delle capacità avanzate di una APT dal momento che, se espressione di apparati di intelligence, essa può ricorrere non solo a software pubblicamente disponibili ma anche creati ad hoc, più versatili e complessi da rilevare. Inoltre, per raccogliere informazioni sui propri obiettivi una APT potrebbe servirsi di *tool – utility* destinate a interagire con l'utente, e anche installabili in default come "applicativi", utilizzate per l'analisi, la configurazione, l'ottimizzazione e/o la manutenzione del computer. La sua funzione è quella di eseguire l'impostazione e/o il monitoraggio o altre operazioni amministrative di dispositivi, sistemi operativi, hardware o altri software dedicati. Una APT è persistente perché, al di là dei vantaggi immediati, che non sono lo scopo, l'obiettivo è quello di essere presente nei sistemi attaccati il tempo necessario per poter acquisire il maggior numero di informazioni ritenute utili per condurre a buon fine l'operazione e/o per massimizzare il risultato predefinito e/o imporre il maggior danno possibile alla comunità/istituzione o sistema-bersaglio.

⁷ Cfr. National Institute of Standards and Technology, *Managing Information Security Risk Organization, Mission, and Information System View. Information Security*, US-Department of Commerce, 2011 p.16 e ss.

⁸ Si veda <https://arc4dia.com/>.

giungere i sistemi centrali⁹. Gli aggressori, infatti, sfrutteranno sempre di più i servizi offerti e i processi dei dispositivi intelligenti¹⁰. Un aspetto, questo, che è stato ben evidenziato nel Vertice Nato di Varsavia del 8 e 9 luglio 2016. Infatti, sin dal 2015, in ambito NATO, si era dato il via a una collaborazione nel settore privato con lo sviluppo di una “Malware Information Sharing Platform” (MISP); cioè a un’ampia interazione diretta con l’industria e workshop di progetti di difesa intelligente. Inoltre, sempre nel 2015, anno dell’avvio di tali progetti e di maggior sensibilità verso la cybersecurity, circa 65 rappresentanti dell’industria hanno partecipato alla “NATO Cyber Coalition”. Un’idea di collaborazione operativa con lo scopo di approfondire le procedure e garantire un rapido coordinamento sia a livello operativo che strategico attraverso scenari realistici in modo che l’Alleanza, nel suo insieme, fosse preparata in caso di crisi da attacco informatico. Da allora, il Centro di eccellenza per la difesa informatica della NATO di Tallinn, in Estonia, organizza un’esercitazione annuale di Locked Shields per rappresentanti delle nazioni alleate e partner.

Tuttavia, per Coderre, le vulnerabilità spesso esistono proprio nei dispositivi e sistemi IoT che sono al di fuori dal controllo informatico o dalle procedure di sicurezza sottraendosi, in questo modo, ad ogni possibile monitoraggio. Si pensi agli impianti di condizionamento, la gestione elettronica degli accessi o alle diverse possibilità offerte dalla domotica. Un campo, quello IoT, estremamente sensibile dove i vari device rappresentano ottime porte di accesso a dati e informazioni che si inseriscono dal quotidiano privato alla dimensione pubblica delle relazioni sociali e politiche oltre che economiche. D’altra parte, già nel 2015, era previsto che nel solo 2016 ci sarebbe stato un aumento di IoT che avrebbe portato a 6,4 miliardi di “cose” intelligenti connesse per l’utilizzo. Ciò spingerà i criminali informatici a puntare sempre di più a manipolare i dispositivi IoT per spionaggio ed estor-

⁹ Il campo delle “Internet of Things”, (o Web of Things), è quello rappresentato dall’universo di *smart object* che dai *device* personali si sposta sulla domotica e su altre attività o “cose”. La principale fetta di questo mercato sembra essere rappresentata dalle applicazioni di *Smart Metering* (i contatori intelligenti installati presso le utenze domestiche), nelle *Smart Car*, nella Domotica o *Smart Home*, o nelle *Industrial IoT*. Cfr. A. Tumino, *Mercato IoT: quanto vale l’Internet of Things in Italia*. In https://blog.osservatori.net/it_it/mercato-iot-in-italia, 11 aprile 2019.

¹⁰ T.P. Coderre, *Battling Today’s Most Advanced Cyber Threats*. In *Strengthening Peace and Security*. Nato Summit 2016, Warsaw, Atlantic Treaty Association, Global Media Partners, 2016 p. 85.

sioni¹¹. Ma nel campo della difesa da attacchi informatici anche disporre di nuovi firewall diventa una possibilità ulteriore su modalità di protezione già collaudate nel passato a vari livelli di uso e di minaccia possibile. D'altronde, la maggior parte delle organizzazioni usano tradizionalmente come perimetro del sistema di difesa proprio i *firewall*, aggiungendo livelli ulteriori di sicurezza in ragione dell'evoluzione della minaccia. Però è anche vero, che pur dovendo affrontare una minaccia sempre più complessa, un *firewall* che si implementa ogni volta alla fine perde di efficacia. L'idea sarebbe quella di poter disporre di soluzioni firewall di nuova generazione capaci di realizzare all'interno di un ben definito perimetro di sicurezza una rete che andrebbe dal cloud ai dispositivi mobili attraverso i quali si accede ai servizi e se ne garantisce la difesa. Questo, permetterebbe di difendere in maniera integrata server di posta, server Web l'infrastruttura wireless. Ciò richiede però, come visto, nuovi concetti di firewall che abbandonino la loro natura di difesa passiva riconfigurandosi in sistemi attivi con capacità di acquisire informazioni utili per assicurarsi un rapido adeguamento alle minacce indicate. D'altronde, ogni attacco hacker tende a essere sempre più sofisticato e sincronizzato senza dover rispondere a particolari condizioni fisiche di collocazione spaziale. Ma non solo. In un quadro di interdipendenza che sottende le relazioni contemporanee, l'ulteriore sfida si sposta sulla capacità di cooperazione tra pubblico e privato e sulla esistenza di una consapevolezza del rischio dal momento che non sono pochi i casi nei quali il furto del cosiddetto IP critico, cui si riferisce anche la proprietà intellettuale e non solo la persona, può essere in corso da anni senza che l'utente sia a conoscenza di essere stato hackerato. Una soluzione, in questo caso, potrebbe essere rappresentata dal disporre di una potente piattaforma dati e dall'utilizzo di un "super motore" di correlazione, per identificare e valutare in modo proattivo attività insolite o sospette e rispondere rapidamente se capaci di individuare per tempo le potenziali vulnerabilità.

¹¹ Lo stesso apprendimento automatico (Machine Learning-ML) e l'intelligenza artificiale (Artificial Intelligence-AI) verranno utilizzati in modo improprio per ascoltare su dispositivi connessi come smart TV e altoparlanti per curiosare nelle conversazioni, personali e aziendali, che possono fornire materiale per estorsioni o spionaggio aziendale. In *The converged future ushers in old and new attacks and techniques that expose information technology (IT) and operational technology (OT) assets*, <https://www.trendmicro.com/vinfo/ph/security/research-and-analysis/predictions/2020>. Vedasi, anche *The New Norm. Trend Micro Security Predictions for 2020*. Paper disponibile in <https://documents.trendmicro.com/assets/rpt/rpt-the-new-norm-trend-micro-security-predictions-for-2020.pdf>.

3. I presupposti per una strategia

In altre parole, non sembra vi siano alternative al dover fare i conti con un mondo sempre più orientato a ridurre i tempi di gestione non solo delle relazioni umane ma di quelle economiche e politiche. La possibilità che si ridefiniscano i rapporti umani ed economici in un ampio spettro di fatto ha aperto le porte a una società interconnessa, interdipendente e ipersensibile a ogni mutamento come a ogni rischio che i processi che regolano le attività produttive o la fornitura di servizi possano creare non solo incertezze, ma definire situazioni di rottura nel campo del consenso come nel mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Oggi, molti sistemi rispondono a questa logica: «più persone usano Google, più diventano intelligenti». Cooper Ramo fa questo esempio: si immagini di provare a fare ricerche sulle armi nucleari in Iran senza accedere a un database istantaneo di dati chimici o ingegneristici. Ciò sarebbe ancora possibile, ma sarebbe più difficile. E la ricerca sull'Intelligenza Artificiale, sulla stessa sicurezza informatica o sulla moderna finanza elettronica? Sarà impossibile senza disporre o, meglio, “far parte”, di una connessione al sistema globale¹². Quindi, come si vede, la possibilità di gestire da remoto molti se non moltissimi aspetti del quotidiano come della governance attraverso forme di *cloud computing*, o ricorrendo allo *smart working* se non affidandosi alla *blockchain* per poi approdare alle opportunità che saranno offerte dall'AI - il cui primo passo si può individuare nelle opportunità e nelle soluzioni che la domotica già offre all'utente - ampliano il campo delle applicazioni. In questo senso, si allarga anche il perfetto allineamento dei dati che riguardano le persone nelle loro diverse manifestazioni come individui, utenti, consumatori o anche pazienti. La crescita della digitalizzazione aumenta, quindi, lo spettro delle possibilità di minaccia e le vulnerabilità dei dispositivi che nell'uso quotidiano di fatto sono dei terminali utili all'accesso delle più diverse richieste. È evidente, allora, che se è vero quanto in conclusione riporta il *Global Cybersecurity Outlook*, 2022 reso disponibile dal *World Economic Forum Centre for Cybersecurity*, e ciò che la spinta verso un maggior ricorso all'AI nei settori più disparati dell'attività umana, da quella produttiva a quella economica a quella di sussistenza e di sicurezza e difesa, il mondo della sicurezza informatica non sarà più lo

¹² J. Cooper Ramo, *The Seventh Sense: Power, Fortune and Survival in the Age of Network*, Hachette Book Group, New York 2016 p. 263 e ss.

stesso¹³. O, meglio, non saranno più solo sufficienti le figure che oggi rappresentano l'interfaccia tra il gestore dell'offerta digitale del servizio e l'utenza. Vi sarà un problema concreto di cambiamento del linguaggio che si evolverà man mano con l'obiettivo di abbattere i tempi di gestione tra domanda e risposta, tra quanto deciso e l'azione conseguente. Coerentemente con quanto descritto nel testo del WEF, la *cybersecurity* non si risolverebbe solo nel contrasto alla minaccia, ma si determinerebbe a dover prevedere, resistere, adattarsi per poi rispondere ad ogni possibile *crash* o stress informatico. Ciò significa che, al di là delle figure che saranno individuate nell'ambito di una policy in materia di *cybersecurity* a fronte di una più avanzata progressione verso la digitalizzazione della pubblica amministrazione e della produzione, la valutazione del rischio, quanto la definizione di capacità di resistenza, dovranno far parte di un comune e condiviso quadro di insieme. Ovvero, di una visione unica e condivisa di come affrontare strategicamente ogni minaccia approntando le risorse necessarie sia umane che materiali; e ciò dovrebbe avvenire sia sul piano nazionale sia su quello di un più evidente e sinergico coordinamento europeo. La Rete, insomma, è divenuta la trama della vita di ognuno di noi. Il *network* è il punto di distribuzione delle capacità di gestione e delle conoscenze di una società. È la matrice fatta di nodi che individua società sempre più aperte, che progressivamente moltiplicano la loro interdipendenza su assetti infrastrutturali che non si esauriscono più entro i confini fisico-politici di uno Stato. La stessa idea di *network*, ad esempio, va di pari passo con flessibilità e adattabilità: caratteri fondamentali per la sopravvivenza di un sistema. Se questo è, allo stesso tempo, il punto di arrivo e di partenza, si comprende come da Arpanet¹⁴ a Internet (e alle prossime prevedibili estensioni e/o configurazioni), la via verso la digitalizzazione di ogni sfera di relazione politica, economica, sociale e culturale potrà materializzarsi

¹³ Global Cybersecurity Outlook, 2021.

¹⁴ «Arpanet» (Advanced Research Projects Agency Network; Rete dell'Agenzia per i progetti di ricerca avanzati), rappresentò la prima versione di Internet dedicata all'uso universitario e con profili per uso militare dai quali si fa risalire il World Wide Web. Arpanet fu una rete di computer realizzata nel 1969 dal Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa), un'agenzia del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti responsabile dello sviluppo di nuove tecnologie a uso militare delle quali anche gli universitari potevano disporre. Per un approfondimento su Arpanet vedasi M. Castells, *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001. Tr. it. *Galassia Internet*, Feltrinelli, Milano, 2002. pp. 21 e ss.

dovunque, poiché le distanze tra il livello che decide e l'utente/destinatario finale verranno abbattute. Si tratta di una corsa verso modelli di semplificazione procedurale oggi completamente miniaturizzate in device pronti all'uso e abilitanti qualunque utente in tempo reale. D'altra parte, le distanze tra gli uomini e le società si sono ridotte significativamente e la maggior disponibilità di tecnologie e il rapido accesso alle conoscenze che queste implicano riduce i tempi di recupero ed elaborazione delle informazioni, generando un ambiente nuovo nel quale i bisogni dell'uomo si risolvono senza soluzione di continuità in un contesto che potremmo definire "extrafisico", ma che ha tuttavia conseguenze rilevanti sul piano materiale. Nell'arcipelago della rete, che definisce la matrice stessa dell'infrastruttura di informazione e di gestione di ogni attività umana in termini di processi decisionali o di progettazione nonché di elaborazione e/o di produzione, le minacce alla sicurezza delle persone e delle infrastrutture sono quindi notevolmente aumentate. Queste provengono da una fisicità destrutturata che permette loro di penetrare più agevolmente i depositi e i centri di elaborazione delle informazioni ma anche di raggiungere e condizionare la vita di milioni di utenti/cittadini della comunità bersaglio. Ciò significa che diverrà sempre più urgente pianificare e definire protocolli di sicurezza, prevedendo meccanismi e strumenti (hardware e software) di difesa nei confronti di minacce che mutano con estrema rapidità. Un'interruzione debilitante, un *crash* informatico dovuti a cause endogene al sistema o provocati da un attacco esogeno sono aspetti che incidono e incideranno sempre più pervasivamente sui sistemi informativi per le infrastrutture critiche e, quindi, costituiranno una minaccia concreta per le persone, l'economia e la sicurezza nazionale. È evidente, allora, che ogni strategia relativa alla difesa della tenuta economica e sociale di un Paese dipenderà da come e in che misura si risponderà alle prossime sfide, alle vulnerabilità, a queste minacce prima che possano essere sfruttate per danneggiare i sistemi informatici che supportano le infrastrutture critiche. In altri termini, occorre che le difese garantiscano se non l'invulnerabilità almeno una drastica riduzione di danni e interruzioni del sistema, arginando le minacce.

Per consentire un tale approccio e realizzare una strategia di sicurezza del cyberspazio sarà necessario affidarsi a un partenariato pubblico-privato. In questa prospettiva, è del tutto evidente che nel rapporto pubblico-privato si gioca la possibilità di garantire una sicurezza a più ampio raggio

nella prevenzione e nella gestione delle possibili minacce. Le infrastrutture critiche sono composte, infatti, da istituzioni pubbliche e private e riguardano settori come l'agricoltura, l'alimentare, l'idrico, la salute pubblica, i servizi di emergenza, la difesa, la base industriale, l'informazione e le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti, le banche e la finanza, i prodotti chimici e i materiali pericolosi, la posta e le spedizioni. Insomma, non vi è un aspetto della vita quotidiana che non si muova nel campo del cyberspazio o non abbia con esso implicazioni dirette o indirette.

D'altra parte, se c'è un aspetto che contraddistingue il mondo nel quale viviamo di certo è la velocità con la quale le stesse relazioni umane, nella loro diversa manifestazione, sono espresse e gestite attraverso la capacità di elaborare le informazioni; ovvero dalla possibilità di accedere a quella "infosfera" (*Infosphere*), o sfera informazionale, sia per quanto riguarda i rapporti interindividuali che comunitari sia per quanto attiene alle relazioni tra lo Stato e i soggetti/attori/fornitori non necessariamente formali ma che presentano un *appeal* fortemente internazionale nell'offerta di servizi che nella dimensione economica. Digitalizzazione delle attività di ogni giorno, processi articolati sequenziali e semplificati di procedure di governance della vita quotidiana rappresentano il futuro nel quale si ridetermineranno i rapporti tra cittadino/governo o tra fornitore/utente, produttore/consumatore o ancora tra insegnante/docente e tra medico/paziente. Si pensi poi alle implicazioni nel quadro della gestione delle crisi, da quelle economiche a quelle sanitarie e politico-militari. Da ciò, l'urgenza di garantire la sicurezza delle reti e la loro capacità di resistenza agli attacchi informatici o alle conseguenze di questi sulle infrastrutture critiche. Lo stesso incremento del ricorso al cosiddetto cloud computing - ossia a quella rete che permette tra vari dispositivi di connettere l'utente con il fornitore creando una vera e propria nuvola informatica nella quale si processano informazioni e ordini su piattaforme condivise - realizza un legame diretto tra periferie e centro, tra l'individuo remoto e un'architettura di strutture centrali che garantisce, o dovrebbe garantire, che in una condizione *peer to peer* delle relazioni si possa anche definire un quadro di soddisfazione e di fidelizzazione dell'utente/consumatore. Ciò accade anche nella formazione a distanza o nel lavoro da remoto, o smartworking, laddove la dematerializzazione fisica del lavoratore può lasciare il dubbio di dove e in che misura l'altrove informazionale possa essere condiviso con altra concorrenza sfuggendo, dal dominio del dante causa proprio il controllo del lavora-

tore nonostante l'esistenza di soluzioni informatiche che controllano e verificano il livello di attenzione del lavoratore, le altre connessioni aperte dai processi o dallo stesso lavoratore/operatore.

Non si deve poi tralasciare la nuova frontiera della tecnologia a blocchi, meglio nota come *block chain*; ovvero, quella catena di registri che si muove su una rete di nodi attraverso i quali si gestiscono assetti finanziari, e non solo, senza ricorrere alle procedure fisiche di *banking* ma affidandosi a una rete aperta la cui sicurezza si fonda su una serie di consensi progressivi che l'utente rilascia nel corso delle operazioni. Nata soprattutto per gestire il mondo delle criptovalute, la tecnologia *block chain* potrebbe però presto costituire una risorsa per organizzare processi di governance amministrativa che favorisca livelli di decentralizzazione, semplificandone il funzionamento. Un processo di decentralizzazione immateriale che dovrebbe permettere una registrazione distribuita delle informazioni tra più nodi per il controllo di coerenza da parte del gestore della piattaforma. È evidente che la tracciabilità e la possibilità di ricostruire i diversi passaggi che caratterizzano un tale processo rappresentano un aspetto importante per garantire il controllo e la verifica delle operazioni informatiche. Ma costituisce anche il momento più delicato dell'intero processo nel corso del quale l'esistenza di un *bug* informatico potrebbe compromettere tali operazioni (transazioni finanziarie, atti amministrativi ecc.) o modificarne i termini e i contenuti.

Un altro aspetto, che va di pari passo con il decentramento, è l'inutilità di un'intermediazione. Su questo piano, la possibilità stessa offerta dalle nuove tecnologie *block chain* – nelle quali si colloca anche l'idea del ricorso a un *metaverso* nelle transazioni bancarie o nei processi amministrativi o, ancora, nelle fasi di contrattazione/negoziazione – ne rappresenta un aspetto potenziale. Tutto questo, offre una visione del mondo che risolve la fisicità nell'abbattimento delle barriere spazio-temporali dei processi di governance, andando oltre rispetto a quella "visione da vicino" – una sorta di «mirror vision», espressione coniata da David Gelernter, professore alla Yale University, e autore di *Mirror Worlds* (1991) – in cui si dimostrerebbe come l'idea di rete si sviluppi nel quotidiano, trasformando i paradigmi della nuova società in nuovi termini organizzativi e/o di relazione¹⁵.

¹⁵ *Building Mirror Worlds*, in D. Gelernter, *Mirror Worlds: or the Day Software Puts the Universe in a Shoebox... How it Will Happen and What it Will Mean*, Oxford University Press, Oxford, 1993, pp. 179-212.

4. Una nuova geografia imposta dalla tecnologia

In un saggio del 2016 dal titolo *Connectography*, Parag Khanna, voce della più attenta politologia asiatica seppur di formazione occidentale, ridisegnava la mappa del prossimo ordine mondiale¹⁶. Mappa non solo definita in termini fisico-politici, ma riscritta, e reinterpretata, e nella quale alla geografia politica si sarebbe sostituita una geografia funzionale. Ne scaturiva una descrizione delle relazioni umane che era stata espressione del grado di interdipendenza o, meglio, delle reti distributive (*supply chains*) che l'interconnessione globale aveva creato e sulla quale costruiva giorno dopo giorno la propria architettura di governance, sia che riguardasse le attività produttive, sia le interrelazioni tra istituzioni governative sia l'accesso o le prestazioni di servizi. Si tratta, in poche parole, di una nuova *imago mundi*, che in definitiva ridisegna ogni linea di confine rendendola sempre più piccola sia nelle comunità che tra le comunità. Ma non solo. La stessa relatività dei confini dell'informazione politica, economica e personale rappresenta la caratteristica fondamentale delle future relazioni tra Stati, popoli e individui a cui si aggiunge una molteplicità di attori non governativi e non convenzionali che supera le barriere fisiche, penetrando nelle coscienze ed esercitando forme di condizionamento del comportamento degli individui, precedentemente affidate a strumenti politici, economici e militari di tipo convenzionale. Le dimensioni di un soggetto politico, ad esempio, non sono più considerate prerogativa di forza, ma solo una condizione quantitativa – e non necessariamente solo economica – almeno in termini di gestione di una posizione di egemonia. Ecco allora, che nascono anche nuove topografie che nell'indicare modi e termini di accesso alla Rete diventano il punto di non ritorno tra chi si inserisce nella corsa al protagonismo mondiale e chi vi rimarrà fuori. Tra chi segue vie e percorsi legittimi e chi si inserisce seguendo un progetto volto a destabilizzare in poco tempo certezze e sicurezze. La rete, insomma, è una nuova lettura di una mappa che cambia continuamente, un'estensione necessaria dell'esistenza di interi sistemi, che si inserisce in forme e con conseguenze diverse nella vita materiale di ogni individuo e di ciascun soggetto politico-sociale. Pertanto, nello spazio *cyber* ogni attacco sarà proporzionale al grado di dipendenza informatica del soggetto verso il quale l'attacco verrà condotto. Una condizione

¹⁶ P. Khanna, *Connectography. Mapping the Future of Global Civilization*, Random House, New York 2016. Tr. it. *Connectography, Le mappe del futuro ordine mondiale*, Fazi, Roma 2016.

che fa della *cybersecurity* una necessità per poter affrontare una minaccia sempre più aspecifica perché ogni settore e campo dell'azione politica, economica, sociale e culturale sarà a dominazione trasversale e intersecherà inevitabilmente ambiti della vita tradizionale, anche non direttamente o necessariamente collegati alla rete. Inoltre, l'assenza di geospecificità e la difficoltà di individuazione dell'origine della minaccia, dimostrano quanto un'aggressione *cyber* possa essere difficilmente identificabile e chiaramente riconducibile a soggetti criminali specifici, a matrici politico-ideologiche o a Stati e a organizzazioni politiche istituzionalizzate o, ancora, a forme ibride che mettano insieme più combinazioni tra quelle indicate. D'altronde, come osserviamo oggi, la nuova frontiera cyber e il maggior ricorso alla gestione delle *commodities* e delle *utilities* su piattaforme di governance digitale aumenta il rischio di attacchi alle modalità di approvvigionamento per le prime e alle misure e procedure di protezione delle infrastrutture strategicamente critiche per le seconde. Alcuni esempi sono di per sé ormai di scuola dal momento che la distribuzione di attacchi informatici non trascurava di colpire asset che possono avere un valore "dimostrativo" come la volontà di colpire le procedure di voto di Eurovision da parte di sedicenti hacker facenti capo alla rete "Legion" quanto, al contrario, mirare a infrastrutture strategiche come Poste italiane o i porti di Genova e Savona, determinanti per il *transshipment* verso il Nord Europa, messe in campo da "Killnet", identificato in un collettivo russo con al proprio attivo diverse attività di hackeraggio dopo l'aprile 2022, cui sono seguite le controrepliche di Anonymous. Tuttavia, ciò non basta ancora a offrire un quadro della minaccia ad ampio spettro come annunciato periodicamente dal *Computer Security Incident Response Team* italiano – CSIRT, già *Computer Emergency Response Team* – CERT, nelle diverse circostanze sia in materia di validità di firewall prodotti e acquisiti, anche nell'ambito Pubblica Amministrazione sia di attacchi dovuti ad altre entità che superano le barriere di difesa¹⁷.

Tra le tante possibilità di condotta in *Cyber Warfare Conflict Analysis and Case Studies*, ne vengono indicate in maniera molto articolata le più frequenti. Si possono così definire:

¹⁷ Gli attacchi condotti da "Legion" e "Killnet" si dividono tra procedure *Denial of Service* (Dos) o *Distributed Denial of Service* (Ddos). In genere gli attacchi che vengono condotti si possono suddividere come attacchi Ddos il cui compito è quello di far giungere al sistema una serie di richieste fittizie di dati e informazioni cui il sistema non riesce a rispondere e non risponde neanche alle richieste legittime. In genere si distribuisce tale attività su più dispositivi; *defacing* (o *defacement*), un attacco condotto in maniera mirata su pa-

a. Cyberspionaggio

Applicata da attori statali per raccogliere informazioni. La maggior parte delle informazioni recuperate non contiene segreti di Stato o informazioni riservate, ma si può ritenere utile per operazioni di ricatto soprattutto in campo politico e sulla vita privata o per motivi a carattere prettamente militare;

b. Web Vandalismo

Si entra nel campo della definizione di un *cyberwarrior* che commette atti di vandalismo deturpando pagine web, modificandone gli aspetti del *framework* che si presenta scarsamente protetto. Una sorta di equivalente digitale dei graffiti e può essere utilizzato come mezzo di agitazione degli animi antagonisti e non per danneggiare in termini economici o fisici attività di impresa o operazioni politiche. Ovviamente, chiunque può trasformarsi in guerriero digitale, anche un governo. Emblematico il caso del governo britannico che ha violato un sito Web di Al-Qaeda, modificando il codice HTML, sostituendo una “ricetta” per la fabbricazione di bombe, con una ricetta per confezionare una cupcake.

c. Propaganda

In questo caso lo scopo è provocare un’agitazione politica attraverso l’attacco condotto nei confronti di una pagina web per modificarne il contenuto e per sostenere una sorta di messaggio politico in senso lato o per fare proselitismo;

d. Acquisizione di dati riservati

Si tratta di una forma più complessa di spionaggio informatico che prevede la raccolta di informazioni su argomenti riservati. L’esecuzione e il successo richiede la capacità di penetrare il sistema di sicurezza con l’intento di acquisire dati su un obiettivo riservato: tipicamente informazioni militari e segreti commerciali.

gine di siti destinate al pubblico con l’intenzione di promuovere contenuti e, quindi, informazioni, utili a chi a vario titolo ha interesse a modificare una opinione o una percezione o una propensione; il *phishing*, il cui obiettivo è quello di impossessarsi di informazioni personali, come credenziali di accesso nelle operazioni di *banking* (una forma di attacco che si presenta nelle vesti di una richiesta che perviene attraverso email, sms, un messaggio IM o un sito apparentemente istituzionale); il *malware*, attacco realizzato attraverso una esecuzione involontaria di un codice ingannevole su sistemi e pc visti come terminali-bersaglio. Il codice viene diffuso dalla ripetizione sul terminale con il risultato di inibire l’uso del terminale attaccato e dei sistemi o server di cui questo è l’emanazione remota.

e. Distributed Denial-of-Service (DDoS)

Questa modalità di attacco si verifica quando una grande quantità di computer invia attacchi *denial-of-service* (DoS) a un altro sistema collocato altrove. Gli attacchi vengono eseguiti con grandi gruppi di utenti che accedono a un sito Web contemporaneamente, sovraccaricando il server e costringendolo a spegnersi. Questo attacco impedisce ad altri utenti di accedere al sito Web e può eventualmente danneggiare l'hardware del server se non viene installata un'adeguata protezione, negando così il servizio e le informazioni di quel sito Web ad altri utenti.

f. Distribuzione di equipaggiamenti/attrezzatura

Si tratta di un'intercettazione di un ordine elettronico per un prodotto e/o servizio (come una fornitura di armamento militare) e la sostituzione e/o il blocco dell'ordine, in modo da generare confusione. Ciò richiede un livello di competenza tecnica moderatamente elevato, poiché questi ordini sono altamente protetti contro un attacco informatico a causa della loro natura confidenziale.

g. Attacchi alle infrastrutture critiche

È condotto nei confronti dei servizi pubblici (elettricità, acqua, carburante, comunicazioni, sistemi commerciali o di trasporto) con un virus destinato a interromperne la funzionalità. Per attacchi di questo grado è necessaria la comprensione di software complessi e la capacità di aggirare le barriere di sicurezza informatica.

h. Hardware contraffatto compromesso

Ciò comporta la distribuzione di software infetto da un produttore ai suoi clienti. Il software, dal codice del microprocessore alle normali applicazioni desktop, nasconde il virus e rimane inattivo per lunghi periodi di tempo prima di diventare attivo. Il processo richiede diversi livelli di connessioni per funzionare correttamente, in particolare la comunicazione con gli individui all'interno del processo di produzione e produzione. Il software infetto può svolgere un'innumerabile serie di funzioni, dal dumping dei dati alla distruzione della capacità di lavoro del computer. Questo tipo di vulnerabilità è comunemente indicato come *attacco zero-day* ed è stato utilizzato nel caso "Stuxnet" per distruggere la centrale nucleare in Iran nel 2017. La distribuzione del malware è avvenuta dal sistema operativo Windows al sistema SCADA

(Supervisory Control and Data Acquisition), che controllava il reattore nucleare¹⁸.

i. Furto o distruzione dell'hardware

L'approccio più diretto alla guerra informatica condotto attraverso l'interazione fisica con un computer. È considerato il modo più efficace per raccogliere informazioni e distruggere un nemico. Ciò si ottiene rubando o distruggendo l'hardware del sistema. Dai casi di studio si nota che questa è un'arma diffusa, utilizzata in casi di guerra informatica, come “Stuxnet” e “Ukrainian Power Grid”¹⁹.

Insomma, date le precedenti premesse, controllare le infrastrutture strategiche come le reti di approvvigionamento e distribuzione di energia, rappresenta una delle modalità attraverso le quali si può condizionare la vita di una comunità o di una parte significativa di essa. Ciò vale anche per la rete dei trasporti, la diagnostica sanitaria, la gestione dei flussi finanziari, i servizi bancari nelle operazioni di gestione dei risparmi e degli investimenti. Da ciò l'idea che si possa verificare una interruzione o un disfunzionamento delle procedure informatizzate di gestione rappresenta il rischio di una paralisi delle istituzioni e della vita dei cittadini di uno Stato, generando un senso di incertezza e confusione che anche il singolo individuo può provare quando, ad esempio, perde la connessione con i propri device o quando non riesce a gestire i propri assetti per un certo intervallo di tempo.

Come dimostrano il conflitto russo-ucraino e la guerra di Israele contro Hamas e Hezbollah, le implicazioni cibernetiche in un conflitto sono tutt'altro che un'ipotesi remota o un aspetto marginale e immaginare che la chiusura o la disabilitazione di una rete di forniture energetiche – nel caso specifico – non possa rappresentare un aspetto rilevante e strategicamente determinante di una guerra (ormai ibrida) sarebbe ad oggi irresponsabile e decontestualizzante. Cyber attacchi, infatti, potrebbero provocare l'interruzione di forniture strategiche, mettendo in seria difficoltà il sistema industriale e produttivo, i trasporti, le telecomunicazioni, le istituzioni economico-finanziarie, la difesa, il sistema sanitario e molti altri aspetti della vita nazionale e internazionale.

¹⁸ Attacchi condotti sulle reti di distruzione dell'energia. *The cyberattack on Ukraine's power grid is a warning of what's to come*, In <https://phys.org/news/2016-01-cyberattack-ukraine-power-grid.html>.

¹⁹ M.B. Gazula, *Cyber Warfare Conflict Analysis and Case Studies*, Massachusetts Institute of Technology, Cybersecurity Interdisciplinary Systems Laboratory, 2017 pp.87-93.

Se poi dovessimo approdare su condizioni di *mind control strategy*, ogni procedura di hackeraggio (*hacking warfare*) potrebbe diventare un modo di condurre un attacco da remoto, con la possibilità di ottenere risultati a costi minimi pari a una guerra tradizionale, ma senza gli alti costi in vite umane e senza l'impegno di importanti risorse finanziarie. In questo caso l'*hacking* diventa un vero e proprio strumento di lotta politica ed economica oltre che favorire disegni criminali o terroristici. In tal senso, un hacker può essere il protagonista di un'azione diretta a paralizzare una intera città (Smart City), "assedandola" virtualmente e mettendola "fuori uso", disabilitandone i processi, gli snodi di informazione, comunicazione, erogazione e gestione che assicurano il quotidiano di comunità informatizzate e società densamente integrate. Di certo un attacco ad una Smart City si presenterebbe devastante dal momento che verrebbero meno quelle certezze che segnano il quotidiano di ogni individuo, dai servizi all'approvvigionamento o al semplice accesso al proprio conto corrente o anche, nel caso di versioni domotiche, di gestione della propria casa, anche del proprio domicilio se non alla corrispondenza e al campo delle spedizioni; si pensi per esempio agli attacchi subiti da FedEx o al transhipment nel caso di Maersk²⁰. Ciò basterebbe per gettare nel panico città iperconnesse o anche solo parzialmente connesse come Roma o Milano o altre grandi aree metropolitane dove ogni municipalizzata presenta ormai un elevato grado di digitalizzazione. Non è certo da attendersi il 2050, anno per il quale le Nazioni Unite vedono il raggiungimento del traguardo di una popolazione mondiale di 10 miliardi e una urbanizzazione della stessa pari al 75% in Smart City, per comprendere il livello di rischio. Ciò è sin da oggi pienamente reale e Parag Khanna lo dimostra e rende sin troppo chiaro in che modo e termini la digitalizzazione dei processi di accesso ai servizi, le comunicazioni e le gestioni economiche-finanziarie restituiscono una sorta di autonomia alle grandi metropoli sino al punto da offrire un ritorno al passato con le città-Stato, oggi come Milano, Londra, Hong Kong, Singapore ecc. Città, queste, che esprimono non solo una propria capacità di governance, ma i cui stili di vita si internazionalizzano e interiorizzano da sé in un clima di autogo-

²⁰ Attacchi riconducibili nel 2017 al virus denominato "NotPetya", malware appartenente alla famiglia "Petya". Praticamente un *Trojan horse* considerato quale sottocategoria dei *ransomware*. Un virus che nel 2017 ha causato più di 10 miliardi di dollari di danni. Sui danni provocati da virus *ransomware* vedasi anche l'articolo di F. Filloux, *Le spectre d'un gigantesque chaos*. In «L'Express», 5 mai 2022 p. 22.

verno dei processi e degli accessi²². Ma non solo. Se ci si proietta sin da oggi sul piano dei cosiddetti dispositivi connessi, ovvero nel mondo IoT, il numero dei dispositivi intelligenti (*smart*) ha già raggiunto i 20 miliardi circa. Tutto questo, significa che in maniera direttamente proporzionale aumenteranno le possibilità di attacco partendo dalle forme più semplici, Dos (*Denial-of-service*), con le quali si inibisce l'uso dei dispositivi per obiettivi di vario genere. Dal riscatto al furto di identità digitale ecc. A tali dispositivi *smart* individuali si dovranno aggiungere tutte quelle soluzioni che gestiscono il quotidiano urbano, dalla sorveglianza alle utilities, al controllo della qualità dell'aria, all'energia necessaria per ragioni domestiche o per l'illuminazione urbana o il trasporto, di sorveglianza, ai sensori per la qualità dell'aria e dell'acqua, fino anche ai più tecnologici lampioni intelligenti. Insomma, ogni aspetto della vita quotidiana sarà sicuramente più *smart*, ma, al netto delle policy in materia di sicurezza anche a maggior rischio laddove le grandi metropoli si troveranno costrette a dover investire in *cybersecurity* per proteggere dati sensibili e processi per settori come la sanità, i trasporti, l'acqua, i rifiuti e l'energia e, in particolare, le reti pubbliche wi-fi²².

La stessa NATO, al vertice di Madrid del giugno 2022 ha sottolineato come e in che misura le minacce cyber siano aumentate moltiplicando non solo le capacità tecnologiche, ma anche allargando il fronte del *targeting*. Una consapevolezza dettata non solo dall'esperienza di attacchi hacker

²¹ P. Khanna, *Technocracy in America: Rise of the Info-State*, Khanna, 2017. Tr. it. *La rinascita delle città-Stato*, Fazi, Roma, 2017.

²² Gli "Attacchi ransomware" sono azioni condotte per acquisire in maniera illecita e criptare tutti i file di un'azienda e che permettono ai cyber criminali di richiedere un riscatto per sbloccare l'operatività della vittima e non divulgare i dati sottratti. Un caso di scuola tra i tanti è l'attacco hacker alla città di Atlanta iniziato il 22 marzo 2018. Un attacco ransomware durato cinque giorni che ha colpito i sistemi informatici della Corte di giustizia, dell'amministrazione comunale e dei centri per l'impiego. Circa i trasporti, un caso interessante è rappresentato dall'attacco alla metropolitana di San Francisco del 28 novembre 2016. L'attacco ha messo in crisi la metropolitana provocando gravi danni. In due giorni consecutivi, i sistemi di controllo dei gate di ingresso ai treni sono andati in tilt, restando aperti a chiunque, anche senza un valido titolo di viaggio. Si tratta del primo episodio che ha allertato i sostenitori delle Smart City; quello successo a San Francisco infatti, è l'evidenza che portare innovazioni a un livello così ampio, non vale a nulla se non vengono integrate adeguate misure di sicurezza. Ma non solo. Se si pensa senza andare lontano alla Metropolitana di Torino, primo esempio in Italia di un sistema di trasporto gestito da remoto, l'idea di un attacco ai sistemi di controllo e di guida lascia intendere il livello di pericolosità e la natura del danno ben più grave dell'accesso ai treni dal momento che a essere messa in gioco è la sicurezza fisica dei passeggeri.

verso strutture di gestione informatica di settori strategici, ma da una escalation delle minacce cyber che rappresenta ormai uno degli ambienti principali nel quale si potranno giocare i destini di una nazione e della sua economia. D'altra parte, al di là della valenza civile o militare di un attacco condotto verso le infrastrutture intrinsecamente critiche, come quelle informatiche condotte a vario titolo, ma con l'obiettivo di coartare la volontà altrui è fuori discussione, pur essendo indicato a preambolo del *New Strategic Concept* della Nato varato a Madrid il 28 e 29 giugno 2022, che «le minacce che affrontiamo sono globali e interconnesse». Minacce che «sfidano i nostri interessi, i nostri valori e il nostro stile di vita democratico». La sempre maggiore interconnessione delle reti e degli individui ridefinisce il quadro stesso della minaccia ridisegnando non solo nuove capacità convenzionali, nucleari e missilistiche ma anche, se non soprattutto, cyber. L'idea di stabilire strategie di contrasto ad attacchi hacker richiede anche capacità di risposta, ovvero per chi attacca capovolgendo gli stessi termini dell'aggressione e facendo sì che ogni azione condotta presenti i suoi costi ed eviti dividendi possibili per l'attaccante se non escludere ogni possibilità di *pay off*. Le geografie delle crisi mutano e assumono nuove forme di minaccia dove le stesse forme ibride dei conflitti possibili allargano l'uso di sistemi, mezzi e strumenti attraverso i quali chi aggredisce tende a interferire nei processi di governo democratici e istituzionali. Condurre attività pericolose nel cyberspazio e nello spazio, come le campagne di disinformazione, la strumentalizzazione della migrazione o manipolando le forniture energetiche completa un quadro del quale a Madrid si è posta la premessa nell'incrementare non solo la risposta, ma la consapevolezza del rischio e la necessità di investire per raggiungere una superiorità tecnologica nel dominio del cyberspazio. D'altra parte, una minaccia nel cyberspazio implica una condotta che matura in un ambiente informatico nel quale chi conduce l'attacco si muove ben al di sotto del limite di una guerra tradizionale e dichiarata, ricorrendo ad azioni aggressive che mirano a indebolire le istituzioni e a ottenere vantaggi economici, diplomatici e militari²³. L'approccio messo in campo in passato e mutuato in un

²³ Cfr. *Cyberspace Operations*, June 8, 2018 in: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_12.pdf, e, anche U.S. Cyber Command. 2018. *Achieve and maintain cyberspace superiority command vision for US Cyber Command*. pag. 3. Consultabile in: <https://www.cybercom.mil/Portals/56/Documents/USCYBERCOM%20Vision%20April%202018.pdf>.

certo senso al vertice NATO di Madrid è quello che vedrebbe suggerire un nuovo approccio strategico basato su un “impegno persistente” e sulla difesa in avanti al fine di raggiungere e mantenere la superiorità informatica. Insomma, nel confine sempre più ridotto tra sicurezza militare e sicurezza quotidiana, la sicurezza informatica rappresenta oggi la vera priorità per garantire un ordinato svolgimento della vita pubblica e lo dimostrano non solo le diverse minacce all’uso privato o domestico dei dispositivi, ma la capacità di pervadere ogni ambito digitalizzato in ragione di architetture digitali sempre più diffuse e interconnesse che legano pubblico e privato o che accorciano le distanze tra fornitore e utente o tra produttore e consumatore. Dall’attacco alla rete ferroviaria svedese a quello condotto sulla rete Trenitalia del 23 marzo 2022 con un *cryptolocker*, un tipo di attacco informatico sempre ricadente nell’ambito dei *ransomware* che prevede, criptandoli, l’oscuramento di alcuni dati e successivamente la richiesta di un riscatto per rilasciarli²⁴. Un ransomware sofisticato, che diretto verso le stesse operazioni di prenotazione ed emissione di certificati di viaggio ha dimostrato come e in che misura il settore dei trasporti sia di per sé un obiettivo interessante soprattutto per le interconnessioni con altre infrastrutture dello stesso tipo. A tal proposito la stessa ENISA (European Network and Information Security Agency) con sede ad Atene ha elaborato sin dal novembre 2020 un rapporto sulla sicurezza delle reti e delle infrastrutture dei trasporti ferroviari dei Paesi dell’UE²⁵. Un’attività ricondotta a una verifica costante dei gradi di minaccia e delle possibilità di cooperazione in materia di *cybersecurity* tra gli Stati membri nel rispetto della Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016 (Nis 1) recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell’Unione, e in attesa della direttiva denominata Nis 2, quale proposta di direttiva riveduta sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Un documento con il quale si vorrebbe rafforzare la gestione dei rischi e degli incidenti e la cooperazione.

²⁴ Un *ransomware* è un tipo di malware che impedisce o limita l’accesso degli utenti al proprio sistema, bloccando lo schermo del sistema o bloccando i file degli utenti fino al pagamento del riscatto. Le famiglie di ransomware più moderne, collettivamente classificate come *cryptoransomware*, crittografano determinati tipi di file sui sistemi infetti e obbligano gli utenti a pagare il riscatto tramite determinati metodi di pagamento online per ottenere una chiave di decrittazione. Definizione così data da: <https://www.trendmicro.com/vinfo/ph/security/definition/ransomware>.

²⁵ <https://www.enisa.europa.eu/>

Inoltre, l'accordo provvisorio del Consiglio e del Parlamento europeo del marzo 2022 prevede di ampliare l'ambito di applicazione delle norme, di rafforzare la cybersicurezza e la resilienza dell'UE. In questo senso, l'ENISA dovrebbe assistere gli Stati membri e la Commissione mettendo loro a disposizione le proprie competenze e consulenze e agevolando lo scambio di migliori prassi. In particolare, nell'applicazione della direttiva, la Commissione dovrebbe consultare l'ENISA per creare capacità e conoscenze tra gli Stati membri. Il gruppo di cooperazione dovrebbe anche servire da strumento per discutere capacità e preparazione degli Stati membri e, su base volontaria, assisterli nella valutazione delle strategie nazionali in materia di sicurezza della rete e dei sistemi informativi. Ciò che suggerisce una necessità europea di particolare cooperazione nel campo della *cybersecurity* è rappresentato dal fatto che la stessa Direttiva Nis 1 riconosce al Gruppo di cooperazione e all'ENISA, di essere interdipendenti e complementari. Per questi, una nuova policy di sicurezza richiederebbe la maturazione di una sorta di *comprehensive approach* che dovrebbe far comprendere che i livelli di protezione si confrontano con i livelli di interdipendenza delle reti nazionali ed europee. In linea generale, l'ENISA dovrebbe assistere il gruppo di cooperazione

nell'esecuzione dei suoi compiti, in linea con l'obiettivo dell'ENISA nel regolamento (UE) n. 526/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, vale a dire di assistere le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e gli Stati membri nell'attuazione delle politiche necessarie a soddisfare le prescrizioni legali e regolamentari in materia di sicurezza della rete e dei sistemi informativi previste dagli atti giuridici vigenti e futuri dell'Unione.

In particolare,

l'ENISA dovrebbe fornire assistenza nei settori corrispondenti ai propri compiti di cui al regolamento (UE) n. 526/2013, vale a dire analizzare strategie in materia di sicurezza della rete e dei sistemi informativi, sostenere l'organizzazione e lo svolgimento di esercitazioni a livello dell'Unione in materia di sicurezza della rete e dei sistemi informativi e scambiare informazioni e migliori prassi in materia di sensibilizzazione e formazione. L'ENISA dovrebbe anche partecipare all'elaborazione di linee guida per i criteri settoriali per determinare la rilevanza dell'impatto di un incidente.

Sarebbe auspicabile, visto che in ambito Europol è stato istituito un Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica specializzato che aiuta i paesi dell'UE a indagare i reati online e a smantellare le reti crimi-

nali, al netto non solo dell'esistente piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats-EMPACT*) - iniziativa in materia di sicurezza portata avanti dagli Stati membri e tesa a individuare, classificare in ordine di priorità e affrontare le minacce provenienti dalla criminalità organizzata internazionale – anche creare una rete arcipelago multilivello tra Enisa-Europol e la Agenzie nazionali e regionali che si occupano di *cybersecurity*. Un interfaccia articolato, che farebbe dialogare anche con il Centro di competenza per la cybersicurezza con sede a Bucarest (*European Cybersecurity Competence Centre-ECCC*) cui dipendono le articolazioni nazionali NCC²⁶.

Insomma, la sicurezza rappresenta una sfida multilivello e senza soluzione di continuità su spazi sempre più ampi di gestione nel privato come nelle attività di governance nel significato più ampio del termine. D'altra parte, la diffusione della digitalizzazione come modello di semplificazione e periferizzazione di ogni attività umana riconfigura anche il rapporto tra centro e periferia, dimostrato da una diffusione geometrica di nuovi dispositivi sempre connessi che aumentano il rischio di attacco, o favoriscono, essendo ogni periferica un ingresso, la penetrazione ai sistemi di governo dei processi²⁷. Infatti, gli obiettivi degli attacchi saranno sempre di più riconducibili alla compromissione di infrastrutture e servizi di città sempre più smart dal momento che una Smart City si caratterizza per essere un ecosistema più digitalizzato di servizi, sistemi, imprese e abitanti dove ogni aspetto della vita di relazione, economica, politico-amministrativa e culturale è interdipendente dove l'obiettivo di un attacco è trovare una cosiddetta *backdoor* in un possibile dispositivo per accedere alla rete-bersaglio²⁸.

²⁶ Regolamento (UE) 2021/887 istitutivo del Centro europeo di competenza per la cybersicurezza nell'ambito industriale, tecnologico e della ricerca e la rete dei centri nazionali di coordinamento.

²⁷ Per il report *Securing the Pandemic-Disrupted Workplace* di Trend Micro, l'Italia risulta all'ottavo posto nella classifica mondiale degli Stati colpiti da malware nel 2020, mentre per quanto riguarda gli attacchi *ransomware* a livello europeo, l'Italia conferma la posizione occupata nel 2019, ossia la seconda, preceduta solo dalla Germania.

²⁸ A. Sorri, *Smart Cities: la sicurezza informatica come punto di partenza*. In <https://www.axis.com/blog/secure-insights-it/2021/02/18/smart-city-cybersecurity/> 18 febbraio 2021.

5. Come gestire un cyberspazio pericoloso

Il cyberspazio è popolato da centinaia di migliaia di computer, server, router, switch e cavi in fibra ottica per consentire alle infrastrutture critiche di funzionare creando una comunità integrata di dispositivi e di centri di gestione il cui controllo e sicurezza sono fondamentali. Così, il funzionamento corretto della rete in un cyberspazio sicuro è essenziale per gli apparati politico-amministrativi ed economici nazionali. Va da sé che la gestione del cyberspazio, entro cui agiscono gli attori nazionali, dovrebbe puntare a ridurre la vulnerabilità delle istituzioni e delle strutture sovranazionali a quelle connesse. Ma quali sono i presupposti su cui costruire un'architettura di cybersecurity? Intanto ogni pianificazione di procedure di sicurezza dovrebbe essere coerente con una strategia di sicurezza nazionale, da coordinarsi con i sistemi di sicurezza comunitaria e con altri dispositivi strategici inerenti al quadro delle alleanze. Pertanto, alcuni obiettivi primari potrebbero individuarsi nella capacità di:

- a. prevenire gli attacchi informatici contro le infrastrutture critiche;
- b. ridurre la vulnerabilità nazionale ai cyber attacchi e coordinarsi/integrarsi in ciò con gli altri sistemi di sicurezza;
- c. ridurre al minimo i danni e i tempi di recupero da attacchi informatici.

La sicurezza dell'economia nazionale – come d'altronde la maggior parte delle economie mondiali – e quella dei cittadini è condizionata dalle risorse, dallo sviluppo strumentale e dal livello di guardia e di reazione offerto dai sistemi istituzionali preposti a tale scopo. La sicurezza nazionale è, dunque, ampiamente dipendente dalla tecnologia dell'informazione e dall'infrastruttura informatica. D'altra parte, è sin troppo chiaro che nei sistemi connessi il potere che è possibile esercitare nel condizionare i processi dei suddetti sistemi risiede nel controllo dei punti di uscita, ovvero, come ricorda Cooper Ramo, nella capacità di presidiare il *gateland*²⁹. Da ciò discende la necessità di predisporre un piano nazionale che raccordi ogni aspetto della pubblica amministrazione, riconducendo ogni procedura e ogni architettura/piattaforma utilizzata a una *policy* comune di sicurezza e a un Dipartimento *ad hoc* da costituirsi alle dipendenze dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale con struttura polifunzionale³⁰.

²⁹ J. Cooper Ramo, *The Seventh Sense: Power, Fortune and Survival in the Age of Network*, Hachette Book Group, New York 2016 p. 225 e ss.

³⁰ <https://www.acn.gov.it/>.

In *Strategia Cloud Italia, Documento sintetico di indirizzo strategico per l'implementazione e il controllo del Cloud della PA*³¹ la creazione e sviluppo di una nuova infrastruttura informatica a servizio della Pubblica amministrazione e localizzata sul territorio nazionale definisce in sé i compiti del Polo Strategico Nazionale (PSN). Compiti per i quali si riconoscerebbe al PSN la capacità non solo di dotare la PA di tecnologie e infrastrutture cloud che possano beneficiare delle più alte garanzie di affidabilità, resilienza e indipendenza come si recita in *Strategia Cloud Italia. Documento sintetico di indirizzo strategico per l'implementazione e il controllo del Cloud della PA*, ma anche la necessità di distribuire lo stesso PSN in più siti³².

Questa strategia, in accordo con i ministeri e con le altre istituzioni preposte alla sicurezza, dovrebbe abbracciare l'intero spettro dei campi sensibili: sicurezza interna, difesa, sicurezza economica, sanità, trasporti, comunicazioni, reti di approvvigionamento energetico e alimentare. A tal fine, inoltre, dovrebbe dotarsi di sistemi di prevenzione, riconoscimento dell'aggressore e dello strumento d'attacco e ripristino dei sistemi; in particolare si dovrebbero considerare le funzioni di:

- a. identificazione della provenienza dell'attacco;
- b. capacità di isolamento della minaccia e ripristino delle funzioni anche in via provvisoria limitandone i danni;
- c. identificazione dell'aggressore e contro-azione disabilitante.

L'esperienza dimostra come vi siano almeno tre priorità sulle quali avanzare un'ipotesi di costruzione di un sistema di sicurezza informatica coordinata sul piano nazionale da integrarsi in prospettiva su quello europeo. La prima, si concentra sul miglioramento della risposta agli incidenti informatici contenendo il danno potenziale. La seconda, mira a ridurre la minaccia e le vulnerabilità da attacchi informatici intenzionali. La terza è quella di prevenire tali attacchi, riducendo gli effetti negativi sulle infrastrutture strategiche nazionali, e predisporre sistemi di risposta e contrattacco.

³¹ <https://assets.innovazione.gov.it/1634299755-strategiacloudit.pdf>

³² Cfr. *Strategia Cloud Italia. Documento sintetico di indirizzo strategico per l'implementazione e il controllo del Cloud della PA*, in <https://assets.innovazione.gov.it/1634299755-strategiacloudit.pdf>

6. Capacità di risposta a imprevisti, attacchi e ripristino delle capacità di gestione delle reti. La risposta dell'UE alle minacce informatiche

Un errore o un attacco imprevisto richiedono la più celere identificazione del tipo di errore o di individuazione della minaccia, la natura, la provenienza e il tipo di aggressione condotta. Per fare questo è necessario disporre di un'architettura di rete resiliente o di piattaforme di emergenza alternative che consentano uno scambio di informazioni centro/periferia senza interruzioni e che verifichino, soprattutto, i passaggi di connessione intermedia tra il centro e le varie articolazioni di governo. In questo senso, fatta salva la garanzia per la sicurezza nazionale, la correlazione pubblico-privato diventa necessaria e funzionale dal momento che l'interesse per la tutela della comunità dei cittadini/utenti diventa prevalente su ogni altro tipo di rapporto. Una *partnership* tra governo e industria diventa quindi necessaria poiché non esistono ambiti di immunità garantiti da cyber attacchi. Ovviamente, ciò non significa comprimere o limitare i diritti personali, ma di certo ciò richiederà una riconsiderazione di come e in che misura si possano salvaguardare i diritti fondamentali assicurando, nel contempo, la predisposizione di iniziative tese a garantire e ripristinare lo stato di sicurezza senza ledere i diritti costituzionali. Primariamente dovranno essere assicurate due condizioni:

- a. evitare la precostituzione di stati di emergenza che potrebbero favorire eventuali disegni eversivi dell'ordine democratico, sottesi nella stessa condotta contro la minaccia;
- b. evitare reazioni confuse e scoordinate che potrebbero ingenerare il panico.

Lo sforzo da condurre, una volta contenuto il problema nei termini suddetti, è quello che riguarda le modalità di ripristino che sarà tanto tempestivo quanto maggiore sarà la qualità e l'efficienza degli strumenti adoperati e, dunque, della resilienza dimostrata dalle infrastrutture (hardware e software) all'attacco. È evidente, allora, che per poter mettere in campo una policy efficace e condivisa sarà utile:

- a. elaborare un piano nazionale globale per la protezione delle risorse chiave e infrastrutture critiche del Paese;
- b. dotarsi di capacità di gestione delle crisi in risposta agli attacchi rivolti ai sistemi informativi critici;
- c. dotarsi di capacità di assistenza tecnica al settore privato in materia di

emergenza, con piani di ripristino delle attività sia a seguito di *bugs* informatici che di attacchi alle infrastrutture critiche;

- d. coordinare gli interventi con i referenti di ogni Ministero e con le associazioni di categoria ritenute più sensibili per la sicurezza del Paese, fornendo avvertenze e strumenti adeguati e adottando misure di protezione e contromisure sia a livello statale che locale coinvolgendo il settore privato, il mondo accademico, il settore pubblico in un modello di difesa e risposta integrato;
- e. cooperare con le istituzioni e le agenzie europee e con le organizzazioni sovranazionali preposte alla sicurezza informatica; in particolare, trovare misure di stretto coordinamento con la *European Network and Information Security Agency* (ENISA);
- f. finanziare attività di ricerca e sviluppo insieme ad altre agenzie per sviluppare una nuova comprensione scientifica e dotarsi di tecnologie innovative a supporto della sicurezza del Paese.

A tal fine, sarebbe possibile mutuare alcune esperienze dai sistemi di sicurezza americano e russo, che rivolgono entrambi importanti capitoli strategici e cospicui investimenti nella protezione delle capacità militari di gestione delle informazioni. Si potrebbero, quindi, individuare alcune azioni e iniziative per la predisposizione di un apparato di sicurezza del cyberspazio, da strutturarsi tramite una nuova agenzia preposta, coordinata sul piano sovranazionale europeo e organizzata su più livelli funzionali e dipartimentali:

- a. creazione di un coordinamento e possibilità di confronto e cooperazione pubblico-privato per rispondere, nel contesto di *asset* strategici misti (comunicazione, trasporto, sanità, approvvigionamenti energetico-alimentari ecc.), a incidenti/attacchi informatici in maniera congiunta e coordinata dalla Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) a livello nazionale;
- b. sviluppo di uffici dedicati all'analisi strategica degli attacchi informatici (tipologia, provenienza ecc.), di valutazione dei rischi e della vulnerabilità e di pianificazione delle emergenze;
- c. sviluppo di strategie di coordinamento tra gli uffici succitati e le risorse adibite alla difesa (convenzionale e non convenzionale) e alla sicurezza nazionale, da inserirsi in una visione strategica globale della sicurezza sul piano europeo (*European Security Strategy*). In particolare, sarebbe

opportuno inserire tale strutturazione strategica in un contesto di gestione integrata della sicurezza del cyberspazio secondo la prospettiva dello «Strategic Compass» che prevede il potenziamento della “sovranità tecnologica” e misure comuni in materia di cybersicurezza e sicurezza delle informazioni sul piano dell’UE³³;

- d. espansione delle capacità di *cyber warning* fondate su una rete informativa a supporto del Dipartimento nazionale quale ente responsabile del coordinamento e della gestione delle crisi per la sicurezza del cyberspazio.

Con la proposta della «Strategic Compass» l’Unione europea tenta di porre in essere una *policy*, e delle misure, con le quali affrontare le sfide in materia di cybersicurezza. Gli obiettivi che tale progetto si pone sono decisamente ambiziosi ma ragionevoli e coerenti con il livello di minaccia e con l’interdipendenza che ormai caratterizza processi e relazioni. Combattere la criminalità informatica, rafforzare la diplomazia informatica, intensificare la cyber-difesa, promuovere la ricerca e l’innovazione, proteggere le infrastrutture critiche, rappresentano, infatti, i settori critici dal momento che i trasporti, l’energia, la sanità e la finanza dipendono sempre di più dalle tecnologie digitali per la gestione delle loro attività principali. In questo senso, sin dall’autunno del 2020 si sono sommate le iniziative dirette a rafforzare la capacità dell’Unione europea nel proteggersi dalle minacce informatiche. D’altra parte, la diffusione delle possibilità di accesso ai portali per le diverse attività di gestione dei servizi che espongono i dati personali degli utenti e dei soggetti istituzionali a rischi costanti è aumentata benché esistano procedure di sicurezza sempre più complesse per arginare fenomeni di intrusione illecita (*phishing*, *clickjacking* ecc.) o di attacchi mirati ai sistemi informatici integrati. Le minacce, infatti, diventano sempre più articolate e pervasive e si propagano per la loro capacità di operare da dovunque e per l’interconnettività che caratterizza il cyberspazio. Le nuove minacce alla sicurezza informatica hanno la capacità di penetrare il sistema sino ai protocolli delle attività operative, intervenendo sulle stringhe algoritmiche per ottenere accesso e gestione dei sistemi di controllo degli apparati produttivi e amministrativi pubblici e privati. La diffusione e la schermatura di *malware* sempre più sofisticati che, insieme alla loro continua mutabilità, ostacola e/o rallenta le procedure di identificazione, costituiscono una minaccia costante

³³ Una bussola strategica per l’UE (Strategic Compass): <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/strategic-compass/>

nell'universo cibernetico. La loro capacità di rubare, criptare, modificare o eliminare i dati, di controllare interi sistemi, di alterare o compromettere e spiare le attività degli utenti pubblici e privati, senza che questi se ne accorgano o forniscano alcuna autorizzazione, fa dei malware un'arma tattico-specializzata ormai indispensabile per colpire un sistema avversario (civile e militare) di sicurezza e difesa altamente informatizzato e profondamente interconnesso. In fondo, nel voler mettere in campo procedure e processi idonei a garantire l'accesso alla gestione informatica bisogna tener conto che il miglior creatore di un *malware* dedicato potrebbe tranquillamente identificarsi in colui che in un modo o nell'altro ha accesso alla governance digitale. Anzi, proprio la possibilità di una "via interna" alla minaccia rappresenta una vulnerabilità fondamentale dal momento che conoscendo le architetture di gestione e le predisposizioni di sicurezza diventa estremamente semplice confezionare un *malware* e inabilitare ogni contromisura almeno nei primi momenti dell'attacco che, per quanto breve, può causare danni anche rilevanti. D'altra parte, la progettazione di un *malware* richiede una conoscenza non solo della rete ma delle protezioni per individuare quel punto di vulnerabilità sul quale realizzare un programma per penetrare l'architettura ed espandere le informazioni nel sistema. Normalmente si tratta di un *framework* congegnato per adattarsi a tipi diversi di settori ed essere sfruttato più volte. E' evidente, insomma, che un malware può disattivare macchinari critici, sabotare processi industriali e disabilitare i controller di sicurezza, portando, in alcuni casi, al danno fisico di macchinari o all'arresto degli stessi sistemi di sicurezza della produzione in settori critici, come la produzione di energia elettrica o nucleare, la raffinazione di materie prime o l'elaborazione di processi di sintesi chimica in laboratori specializzati, solo per fare alcuni esempi. Tra le minacce più pervasive troviamo poi i *ransomware* che conducono attacchi ai software di gestione, con l'obiettivo di disabilitarne l'uso e dare corso a una richiesta di riscatto per ristabilirne l'accesso. Attacchi che confidano nella scarsa resilienza del sistema-bersaglio, incapace di resistere e reagire, anche in modalità provvisoria, individuandone tempestivamente la minaccia per renderla inoffensiva. Su questo asse di minacce si inserisce anche la *social engineering*, cioè la strumentalizzazione di soggetti finalizzati all'accesso furtivo a informazioni personali riservate o ad hardware per installare software dannosi. Un'altra minaccia è rappresentata dagli *insider* (dipendenti, ap-

paltatori o partner commerciali di fiducia di un'organizzazione aziendale) che possono utilizzare legalmente, ma con finalità illecite le credenziali di accesso ai sistemi informatici aziendali.

Un altro fronte di aggressione/attacco è rappresentato dal *cyberlaundering* che consiste in operazioni di riciclaggio su piattaforme bancarie o in attività criminali che mutuano le esperienze dall'*insider trading*, facendo ricorso a software *blackdoor*, che permettono l'accesso illecito a informazioni bancarie, o a trojan che operano direttamente sui conti correnti. D'altronde, credere che la criminalità organizzata possa ancora operare nel solo spazio fisico e in contesti ristretti non è più un'ipotesi su cui fondare strategie di prevenzione e sicurezza a livello nazionale; tanto più che le suddette organizzazioni hanno ormai assunto una fisionomia internazionale e poggiano su assetti transnazionali che operano tramite piattaforme informatico-digitali e su scala globale. Il *cyberlaundering* – operazione tipica delle Organizzazioni criminali transnazionali (Tcos) e delle organizzazioni dedite al terrorismo – agevola inoltre lo spostamento/trasferimento dei proventi illeciti nell'ambito degli investimenti legali o li orienta verso operazioni di *trading online* o di *money mule* per poter riavere restituita una liquidità “trasparente” da reinvestire.

7. Furto o sequestro di identità digitale?

Un altro dei campi nei quali si giocherà la sicurezza digitale è quello del «metaverso». Prescindendo dalle valutazioni economiche, che sottendono la transizione verso modelli di mercato gestiti da un altrove digitale su piattaforme che virtualizzano le contrattazioni, spostando in avanti la partecipazione con nuove formule di dematerializzazione fisica del contraente, il ricorso al metaverso è destinato a diffondersi in modalità diverse e in spazi altrettanto eterogenei laddove il concetto di presenza fisica viene sostituito da un avatar che si ritiene certificato. L'esperienza di J.P. Morgan con la sua *Decentraland*, una struttura bancaria virtuale aperta in un centro commerciale altrettanto virtuale costruito su una *blockchain* fornita da Ethereum – e con un sistema di pagamenti, *Onyx Lounge*, costruito sulle criptovalute – dimostra come e in che misura le formule di identità digitale, oggi necessarie per accedere a prestazioni nella pubblica amministrazione e non solo, siano da ritenersi provvisorie. La possibilità di configurare un proprio avatar (*digital transfiguration*) per poter operare

virtualmente ma con efficacia giuridica in vari ambiti lavorativi e gestionali (contrattazioni, stipula di contratti, formazione ecc.), prefigura scenari inesplorati e disegna spazi metafisici della cibernetica sempre più estesi, dove attacchi e aggressioni, attraverso la manipolazione degli avatar, dispiegano una serie di nuove minacce alla sicurezza individuale e collettiva sia sul piano nazionale sia su quello internazionale. D'altra parte, come in ogni transizione digitale, è il passaggio dalle piattaforme di *gaming* o dai *social* alla realtà ologrammatica del "nuovo" quotidiano l'aspetto principale della risposta alla sperimentazione dei protocolli e delle capacità algoritmiche di definire e prevedere comportamenti e conseguenti azioni dell'utente.

In *Opportunities in the Metaverse*, ad esempio, si definisce un'attività decentrata, che seppur costruita in ambiente bancario, non esclude un allargamento ad altri settori poiché l'interdipendenza delle attività disegna un quadro più omnicomprensivo, nel quale si risolverebbe virtualmente buona parte della vita del cittadino, delle attività economico-produttive, delle operazioni finanziarie a livello globale³⁴. Inoltre, se la struttura decentralizzata dimostrerebbe che la governance di tale *virtual-world* è fondata su una community di gestori, cioè su una o più *Digital Autonomous Organization* che agiscono su una popolazione in aumento, si tratterebbe allora di definire conseguentemente termini e requisiti di sicurezza di tale sistema, oltre che stabilire procedure di controllo e verifica, ancorate a formule giuridiche sovranazionali e predisporre contromisure per la salvaguardia delle identità pubbliche e private. Un furto di identità, infatti, sconfinerebbe in questo caso nel sequestro di persona, pur trattandosi di un avatar. E ciò sarebbe ben più grave e complessivamente più pericoloso per la sicurezza del singolo cittadino quanto del Paese. Infatti, in questo caso, non si avrebbe più a che fare con un'attività di semplice ransomware - di sequestro di dati o di identità limitate a credenziali - ma la vittima sarebbe la stessa persona fisica nel vedersi "sequestrata" nella propria trasfigurazione digitale. Tuttavia, al di là delle possibili versioni, le cosiddette infrastrutture critiche saranno le vittime preferite di attività estorsive e il ransomware sarà ancora l'arma preferita dagli attori delle minacce dato il suo impatto distruttivo. Tuttavia, ciò non toglie che ad esso si aggiungano

³⁴ *Opportunities in the metaverse. How businesses can explore the metaverse and navigate the hype vs. reality*, J.P. Morgan-Onyx 2022. In: <https://www.jpmorgan.com/content/dam/jpm/treasury-services/documents/opportunities-in-the-metaverse.pdf>.

altre forme di attacchi informatici ad esempio con *botnet* che scatenano attacchi DDoS (*Distributed Denial-of-Service*) contro reti a tecnologia operativa (OT), ai sistemi di produzione che utilizzano servizi cloud, alla catena di approvvigionamento in cui i fornitori di terze parti vengono considerati delle teste di ponte per poter aggredire settori specifici³⁵. Situazioni già esperenzialmente note soprattutto nelle *cyberthreats* che hanno avuto come obiettivo infrastrutture energetiche e il cui scopo era quello di impossessarsi delle credenziali dei sistemi di controllo industriale (*Industrial Control Systems*-ICS) e dei sistemi di controllo di supervisione e acquisizione dati (*Supervisory Control and Data Acquisition*-SCADA). Ma non solo. A ben guardare, gli autori del *Report Securing the Pandemic-Disrupted Workplace* a parte il settore delle *utilities*, prevedono attacchi ai settori della produzione alimentare, dei trasporti e manifatturiero, che utilizzano sempre più applicazioni IoT e interfacce uomo-macchina di tipo HMI³⁶.

8. Ridurre le vulnerabilità

È evidente che l'individuazione delle vulnerabilità di un sistema informatico rappresenta il primo momento e passaggio per concepire e organizzare una difesa che possa poi tradursi in tempi brevi sia in capacità di analisi dei rischi e di identificazione della minaccia (strumento, identità, finalità ecc.) sia in risposte neutralizzanti ed eventualmente in cyber controffensive. Ogni bug scovato rappresenta, infatti, il potenziale punto di accesso di un attacco informatico che tenderà a penetrare e a distribuirsi nel sistema modificandone le informazioni e riorientando i processi verso

³⁵ Una *botnet* è una rete di computer, solitamente PC, controllata da un *botmaster* e composta da dispositivi infettati da malware specializzato, detti bot o zombie. I dispositivi connessi a Internet, in caso siano affetti da una qualche vulnerabilità nell'infrastruttura di sicurezza informatica, possono talvolta diventare parte della botnet. Inoltre, se l'agente infettante è un trojan, il botmaster può controllare il sistema tramite accesso remoto usando protocolli di rete come IRC o HTTP. I computer così infettati possono scagliare attacchi, denominati *Distributed Denial of Service* contro altri sistemi e/o compiere operazioni non lecite, in alcuni casi persino su commissione di organizzazioni criminali. Cfr. *White Paper: Anatomy of a Botnet*, in <https://web.archive.org/web/20170201233855/https://www.scribd.com/document/179124526/Anatomy-of-a-Botnet-WP-pdf>. Sui ransomware vedasi anche Technical Marketing Team, *Ransomware Past, Present, and Future*, paper disponibile su: <https://documents.trendmicro.com/assets/wp/wp-ransomware-past-present-and-future.pdf>.

³⁶ *Securing the Pandemic-Disrupted Workplace*, Midyear Cybersecurity Report, Trend Micro 2020.

gli obiettivi stabiliti dall'aggressore. È evidente, ed occorre ribadirlo, che sfruttando le vulnerabilità di un sistema un attacco organizzato può mettere a rischio la sicurezza delle infrastrutture critiche di un intero Paese. E ciò rientra in una vasta fattispecie di aggressioni che vanno dal semplice furto informatico, alla competizione economica, dalla destabilizzazione di sistemi e procedure politico-amministrative fino all'ipotesi di un'aggressione di natura spionistico-militare.

Gli spazi di vulnerabilità che più minacciano il mondo della rete si trovano in quella nuova dimensione delle informazioni definita, come visto, "noosfera" (*noosphere*). Ovvero, quel risultato concreto che traduce in possibilità quanto formulato in passato sull'onda della cosiddetta «Noopolitik» vista come una sorta di geopolitica della rete. Tutto questo, dimostra come da tempo siamo tutti entrati nella cosiddetta noosfera (*Noosphere*) così in quell'ambiente nel quale si risolvono le necessità di conoscenza, di negoziazione e di governo³⁷.

Un modello che si estenderebbe dal cyberspazio all'«infosfera» (*infosphere*)³⁸. Quest'ultima, spazio dinamico di tutte le reti di informazione e co-

³⁷ «Noopolitik» come geopolitica della rete, quindi dell'informazione. Un modello che si estende dal cyberspazio all'infosfera (*infosphere*). Quest'ultima quale coagulo di tutte le reti di comunicazione, database e fonti di informazioni del mondo ricondotte in una vasta, intrecciata ed eterogenea architettura di interscambio digitale. Un modello/rete che riunisce tutte le persone e tutta la conoscenza in un unico luogo, e che nel mondo civile include spesso trasmissioni, stampa e altri media (*mediasphere*); mentre nel mondo militare l'infosfera può includere sistemi di comando, controllo, comunicazione, intelligence, sorveglianza e ricognizione, i sistemi elettronici dell'ambiente di informazione militare sopra e intorno a un possibile campo di battaglia. Si tratterebbe, insomma, di un processo di riorganizzazione di ogni aspetto informazionale che porterebbe alla cosiddetta noosfera globale (*global noosphere*). Cfr. G. Romeo, *Guerre ibride. I volti nuovi del conflitto*, Diana, Napoli, 2021 pp.165-167. «Noosfera» è un termine coniato dal teologo e scienziato francese Pierre Teilhard de Chardin nel 1925, diffuso in pubblicazioni postume tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento. Teilhard credeva nella necessità di una noosfera espansiva e basata sull'etica e, nello stesso mondo proposto da Julian Sorell Huxley, la noosfera sarebbe una rete di pensiero vivente. Cfr. P. Teilhard de Chardin, *Le phénomène humain*, Seuil, Paris, 1955, pp. 287 e ss. Per Arquilla e Ronfeldt, tuttavia, «Noosfera» è anche altro. È uno dei termini disponibili per indicare come e in che misura il domani sarà affidato alla conoscenza e alla possibilità di realizzare un dominio della mente capace di costruire una coscienza globale; una sorta di sfera del pensiero vivente, la cui conquista giustificerebbe una politica di egemonia senza ricorrere alla guerra tradizionale. Cfr. J. Arquilla, D. F. Ronfeldt, *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy*, Rand & Co., National Defense Research Institute, Santa Monica, 1999.

³⁸ Sull'infosfera e le sue caratteristiche in una prospettiva evolutiva, si veda L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Cortina Editore, Milano, 2017.

municazione a livello globale, in cui l'interscambio digitale è norma e struttura delle *Information and Communication Technologies* (ICT), costituisce il sistema nevralgico se non la stessa architettura vitale del cyberspazio. Una rete, quella dell'ICT, che raccoglie identità (pubbliche e private, individuali e collettive) e conoscenze afferenti al mondo civile, come trasmissioni, stampa e altri media (la cosiddetta *mediasphere*); ma che appartengono altresì al mondo della sicurezza militare, come i sistemi di comando, di controllo, di comunicazione, di *intelligence*, di sorveglianza e ricognizione o ancora come i sistemi elettronici dell'ambiente di informazione militare al di sopra e intorno a un ipotetico campo di battaglia. Si tratterebbe, insomma, di un processo di riorganizzazione di ogni aspetto informazionale che porterebbe alla cosiddetta «noosfera globale» (*global noosphere*).

Tuttavia, tra il reticolo sempre più complesso delle relazioni economiche che sovrastano lo Stato come attore principale delle relazioni internazionali, si disegna una nuova geografia e su questo si tratta di dover ragionare dal momento che l'emergenza della *cybersecurity* non si risolve solo in ambito nazionale, ma riguarda lo Stato e tutti i partner che con esso condividono relazioni politiche, economiche, di sicurezza e difesa. Partendo da tale presupposto, una strategia nazionale di sicurezza che regoli i rischi derivanti da una sempre più diffusa interconnessione non può che prevedere procedure e azioni capaci di limitare le potenziali minacce che provengono dal cyberspazio, nonché individuare le vulnerabilità dei sistemi connessi alla rete globale. In altri termini, le possibilità di intervento sono subordinate alle seguenti condizioni:

- a. Migliorare le capacità delle forze dell'ordine di prevenire e perseguire gli attacchi (formazione del personale, nuovi apparati specializzati e sinergia con il mondo delle imprese);
- b. Individuare e definire le vulnerabilità man mano che mutano i protocolli o i software di gestione;
- c. Intervenire sui protocolli di istradamento delle richieste, soprattutto se ciò riguarda reti aperte come internet e i nodi di migrazione da reti intranet delle pubbliche amministrazioni (università, aziende sanitarie, trasporti, servizi finanziari e anche la difesa);
- d. Promuovere un controllo digitale costante, disponendo di strutture ad hoc per vigilare in modo proattivo al fine di correggere in tempo reale le vulnerabilità del software;
- e. Comprendere le interdipendenze delle infrastrutture e migliorare la sicurezza fisica dei sistemi cibernetici e delle telecomunicazioni;

- f. Migliorare lo scambio di informazioni tra centro e periferia. Tra Agenzia per la cybersicurezza Nazionale e Dipartimenti regionali dedicati alla *cybersecurity*.

9. Sicurezza nazionale: consapevolezza e formazione

Una delle caratteristiche delle piattaforme che oggi definiscono il sistema rete con i diversi arcipelaghi di governance, privata e pubblica, comunitaria o individuale, è rappresentata dalla “disintermediazione”. Le piattaforme, infatti, consentono di gestire le transazioni senza intermediari pur disponendo di livelli di controllo che, tuttavia, possono essere aggirate nei sistemi di accesso a servizi che si prestano a varie modalità di attacco: malware, trojan, spam ecc. Ognuna di queste minacce tende ad acquisire informazioni per diverse finalità: da quelle destinate a creare utili illeciti alla vera e propria aggressione verso gli asset strategici di uno Stato. È evidente che una formazione costante e distribuita nelle varie articolazioni della pubblica amministrazione, oltre a una cultura informatica diffusa determinerebbe, di per sé, già una buona predisposizione alla difesa della rete informatica delle infrastrutture pubbliche. Si tratterebbe dunque di promuovere un programma nazionale diretto alla formazione degli operatori pubblici e privati che operano con il primo, per predisporre il personale a riconoscere le minacce e a intervenire tempestivamente sui sistemi di sicurezza, per garantire una prima risposta securitaria agli attacchi provenienti dal cyberspazio.

Insomma, il cyberspazio nazionale è una rete di reti che si svolge e opera entro la più vasta rete globale, in cui i nodi sono tra loro collegati e, dunque, tutti esposti a potenziali minacce³⁹. Non esistendo confini chiari e delimitati, l'infosfera consente a soggetti malevoli e ostili di accedere ai sistemi di governance, agendo da remoto e in condizioni anonime senza consentire facili identificazioni. E, questo, ovviamente significa che il problema della cybersecurity non è solo nazionale, ma va ricondotto all'interno di una policy della sicurezza che coinvolga tutti gli attori con i quali l'Italia intrattiene relazioni politiche ed economiche: prima fra tutte l'Unione europea.

³⁹ Sulla rete e le sue caratteristiche, si rinvia allo studio ormai classico di A.-L. Barabási, *Link. La scienza delle reti*, Einaudi, Torino, 2004.

Salvaguardare e difendere i sistemi critici e le reti richiede infatti un modello di cooperazione internazionale che favorisca la condivisione delle informazioni, riduca le vulnerabilità e scoraggi eventuali attacchi. Sarà, dunque, necessario arrivare a una sintesi dinamica e coordinata dei soggetti coinvolti nella prevenzione e sicurezza del cyberspazio che contempli diversi livelli di *policy* e di azione; dunque sarà indispensabile:

- a. Rafforzare il cyber-controspionaggio;
- b. Migliorare le capacità di cyber-risposta e di cyber-coordinamento per rispondere ad attacchi informatici;
- c. Agevolare il dialogo e la partnership tra settore pubblico e privato focalizzato sulla protezione delle infrastrutture informatiche e sulla promozione di una cultura della sicurezza.

In questa prospettiva, ogni schema comportamentale di tipo tradizionale dovrebbe essere integrato nei nuovi processi e relazionarsi con nuove modalità con la pubblica amministrazione e con le istituzioni dello Stato al fine di assumere un linguaggio unico attraverso il quale abbattere spazio e tempo di richiesta e di risposta tra il fornitore di un servizio e l'utente. Rispetto a questa prospettiva, anche in ambito giuridico si sono verificati approfondimenti normativi, ritenendo che il passaggio a forme diverse di comunicazione, e quindi di comportamento, tra l'amministrazione e il cittadino/utente dovessero essere disciplinate secondo le nuove esigenze. In questo senso, lo stesso Dlgs. del 7 marzo 2005 n. 82 Codice dell'amministrazione digitale (Cad) recepiva la necessità di stabilire non solo i termini ma i processi di digitalizzazione e le relazioni che la nuova forma di governance avrebbe sviluppato nel tempo⁴⁰. L'esigenza di programmare questo processo di trasformazione digitale richiedeva la necessità di accompagnare ogni relazione con prescrizioni specifiche non solo a tutela del buon andamento della pubblica amministrazione, ma a vantaggio della sicurezza delle operazioni stesse. L'articolo 17 del Cad rappresenta la parte centrale sulla quale si è realizzata l'architettura digitale, prevedendo non solo gli ambiti, ma anche una figura chiave a garanzia del processo di transizione nel Responsabile per la transizione al digitale, figura che sarà introdotta nel 2018. Al di là delle formule organizzative previste dal citato art. 17⁴¹, resta centrale - per dare un assetto credi-

⁴⁰ Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 112 del 16 maggio 2005.

⁴¹ Le pubbliche amministrazioni centrali garantiscono l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione definite dal governo. A

bile sia ai processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione sia alla comunicazione tra il settore pubblico e quello produttivo (in termini economico-fiscali), dei servizi (forniture in materia di utilities) o delle commodities:

- a. il coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi;
- b. l'indirizzo e il coordinamento dell'ampliamento ed espansione dei servizi;
- c. l'indirizzo, la pianificazione, il coordinamento e il monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi, ai processi di

tale fine, le predette amministrazioni individuano un unico ufficio dirigenziale generale, fermo restando il numero complessivo di tali uffici, responsabile del coordinamento funzionale. Al predetto ufficio afferiscono i compiti relativi a:

- a) coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia, in modo da assicurare anche la coerenza con gli standard tecnici e organizzativi comuni;
 - b) indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi di telecomunicazione e fonia dell'amministrazione;
 - c) indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture anche in relazione al sistema pubblico di connettività, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 51, comma 1;
 - d) accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici e promozione dell'accessibilità anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4;
 - e) analisi della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa;
 - f) cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione ai fini di cui alla lettera e);
 - g) indirizzo, coordinamento e monitoraggio della pianificazione prevista per lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia;
 - h) progettazione e coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese mediante gli strumenti della cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni, ivi inclusa la predisposizione e l'attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e compartecipazione dei sistemi informativi cooperativi;
 - i) promozione delle iniziative attinenti l'attuazione delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie;
 - j) pianificazione e coordinamento del processo di diffusione, all'interno dell'amministrazione, dei sistemi di posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale e mandato informatico, e delle norme in materia di accessibilità e fruibilità.
- 1- bis. Per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 1, le Agenzie, le Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri e il Corpo delle capitanerie di porto, nonché i Corpi di polizia hanno facoltà di individuare i propri uffici senza incrementare il numero complessivo di quelli già previsti nei rispettivi assetti organizzativi.

elaborazione e di accesso alle infrastrutture anche in relazione al sistema pubblico di connettività.

Si creerebbe, in questo modo, un modello integrato sostenuto da interdipendenze progressive tra gli individui, tra questi e le istituzioni e tra le istituzioni stesse. D'altronde, la protezione delle risorse distribuite nel cyberspazio richiede sforzi che l'Autorità nazionale da sola non può gestire senza il contributo delle diverse articolazioni dello Stato e delle realtà economico-produttive, pubbliche e private, che si muovono e operano nell'infosfera. Ciò richiede la creazione e partecipazione a partenariati pubblico-privati per aumentare la sicurezza informatica quale prodotto di una sensibilizzazione diffusa e di un'adeguata formazione del personale, stimolando forze di mercato e migliorando la tecnologia nell'identificare e nel rimediare alle vulnerabilità, scambiando informazioni, e pianificando operazioni di ripristino.

Conclusioni

Essendo la *cyber-threat* una minaccia liquida – dove le ragioni della condotta si risolvono nell'intercettazione, nell'alterazione, nella distruzione dell'informazione e dei sistemi di comunicazione avversari e nella scelta manipolatoria degli utenti attraverso l'uso di *trojan* – essa ha lo scopo di generare caos e incertezza nei sistemi strutturati da norme e istituzioni. Essa si avvale di un modello concettuale di strategia mutevole per il quale sono le condizioni provocate che vanno man mano governate e dirette verso l'obiettivo e non soltanto quelle predefinite. Le possibilità offerte dalle capacità di penetrare i sistemi di sicurezza delle reti istituzionali, o di poter condurre operazioni strategiche costruite sulla disinformazione sfruttando situazioni di crisi interna, rappresenteranno il possibile scenario di un insieme permanente e mutevole di scontri multipli e multilaterali, difficilmente ascrivibili a scenari classici di conflitto. Per Evgenij Morozov, ad esempio, la storia dello sviluppo scientifico dimostra quanto le nuove tecnologie sono in grado di sostenere la forza politica senza scrupoli particolari sul fine che essa si prefigge. In fondo, e con buona pace dei sacerdoti del valore democratico della Rete, è ormai evidente quanto dominarla – cioè la comunicazione telematica inserendosi nei suoi processi di creazione e di distribuzione delle notizie, se non di manipolazione e di direzione del pensiero – fa di ogni piattaforma uno strumento di controllo

e di indirizzo. Se l'accesso alla Rete – o alle reti, tenuto conto della possibilità di costruire sistemi-arcipelago di interconnessione – può sembrare una scelta di libertà, essa potrebbe anche trasformarsi in una “scelta” condizionata, divenire il veicolo di propaganda o uno strumento di censura e manipolazione delle informazioni e conoscenze.

Nel campo delle soluzioni le proposte possono essere diverse, ma tutte concentrate a verificare possibilità e tempi di resilienza definendo modalità di ripristino anche parziale delle infrastrutture sotto attacco. Tra le diverse proposte che si possono trovare a vario titolo vi sono quelle più semplici che vanno dallo spegnimento e distacco dalla rete dei servizi/periferiche non utilizzate al momento alla riduzione dei privilegi di accesso e delle abilitazioni, alla loro frammentazione e gerarchizzazione per funzioni nell'autorizzare procedure, alla ripermimetrazione dei permessi per gli account privilegiati rendendo minimo il ricorso a privilegi di accesso ad ampio spettro come i domini *Root* o *Domain Admin* (ad esempio segmentando i permessi di accesso con gli amministratori dotati di account diversi in ragione dei diversi livelli e operazioni di accesso: un account per gli accessi base, un altro per le attività di configurazione dei Pc, altri per la configurazione dei servizi di identità ecc.), o definire nuove procedure e periodicità di concessione e rinnovo di certificazioni digitali multilivello. Così come, sempre per offrire un quadro informativo complessivo e definire al meglio la consapevolezza del rischio, prevedere delle guide relative a *Incident Response*, alla *Business Continuity* o al *Disaster Recovery* accompagnate da esercitazioni periodiche su scenari test predefiniti: una specie di *Cyber Polygon* in piccolo⁴². Attività che seppur ricondotte in un ambito di volontaria partecipazione esse non possono non trovare necessarie occasioni di cooperazione in esercitazioni che simulino scenari di incidenti in tempo reale. Esercitazioni che per la già citata Direttiva UE, sono essenziali per verificare la preparazione e la cooperazione degli Stati membri in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Il ciclo

⁴² “Cyber Polygon” è una iniziativa messa in campo anche per il 2021 dal World Economic Forum, si pone come obiettivo la simulazione di un attacco alle infrastrutture digitali sulle quali operano le reti di approvvigionamento delle aziende, ma sarebbe mutuabile anche per gli Stati. Il supposto dell'esercitazione (o se si vuole il *main theme*) è rappresentato dal fatto che, vista la tendenza globale verso lo sviluppo di ecosistemi digitali in tutta la comunità imprenditoriale, la vulnerabilità delle catene di approvvigionamento è diventata una preoccupazione crescente. Cfr. https://cyberpolygon.com/upload/technical_training_Cyber-Polygon_2021_EN_v_1.pdf.

di esercitazioni CyberEurope coordinato dall'ENISA prevede la partecipazione degli Stati membri ed è considerato uno strumento utile per verificare ed elaborare raccomandazioni su come migliorare nel tempo il trattamento in caso di incidenti a livello dell'Unione. Dato che attualmente gli Stati membri non hanno l'obbligo di pianificare esercitazioni né di parteciparvi, la creazione della rete di CSIRT avrebbe dovuto consentire agli Stati membri di partecipare a esercitazioni sulla base di accurate scelte strategiche e di pianificazione. Ma non solo. Nel costituire un “gruppo di cooperazione” ciò dovrebbe favorire nel tempo l’assunzione partecipata e condivisa di decisioni strategiche relative alle esercitazioni, in particolare, ma non esclusivamente, per quanto riguarda la regolarità delle stesse esercitazioni e la concezione degli scenari.

L’idea di fondo, insomma, è e rimane sempre la stessa: che non potendo inibire un processo di diffusione dell’uso, tanto vale governarlo. In questi termini si declina l’interesse alla cybersicurezza⁴³. Insomma, e per concludere, lo sviluppo di norme di sicurezza informatica richiederà nuove forme di cooperazione, nuove procedure o organizzazioni per affrontare efficacemente le sfide di oggi e di domani. Di certo si tratterà di migliorare la cooperazione (partenariato) pubblico-privato questa volta però sul piano globale. Ciò significa che sia i governi che i fornitori di piattaforme globali ICT dovranno investire in programmi di innovazione tecnologica che garantiscano la difesa della sovranità nazionale e tutelino gli assetti giuridici che possano favorire una maggiore innovazione in materia di sicurezza e resilienza. È evidente che il giocare d’anticipo rappresenterà la più efficace delle difese. Per questo, la difesa informatica diventerà sempre più analitica e, soprattutto, predittiva. Infatti l’obiettivo di qualunque strategia di difesa non potrà che essere quello di riuscire a disporre di una risposta in tempo reale agli attacchi informatici. Ciò significa che meno tempo si avrà nel prevedere e approntarsi a rispondere a un attacco informatico più velocemente si ridurranno le probabilità di subirli.

⁴³ *Internet Freedoms and Their Consequences*, in E. Morozov, *The Net Delusion: the Dark Side of Internet Freedom*, PublicAffairs, New York 2012 p. 245 e ss. Trad.it. *L'ingenuità della rete. Il lato oscuro della libertà di internet*, Codice, Torino 2011.

Bibliografia

Arquilla J., F.Ronfeldt D., *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy*, Rand & Co., National Defense Research Institute, Santa Monica, 1999.

Barabási A.-L., *Link. La scienza delle reti*, Einaudi, Torino, 2004.

Bethke B., *Cyberpunk*, Amazing Stories, 1983.

Castells M., *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001. Trad. it. *Galassia Internet*, Feltrinelli, Milano, 2002.

Cencetti C., *Cybersecurity: Unione europea e Italia. Prospettive a confronto*. In Quaderni IAI, Nuova Cultura, Roma 2014.

Coderre T.P., *Battling Today's Most Advanced Cyber Threats*. In *Strengthening Peace and Security*. Nato Summit 2016, Warsaw, Atlantic Treaty Association, Global Media Partners.

Cooper Ramo J., *The Seventh Sense: Power, Fortune and Survival in the Age of Network*, Hachette Book Group, New York, 2016.

Floridi L., *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Cortina Editore, Milano, 2017.

Gazula M.B., *Cyber Warfare Conflict Analysis and Case Studies*, Massachusetts Institute of Technology, Cybersecurity Interdisciplinary Systems Laboratory, 2017.

Gelernter D., *Mirror Worlds: or the Day Software Puts the Universe in a Shoebox... How it Will Happen and What it Will Mean*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

Gibson W.F., *Neuromancer*, Ace, New York, 1984. Trad. it. *Neuromante*, Editrice Nord, Milano, 1986 o *Count Zero*, Victor Gollancz Ltd., London, 1986. Trad. it. *Giù nel cyberspazio*, Mondadori, Milano 1990.

J.P. Morgan-Onyx *Opportunities in the metaverse. How businesses can explore the metaverse and navigate the hype vs. reality*, 2022. In: <https://www.jpmorgan.com/content/dam/jpm/treasury-services/documents/opportunities-in-the-metaverse.pdf>.

Khanna P., *Connectography. Mapping the Future of Global Civilization*, Random House, New York, 2016. Tr. it. *Connectography, Le mappe del futuro ordine mondiale*, Fazi, Roma, 2016.

Khanna P., *Technocracy in America: Rise of the Info-State*, Khanna, 2017. Tr. it. *La rinascita delle città-Stato*, Fazi, Roma, 2017.

Morozov E., *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, PublicAffairs, New York 2012 Tr. it. *L'ingenuità della rete. Il lato oscuro della libertà di internet*, Codice, Torino 2012.

National Institute of Standards and Technology, *Managing Information Security Risk Organization, Mission, and Information System View. Information Security*, US-Department of Commerce, 2011.

Nye J.S. jr., *Cyber Power*, Harvard Kennedy School, Cambridge, 2010.

Romeo G., *Guerre ibride. I volti nuovi del conflitto*, Diana, Napoli, 2021.

Stephenson N., *Snow Crash*, Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc, New York, 2000.

Teilhard de Chardin P., *Le phénomène humain*, Seuil, Paris, 1955.

US-White House, *The National Strategy to Secure Cyberspace*, Washington, 2003 and oth. Ed.s



Il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.



Quest'opera è distribuita con
Licenza Creative Commons Attribuzione.
Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.
Copyright © 2023, stampa 2024

Stampato nel mese di giugno 2025 da BDPrint - The Factory (Roma)

Jean Monnet Centre of Excellence
Artificial Intelligence for European Integration

<https://www.jmcoe.unito.it>
<https://www.observatory.unito.it>

L'Unione europea nel XXI secolo.

Profili e prospettive dell'integrazione europea

a cura di

Paolo Caraffini, Università di Torino

Filippo Maria Giordano, Università Link Campus di Roma

La monografia si propone di riflettere su alcuni aspetti della natura dell'Unione europea, ponendola in relazione con le crisi interne e internazionali che hanno condizionato il processo di integrazione. Partendo dall'attualità di questo dibattito, il volume si sofferma sugli sviluppi di alcune politiche, sottolineando come le crisi talvolta offrano l'opportunità di ripensare e rivedere il processo nella prospettiva di rilanciare il progetto politico europeo alla luce delle nuove sfide globali.
