

Franco Bassanini

L'Unione Europea (e l'Occidente) dopo il 24 febbraio: appunti sparsi per l'avvio di un dibattito¹

Sono passati circa tre mesi dall'avvio da parte della Federazione russa della cosiddetta "operazione militare speciale" (*rectius*: guerra di aggressione) nei confronti dell'Ucraina. Una valutazione attendibile del suo impatto sull'Unione europea, e dei cambiamenti che ne deriveranno, è certamente ancora prematura. Ma non è una ragione sufficiente per non procedere subito ad avviare alcune riflessioni, che potranno essere confermate, smentite o rimodulate dal successivo corso degli eventi.

1. Una prima, quasi ovvia, riflessione riguarda la capacità militare russa. Se ci si limita alle guerre convenzionali, sembra chiaro che essa era stata negli anni scorsi largamente sovrastimata. I primi mesi della "campagna d'Ucraina" ne hanno fatto emergere i limiti, impietosamente sottolineati dagli istituti specializzati americani e britannici, sia quanto alle dotazioni di armi e sistemi d'arma, in buona parte tecnologicamente obsoleti rispetto a quelli in dotazione alle forze armate dei Paesi della Nato, sia per quanto riguarda la visione strategica e l'addestramento delle risorse umane. Significativo è, per esempio, l'insuccesso registrato dall'aeronautica militare russa nell'assicurarsi il controllo dei cieli dell'Ucraina, che sembrava obiettivo a portata di mano dato lo squilibrio delle forze aeree in campo, l'indisponibilità da parte dell'UKR di razzi e missili di lunga gittata idonei a colpire le basi dell'aviazione RU e il rifiuto della Nato di intervenire a garantire l'invocata *No Fly Zone*.

L'emergere di questi limiti ha – come si sa - costretto il Governo russo a ridimensionare progressivamente gli obiettivi della sua campagna, concentrandoli

¹ Si tratta di appunti predisposti ai fini della partecipazione ad una riunione del Global Advisor Board di un gruppo internazionale leader nel mercato dell' *asset management*. La riunione si è svolta a Parigi nel mese di maggio 2022. Gli appunti sono stati scritti nei giorni immediatamente precedenti e dunque non tengono conto degli avvenimenti successivi.

alla fine sul Donbass e sulla regione costiera del Mar d'Azov e del Mar Nero, dove tra aprile e maggio la superiorità nella dotazione di artiglieria e missili a lunga e media gittata ha consentito alle forze armate russe (RuAF) di registrare alcuni successi.

È peraltro opinione comune degli analisti che questi successi potrebbero non essere confermati, e potrebbero forse anche essere ribaltati, se e quando cominceranno a dispiegarsi gli effetti delle sanzioni occidentali sul mantenimento e la sostituzione dei sistemi d'arma in dotazione alle RuAF, sistemi d'arma in molta parte comprendenti componenti tecnologiche importate dall'Occidente; e soprattutto se e quando le forze armate ucraine (UAF) riceveranno e potranno attivare i lancia razzi multipli (MLRS) M270² e M142 (HIMARS)³, se non anche i GMLRS di alta precisione (GMLRS-U, GMLRS-AV, ER-GMLRS), prodotti negli USA e ritenuti tecnologicamente assai superiori a quelli a disposizione delle RuAF: ovviamente molto dipenderà dalla quantità di queste forniture, in mancanza delle quali le UAF incontreranno crescenti difficoltà nel contrastare le RuAF, forti delle loro assai maggiori dotazioni di uomini, mezzi e armi.

Naturalmente la Federazione Russa è e resta una grande potenza nucleare. Di qui la necessità, da parte della Nato e dei Governi dell'Alleanza Atlantica, di contenere il loro intervento di sostegno all'Ucraina entro limiti tali da non rendere concreto il rischio di un conflitto nucleare: si tratta, come è evidente, di un sentiero stretto e impervio, visto che tali limiti non sono previamente stabiliti in accordi internazionali⁴.

² L'invio all'Ucraina di un certo numero di questi lancia razzi M270 è stato annunciato di recente dal Governo UK, che ha precisato che la loro gittata sarà limitata a 80 km in modo da evitare che siano utilizzati per colpire obiettivi all'interno del territorio della Federazione Russa.

³ L'invio all'Ucraina di alcuni lanciarazzi HIMARS è stato annunciato dall'Amministrazione Biden, precisando che la loro gittata sarà limitata, in modo da non poter colpire obiettivi in territorio russo.

⁴ L'accordo di Parigi del 1997 (*Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27 May 1997*) sottoscritto anche dalla Federazione Russa, contiene per la verità alcune disposizioni che in linea di principio dovrebbero disciplinare la materia, laddove stabilisce che *"The member States of NATO reiterate that they have no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members, nor any need to change any aspect of NATO's nuclear posture or nuclear policy - and do not foresee any future need to do so. This subsumes the fact that NATO has decided that it has no intention, no plan, and no reason to establish nuclear weapon storage sites on the territory of those*

2. I Paesi della Nato hanno ottenuto dall'Assemblea delle Nazioni Unite l'approvazione di una risoluzione che condanna l'invasione russa dell'Ucraina, mentre il Consiglio di Sicurezza è tutt'ora paralizzato dal veto della Russia. La Risoluzione dell'Assemblea è stata adottata con 141 voti a favore, cinque contrari e 35 astenuti. Ma tra questi ultimi ci sono i voti di Cina, India, Sudafrica, Pakistan, Algeria, Bolivia, Cuba, Iran, Iraq, Vietnam, Nicaragua, Etiopia, Congo, Tagikistan, Kirgizistan e Kazakistan: i paesi contrari o astenuti rappresentano così più della metà della popolazione mondiale.

Per l'Occidente (Paesi NATO, più Giappone e Corea del Sud, innanzitutto) l'esito della votazione rende evidente la necessità di ripensare il sistema delle alleanze e più in generale pone il problema di una strategia geopolitica globale, in specie nei confronti dell'Asia e dell'Africa subsahariana.

Nei confronti dell'India, gli Stati Uniti hanno già adottato due significative iniziative, l'11 aprile con il *Fourth Annual U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue*, al termine del quale Usa e India hanno ribadito il loro comune commitment per il rispetto del principio della sovranità e della integrità territoriale di tutti gli Stati della regione indopacifica⁵, e poi con il vertice dei Paesi del Quad in maggio a Tokyo, laddove gli stessi principi sono stati riaffermati con riferimento non solo all'area indopacifica ma al mondo intero, dopo un significativo riferimento alla guerra in Ucraina⁶.

members, whether through the construction of new nuclear storage facilities or the adaptation of old nuclear storage facilities. Nuclear storage sites are understood to be facilities specifically designed for the stationing of nuclear weapons, and include all types of hardened above or below ground facilities (storage bunkers or vaults) designed for storing nuclear weapons.”. Per quel che è dato sapere, queste disposizioni dell'accordo sono state finora rispettate dalla Nato.

⁵ Fourth Annual U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue - United States Department of State <https://www.state.gov/fourth-annual-u-s-india-22-ministerial-dialogue/>

⁶ Quad Joint Leaders' Statement (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>): “With the COVID-19 pandemic still inflicting human and economic pain around the world, tendencies for unilateral actions among states and a tragic conflict raging in Ukraine, we are steadfast. We strongly support the principles of freedom, rule of law, democratic values, sovereignty and territorial integrity, peaceful settlement of disputes without resorting to threat or use of force, any unilateral attempt to change the status quo, and

3. Un rallentamento del processo di globalizzazione (talora battezzato con il termine *slowbalisation*), se non una sorta di deglobalizzazione era già in corso – come è noto - prima del 24 febbraio 2022, con il raccorciamento o perfino la regionalizzazione delle catene globali del valore e delle supply chains e con la moltiplicazione dei casi di rilocalizzazione (*reshoring*) di impianti produttivi nell’Occidente. È presumibile che la guerra in Ucraina avrà l’effetto di rinforzare e accelerare queste tendenze.

Occorre dunque proseguire e sviluppare la riflessione, da poco avviata, su come salvaguardare i benefici della globalizzazione ma nel contempo evitarne gli eccessi, nel nuovo scenario geopolitico e geoeconomico.

4. È presumibile che l’aggressione russa all’Ucraina abbia anche l’effetto di aggravare e accelerare la crisi delle istituzioni internazionali create al termine della Seconda guerra mondiale (WWII), dalle Nazioni Unite al WTO. Dall’inizio della guerra, il G20 è silente, mentre il G8 era già da tempo scomparso dall’orizzonte. Il G7 rischia di divenire di fatto una alleanza per contenere la Russia (e la Cina). L’ordine monetario internazionale nato a Bretton Woods è in discussione (peraltro non da oggi, ma le sanzioni contro le banche russe accelerano il confronto sul tema).

Rischia peraltro di ritornare sulla scena la divisione del mondo in blocchi, con un campo di Paesi non allineati assai più largo e più influente che in passato (anche perché composto non solo da Paesi sottosviluppati ma anche, e soprattutto, da Paesi in via di accelerato sviluppo).

In un mondo nuovamente diviso in blocchi contrapposti, meno globalizzato e più frammentato, si riproporrebbe ovviamente il problema delle istituzioni e delle regole necessarie per assicurare la pace, la prosperità, l’integrità territoriale, lo sviluppo delle relazioni commerciali e culturali e alcuni fondamentali beni pubblici globali (come il contrasto al cambiamento climatico). Se sia preferibile (e

freedom of navigation and overflight, all of which are essential to the peace, stability and prosperity of the Indo-Pacific region and to the world. We will continue to act decisively together to advance these principles in the region and beyond. We reaffirm our resolve to uphold the international rules-based order where countries are free from all forms of military, economic and political coercion.”

possibile) riformare le istituzioni costruite dopo la WWII, o se ne occorrono di totalmente nuove è una delle questioni preliminari da risolvere.

5. A valle del 24 febbraio, l'Unione europea, gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Nato (unitamente ad alcuni altri paesi democratici ad alto livello di sviluppo, come Australia e Giappone), sono riusciti, durante i primi mesi della guerra, a opporre una risposta unitaria e compatta, condannando senza esitazioni l'aggressione russa, adottando sanzioni senza precedenti (risultato particolarmente significativo nel caso dell'Unione Europea che deve decidere con voto unanime di tutti i suoi Stati Membri), e fornendo in misura crescente all'UKR non solo aiuti umanitari, ma anche armi e sistemi d'arma e supporto di intelligence.

La capacità dell'Occidente di costruire una risposta unitaria era stata evidentemente sottovalutata dal Governo russo. Così come sottovalutato è stato il lavoro di assistenza, addestramento e fornitura di armi e tecnologie all'esercito e all'aviazione UKR svolto dagli Stati Uniti e dalla Nato dal 2014 ad oggi, che ha messo le UAF in condizione di opporre alle RuAF una resistenza imprevista (e per vero imprevedibile, data la forte superiorità numerica delle forze messe in campo dalla Federazione russa, sia in termini di uomini che di mezzi e sistemi d'arma).

6. Dopo le prime settimane, analisti e commentatori hanno tuttavia rilevato l'emergere di alcune divaricazioni tra gli interessi e le politiche americane e quelle europee (*rectius*: quelle di alcuni dei maggiori Paesi dell'Unione europea), sebbene quasi sempre mascherate da dichiarazioni di intenti e narrazioni comuni. Da una parte, agli Stati Uniti (e con essi al Regno Unito e ai Paesi dell'Europa orientale, eccetto l'Ungheria) viene attribuita l'intenzione di cogliere l'opportunità offerta degli errori strategici e tattici compiuti dalla Russia nella prima fase della guerra e dalla imprevista resistenza ucraina per assestare un colpo alla capacità militare russa e rendere improbabile il lancio di nuove operazioni di aggressione da parte delle RuAF nel continente europeo⁷, anche al prezzo di un prolungamento delle operazioni belliche e dunque di un aggravarsi delle perdite di vite umane (già rilevanti su entrambi i lati del fronte) e delle imponenti devastazioni di città, infrastrutture, impianti produttivi e beni culturali (inferte dalla tattica di bombardamento a tappeto adottata dalle RuAF).

⁷ L'attribuzione all'Amministrazione USA del proposito ulteriore di cercare di produrre un cambio di regime al vertice della Federazione Russa o almeno la sostituzione del Presidente Putin è stata – come è noto – ripetutamente smentita da Joe Biden.

D'altra parte, l'Unione Europea, ma soprattutto i maggiori Paesi dell'Europa occidentale (in primis Francia e Germania), maggiormente colpiti dal retroeffetto delle sanzioni (che hanno per di più, come è subito apparso evidente, un impatto fortemente asimmetrico), appaiono più interessati a battere ogni strada utile per ottenere un immediato cessate il fuoco e un rapido avvio dei negoziati di pace, sia pur ribadendo che solo all'Ucraina compete stabilire le condizioni per potervi arrivare e riconoscendo, almeno ufficialmente, che nessuno può imporre all'Ucraina di rinunciare alla propria integrità territoriale; integrità territoriale che le era stata peraltro garantita dall'accordo di Bucarest del 1994 firmato anche dalla Federazione Russa, sulla base del quale l'Ucraina aderì al Trattato di non proliferazione nucleare del 1968 e consegnò alla Russia le testate nucleari (1.900) di cui era in possesso⁸.

A prima vista, le motivazioni dei tre principali Paesi dell'Unione non sono tuttavia del tutto identiche. Emmanuel Macron sembra perseguire un disegno ambizioso risalente nella politica francese: esso tende nel medio-lungo periodo a riallacciare con la Russia accordi di cooperazione economica e culturale e di non aggressione, se non di sicurezza, militare; e mira, e nel breve periodo, a candidare la Francia come possibile protagonista di una mediazione fra le parti (di qui la reiterata affermazione circa la necessità di "non umiliare" la Russia, affermazione di cui tuttavia non è finora stato chiarito il contenuto concreto).

In Germania si delinea un confronto aperto, se non uno scontro politico fra i cripto-nostalgici della Ostpolitik guidati dal cancelliere Scholz e le posizioni più filoucraine sostenute dai verdi e dalla CDU guidata da Friedrich Merz. Oggettivamente, il Paese deve affrontare due problemi assai complessi: come affrancarsi dalla dipendenza dalle forniture energetiche russe; e come reinventare un modello di sviluppo basato sull'acquisto di energia a basso costo dalla Russia, sull'acquisto di semilavorati e prodotti intermedi a basso costo dai paesi dell'Est, sulle subforniture di prodotti intermedi a maggiore contenuto tecnologico dal Nord Italia e sull'export di un'ingente mole di prodotti finiti verso l'Europa e la Cina, quando due se non tre degli addendi di questo modello di sviluppo sono oggi in discussione.

⁸ *Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (Memorandum di Budapest) firmato il 5 Dicembre 1994 fra USA, Russia, UK e Ucraina.

Il Governo italiano ha finora reiteratamente ribadito il totale allineamento dell'Italia sulle decisioni adottate dall'Unione Europea e dalla Nato in materia di sanzioni e di invio di aiuti e armi all'Ucraina, l'appoggio alla candidatura dell'Ucraina all'acquisizione dello status di paese candidato all'adesione all'Unione Europea, il suo forte impegno a intraprendere e/o sostenere tutte le iniziative utili per pervenire il più presto possibile al cessate il fuoco e alla pace e il suo commitment a partecipare poi alla ricostruzione postbellica dell'Ucraina.

Il Governo italiano ha anche presentato al Segretario Generale dell'ONU un piano di pace basato sul mantenimento dell'integrità territoriale dell'Ucraina, la concessione di una forte autonomia regionale e di estesi poteri di autogoverno alle Regioni del Donbass e la progressiva riduzione delle sanzioni nei confronti della Russia: il piano è stato respinto dal Governo russo, apprezzato dal Governo USA ed è all'attenzione del Governo ucraino.

La maggioranza parlamentare italiana appare tuttavia tutt'altro che compatta: da parte dei leaders politici di tre partiti della maggioranza sono state espresse riserve sull'invio di armi all'Ucraina e sulla opportunità di accettare la pregiudiziale relativa alla integrità territoriale del Paese.⁹

7. Il Governo cinese, pur avendo manifestato pieno sostegno politico alla Russia e pur avendo criticato le sanzioni rilevando che a séguito di esse "i cittadini europei potrebbero sopportare un prezzo maggiore e il mondo dovrà affrontare sfide più grandi, come la crisi energetica e alimentare", ha tuttavia ripetutamente dichiarato il suo commitment nella difesa del principio della integrità territoriale dei paesi membri delle Nazioni Unite (tra i quali non c'è Taiwan) e il suo sostegno all'Unione europea nel suo "ruolo attivo a favore di pace, colloqui e costruzione di un quadro di sicurezza europeo equilibrato, efficace e sostenibile".

Peraltro, il Governo cinese sembra avere finora respinto tutte le richieste russe di aiuto militare, economico e finanziario, compresa la richiesta di fornitura di materiali e componenti essenziali per la manutenzione e la riparazione di mezzi

⁹ Si tratta dei leaders politici del Movimento 5 Stelle (Giuseppe Conte), della Lega-Salvini premier (Matteo Salvini) e di Forza Italia (Silvio Berlusconi). La posizione del Governo è invece sostenuta senza riserve dal Partito democratico, da Italia Viva, da Azione e, nell'ambito dell'opposizione, da Fratelli d'Italia. M5S, Lega-Salvini premier e Forza Italia sono oggi i partiti dotati di maggiore rappresentanza parlamentare, sulla base dei risultati delle elezioni politiche del 2018. Fratelli d'Italia e PD sono viceversa i partiti che raccolgono le maggiori intenzioni di voto nei sondaggi di opinione svoltisi nel corso del 2022.

militari e sistemi d'arma (a partire dai microprocessori). Non ha dato d'altra parte alcun séguito neppure alle richieste occidentali di interventi di *moral suasion* nei confronti della Russia.

8. Nell'Amministrazione ma ancor più nel Congresso USA sembra diffusa la convinzione che la compattezza registrata tra i paesi dell'Occidente e una eventuale disfatta militare russa in Ucraina potrebbero produrre, sommati insieme, un effetto secondario e indiretto ma nient'affatto irrilevante: quello di dissuadere la Cina dall'intraprendere iniziative aggressive nei confronti di Taiwan. Anche per questa ragione nel Congresso degli Stati Uniti si è verificata fino ad ora una convergenza bipartisan sul sostegno militare, oltre che politico e umanitario, all'Ucraina; questo schieramento bipartisan è sembrato in diversi momenti insofferente dei limiti autoimposti dall'Amministrazione Biden al fine di evitare il rischio di una deriva verso un confronto diretto Russia-Nato e verso un possibile conflitto nucleare.

E' il caso di sottolineare, al riguardo, che l'aggressione russa all'Ucraina non sembra tuttavia aver modificato uno degli assi portanti della politica estera americana di questi ultimi anni: Amministrazione e Congresso continuano a percepire la Cina non solo come l'unico vero concorrente degli Stati Uniti sul terreno della competizione globale economico-commerciale, tecnologica e politico-strategica, ma anche come il principale potenziale nemico politico e, in prospettiva, militare, nonostante la Russia si presenti al momento come un nemico più aggressivo e nel breve periodo più pericoloso. Questa diffusa convinzione potrebbe essere alla base del rifiuto finora opposto dalla Amministrazione Biden all'ipotesi, pur informalmente prospettata da parte cinese, di negoziare un'attenuazione delle sanzioni Usa attualmente in essere nei confronti di imprese cinesi in cambio di interventi di moral suasion di Pechino sulla Russia in favore di un cessate il fuoco in Ucraina e dell'avvio di negoziati di pace. Quanto questa visione sia condivisa dai Paesi dell'Unione Europea è questione da chiarire. Al momento non sembra scontato che sul punto possa essere raggiunta una piena unanimità di vedute.

9. È del tutto evidente che l'aggressione russa (in qualche misura già a partire dal 2014) ha rappresentato un potente fattore di *Nation Building* per l'Ucraina. Vale la pena di chiedersi se non lo possa diventare, sia pure in termini assai diversi, anche per l'Unione Europea.

A prima vista, molti elementi spingono a ipotizzare una risposta positiva. Primo fra tutti, il tema della sicurezza, della integrità territoriale e della pace. Per la mia generazione, l'adesione alla costruzione politica europea è stata in primo luogo motivata dalla volontà di assicurare pace e sicurezza in un continente in passato ripetutamente devastato da guerre fratricide. Ma per le generazioni più giovani, la pace è finita per apparire come un fatto scontato, acquisito una volta per sempre, e le guerre in Europa come il ricordo sempre più sbiadito di un passato destinato a non tornare mai più.

La guerra in Ucraina, per di più rappresentata sugli schermi dei mass media e dei social media in tutta la sua atroce violenza, ripropone con forza la prima originaria motivazione della costruzione europea: l'impegno comune per difendere e salvaguardare pace e sicurezza, integrità territoriale e libertà politica; e, in correlazione con esse, i valori e i principi liberaldemocratici che sono alla base dei Trattati europei e delle Costituzioni di tutti gli Stati dell'Unione. Di fronte a superpotenze aggressive, nessuno Stato europeo ha le dimensioni e le risorse per garantire da solo pace, sicurezza, integrità territoriale, libertà politica, principi valori democratici; ma se l'impegno è di tutti insieme, se la pace nella libertà e nella sicurezza diventa un bene pubblico europeo, l'impresa è invece alla loro portata.

Ovviamente, la configurazione degli obiettivi di garanzia della pace, della sicurezza e dell'integrità territoriale come un bene pubblico europeo, che l'Unione si attrezza a perseguire con politiche e strumenti adeguati, porta con sé il riconoscimento di altri beni pubblici europei per così dire strumentali: la garanzia della pace nella sicurezza richiede la definizione e l'attuazione di politiche e strumenti per il rafforzamento dell'autonomia strategica dell'Europa, per il conseguimento dell'indipendenza energetica e tecnologica, per l'ammodernamento e il potenziamento dei sistemi di difesa (difesa comune e/o coordinamento dei sistemi di difesa nazionali).

Intorno a questi beni pubblici - a buon diritto definibili come "europei" perché difficilmente i singoli Stati membri potrebbero riuscire a garantirli mediante politiche pubbliche e strumenti di intervento esclusivamente nazionali - potrebbe avviarsi una ridefinizione del ruolo, della missione, della stessa narrazione dell'Unione europea: non solo mercato unico; non solo, come da qualche tempo sta emergendo, campione della lotta per la salvezza ecologica del pianeta; ma anche, se non soprattutto, garante della pace, della democrazia, della libertà dei popoli europei e dell'autonomia strategica dell'Europa; in stretto coordinamento

con l'Alleanza Atlantica, ma senza essere esposta al rischio politico di eventuali involuzioni isolazionistiche dell'elettorato americano.

Su questa base, una delle faglie, dei *cleavages*, che hanno negli ultimi anni diviso l'Unione e affaticato la gestione delle politiche comuni europee, quella tra i Paesi dell'Europa dell'est e dell'ovest, potrebbe trovare ricomposizione. A partire dal riconoscimento, da parte dei paesi dell'Europa occidentale, di avere sottovalutato gli avvertimenti provenienti dai Paesi di Visegrad sulla minaccia rappresentata dai disegni imperiali di Vladimir Putin.

10. Si tratta tuttavia di un esito tutt'altro che scontato. Innanzitutto, perché presuppone ovviamente che ai Paesi più esposti alla minaccia di un'aggressione russa (dalla Finlandia alla Moldavia) siano date convincenti assicurazioni circa l'illimitato e incondizionato impegno di tutti gli altri (a partire dalla Francia, l'unico Stato membro dotato di una *force de frappe* nucleare, e dalla Germania che ha avviato un massiccio programma di riarmo) a intervenire direttamente se e quando queste minacce dovessero concretizzarsi.

Benché l'Ucraina non faccia parte né della Nato né dell'Unione europea (per l'adesione alla quale, al momento in cui scrivo, non ha neppure ottenuto lo status di Paese candidato), questi Paesi tendono a considerare la risposta all'aggressione russa all'Ucraina come una sorta di verifica sul campo dell'effettivo impegno degli Stati membri della UE a intervenire a difesa di chi veda minacciata o addirittura in concreto già lesa la propria indipendenza e integrità territoriale.

Al momento, come si è accennato sopra, queste rassicurazioni non sono state date, o non sono state ritenute da tutti convincenti; è sembrata al contrario emergere una frattura fra i Paesi europei più penalizzati dalle sanzioni, e dunque più desiderosi di ridurle rapidamente e riattivare la Ostpolitik, e i Paesi più interessati a infliggere un colpo significativo alla capacità militare aggressiva della Federazione Russa. Tra i primi, la Germania e la Francia, tra i secondi i Paesi baltici, la Polonia, la Slovacchia e i paesi scandinavi. L'Italia è da molte parti annoverata fra i primi, in contrasto con le dichiarazioni del Presidente del Consiglio Draghi, preoccupato innanzitutto di salvaguardare la compattezza dell'Unione europea e la collaborazione nordatlantica.

Ma vi è una seconda condizione, che è forse ancora più difficile da realizzare. Essa concerne la governance dell'Unione e dunque le istituzioni europee: è infatti difficile pensare che un'Unione esposta al rischio di venire paralizzata dal veto di ogni Stato membro possa efficacemente mettere in campo politiche e strumenti

capaci di garantire la pace e la sicurezza. La sostituzione della regola dell'unanimità con quella della maggioranza qualificata sembra un passaggio ineludibile. Ma tutti sappiamo quanto sia politicamente difficile.

11. Il prolungamento per parecchi mesi della guerra in Ucraina e delle sanzioni contro la Russia (che, come si è notato, colpiscono in modo asimmetrico l'Europa più degli Stati Uniti e alcuni paesi europei più di altri) avrà inevitabilmente l'effetto di un rallentamento della ripresa europea dopo la crisi pandemica e forse dell'insorgere di una recessione economica. Questo effetto sarà dilatato dall'esplosione dei prezzi dei prodotti energetici e dall'emergere di strozzature nell'offerta di materie prime e prodotti strategici (precedenti lo scoppio della guerra in Ucraina, ma da essa indubbiamente potenziati), dalla conseguente insorgenza di tensioni inflazionistiche e dalla reazione delle banche centrali, tendenti a contenere l'inflazione mediante l'abbandono delle politiche monetarie accomodanti, e per quanto riguarda la BCE, dei programmi di acquisti netti di titoli di Stato dei paesi membri dell'Unione (PEPP, APP).

È uno scenario che può facilitare od ostacolare il percorso ipotizzato nei paragrafi precedenti, a seconda di come istituzioni e governi europei lo affronteranno.

Potrebbe facilitarlo se maturasse la convinzione che anche la mitigazione dell'impatto delle sanzioni sulle economie dei Paesi membri dell'UE richieda il varo di un programma europeo, finanziato con risorse comuni, come quelli deliberati e implementati dall'Unione per mitigare l'impatto della pandemia (RRF, SURE). Potrebbe ostacolarlo se portasse a divaricazioni significative nella gestione delle scelte comuni in materia di sanzioni e nella applicazione rigida agli interventi nazionali delle regole europee in materia di fiscal policy .

Le prime reazioni delle istituzioni europee non hanno generato divaricazioni incompensabili. Mi riferisco innanzitutto: a) alla proroga della sospensione del Patto di stabilità e crescita (mediante il ricorso alla *escape clause*), b) all'estensione del *temporary framework* in materia di divieto di aiuti di Stato, c) alla definizione di un piano strategico per la difesa comune e il coordinamento tra i sistemi di difesa dei singoli Paesi contenuta nella cosiddetta bussola strategica (*Strategic Compass for Security and Defense*), d) alla proposta di un nuovo piano energetico europeo (*RePowerEU*) inteso ad accelerare il percorso della transizione ecologica e del raggiungimento della indipendenza energetica (o, quanto meno, della indipendenza dalle forniture russe), al cui finanziamento verranno destinate le risorse finanziarie autorizzate ma non prenotate nell'ambito del piano NGEU, e

e) alla individuazione di alcuni primi strumenti per implementare l'autonomia strategica dell'Europa e ridurre le dipendenze strategiche nella produzione e fornitura di materie prime e componenti essenziali per lo sviluppo e la competitività dell'economia europea¹⁰.

12. I passaggi decisivi sono tuttavia altri, e riguardano “cantieri” di lavoro non nuovi, ma oggi da ripensare radicalmente alla luce dei nuovi scenari geopolitici e geoeconomici. Si tratta di cantieri ancora del tutto aperti a un'ampia varietà di esiti o sbocchi.

Mi limito a citarne alcuni tra i principali:

- la piena assunzione tra i compiti fondamentali della UE della missione di difendere la sicurezza e l'integrità territoriale dell'Unione europea e la conseguente definizione e realizzazione delle politiche e degli strumenti necessari per garantire pace, sicurezza, integrità territoriale autonomia strategica dell'Europa, a cominciare dall'attuazione dello *Strategic Compass for Security and Defence*, nel quadro dell'Alleanza atlantica e dunque in cooperazione con la Nato: la guerra in Ucraina ha dimostrato infatti che continua ad essere indispensabile l'apporto degli Stati Uniti alla sicurezza internazionale dell'Europa; ma che non si può nel contempo non dare riscontro alla reiterata richiesta americana di una più forte assunzione di responsabilità europea al riguardo;
- la ridefinizione dei rapporti tra Unione Europea e Alleanza Atlantica; le opportunità oggi offerte dall'interesse e dall'impegno della presidenza Biden a migliorare le relazioni USA-UE, dalla necessità di contrastare la minaccia dell'imperialismo russo contro le democrazie liberali, dal comune impegno a sostenere la resistenza ucraina, e dal comune interesse a lavorare per giungere a un cessate il fuoco e a una pace che non premino l'aggressore, meritano di essere colte per fare un serio tentativo di

¹⁰ Cfr. sull'economia digitale https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digitaldecade-digital-targets-2030_it; sull'aggiornamento della strategia industriale https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_1884; sui semiconduttori https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_373, su cui anche Astrid, *Industria dei microchip. La strategia dell'Europa nella competizione internazionale*, a cura di A. Perrucci, Firenze 2022.

- ricostruire questi rapporti nei termini di una vera e propria partnership strategica, operante su molteplici fronti e adeguatamente strutturata¹¹;
- l'allargamento dell'Unione ai paesi già candidati o comunque aspiranti all'adesione (tra cui, da ultimo ma non per ultimo, l'Ucraina, per la quale l'ingresso nell'Unione rappresenta l'unica alternativa all'adesione alla Nato, rivelatasi al momento impraticabile) con le auspicabili (se non indispensabili) innovazioni istituzionali necessarie per assicurare la governabilità di un'organizzazione che finirebbe per comprendere alla fine più di trenta paesi. La proposta, avanzata da Macron nel discorso di Strasburgo del 9 maggio, di una "comunità politica" più larga, può essere declinata come un'alternativa all'adesione (difficilmente accettabile per molti dei paesi candidati, compresa la stessa Ucraina) o come uno strumento non alternativo all'Unione ma utile a definire un "campo più largo" di cooperazione, includente i paesi dell'Unione europea insieme a paesi europei non disposti o non in grado di accettare le condizioni e i vincoli propri dell'appartenenza all'Unione (a partire da UK, Norvegia e Svizzera);
 - la revisione del Patto di stabilità e crescita e, più in generale, delle fiscal rules europee da applicare al termine della fase di sospensione disposta al tempo della pandemia mediante il ricorso all'apposita *escape clause*. Al riguardo, non vanno a mio avviso richieste ulteriori proroghe della sospensione, che di fatto esporrebbero i paesi più indebitati - dopo l'interruzione degli acquisti netti di titoli di Stato da parte della BCE nell'ambito dei programmi PEPP e APP - a maggiori rischi sui mercati finanziari; ma sarebbe invece auspicabile che il ritorno in vigore delle regole del patto di stabilità fosse accompagnato da una definizione più flessibile (*country specific*) dei percorsi di rientro verso gli obiettivi stabiliti dal Patto (60% nel rapporto debito/PIL, 3% nel rapporto fabbisogno/PIL); la definizione di questi percorsi mediante piani di rientro scorrevoli, negoziati fra la Commissione e i singoli Stati membri e approvati dal Consiglio europeo (sul modello sperimentato con i PNRR nell'ambito di *Next Generation EU*), consentirebbe di coniugare disciplina finanziaria e sostegno agli investimenti e alla crescita, evitando gli

¹¹ Penso, per esempio, a strumenti come il *Trade and Technology Council*, la cui efficacia e effettiva operatività andrà tuttavia verificata.

effetti prociclici prodotti in passato da una applicazione rigida delle regole del PSC¹²;

- il potenziamento e rafforzamento della *central fiscal policy capacity* dell'Unione (o dell'Euroarea) , nell'ambito di una revisione del *policy mix*, trainato dalla necessità di definire e mettere in atto politiche efficaci per il perseguimento dei nuovi beni pubblici europei sopra ricordati¹³: In linea di principio, la stessa base giuridica utilizzata per finanziare mediante ricorso al mercato (emissioni di titoli di debito europei) la *Recovery and Resilience Facility* e, ora, *RePowerEU* (e cioè, in estrema sintesi, la necessità di far fronte a emergenze o crisi simmetriche, non dipendenti dalle scelte politiche dei governi nazionali e non fronteggiabili efficacemente con strumenti e risorse nazionali) può essere utilizzata, senza dover por mano a una revisione dei Trattati¹⁴, per piani straordinari di investimenti per la sicurezza e la difesa comune, per l'indipendenza energetica dell'Europa, per la decarbonizzazione e la transizione ecologica, per la ricostruzione dell'Ucraina, e per far fronte al rischio dell'emarginazione dell'Europa nella competizione tecnologica e digitale;
- analogamente, se la guerra in Ucraina dovesse prolungarsi nel tempo e le sanzioni dovessero produrre retro effetti negativi asimmetrici sulla crescita e la tenuta sociale di alcuni Paesi europei (anche in tal caso facendo emergere la situazione critica dei paesi più indebitati), l'Unione potrebbe (dovrebbe) intervenire per mitigarne l'impatto sulle economie degli Stati

¹² Per una dettagliata illustrazione di questa proposta rinvio al paper di G.Amato, F.Bassanini, M.Messori e G.L.Tosato, *The new European fiscal framework: how to harmonise rules and discretion. A contribution to the Commission Review of the EU Economic Governance Framework*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2022. Ma nello stesso senso il paper delle Ministre delle Finanze di Spagna e Paesi Bassi, *Joint paper by Spain and The Netherlands on priority issues in 2022 on the EU's economic and financial policy agenda*, April 2022 (<https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/join/joint-paper-eurogroup-es-nl.pdf>).

¹³ Anche su questo rinvio al paper di Astrid citato nella nota precedente, e, prima ancora, a M. Buti e M. Messori, *Il "policy mix" nell'area dell'euro: dal coordinamento orizzontale al coordinamento verticale*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2021

¹⁴ Rinvio a G.L. Tosato, *Sulla fattibilità giuridica di una capacità fiscale della UE a Trattati costanti*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2021 e G.L. Tosato, *Comments on the revision procedures for EU fiscal rules*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2022

membri, replicando il modello di SURE, lo strumento europeo disegnato *to protect jobs and incomes affected by the coronavirus pandemic*;

- l'opportunità/necessità di interventi dell'Unione (con conseguente ulteriore spinta verso un *policy mix* più accentrato) potrebbe d'altra parte discendere anche: a) dalla necessità di fronteggiare gli effetti delle interruzioni o delle strozzature nelle forniture di oil&gas, materie prime, prodotti strategici e prodotti alimentari e di contrastare gli aumenti dei prezzi degli stessi; b) dalla necessità di mitigare i rischi di frammentazione dei mercati e gli effetti recessivi delle misure di politica monetaria assai meno accomodanti man mano adottate dalla BCE, dalla FED e dalle altre banche centrali per contrastare le tensioni inflattive; e c) dalla necessità di governare la pressione migratoria che potrebbe deflagrare come effetto dell'interruzione dell'export di prodotti alimentari dall'Ucraina verso i Paesi dell'Africa mediterranea, sahariana e subsahariana;
- infine, e come strumenti necessari per perseguire gli obiettivi fin qui elencati: a) la revisione dell'assetto istituzionale, nel senso (quanto meno) di un graduale allargamento del perimetro delle decisioni a maggioranza qualificata e dei poteri di codecisione del Parlamento europeo; e b) il rafforzamento delle risorse proprie dell'Unione e/o un ampliamento dell'autorizzazione a reperire risorse mediante ricorso al mercato (che peraltro richiede adeguate coperture, preferibilmente in termini di risorse proprie). In entrambe le direzioni le difficoltà politiche da superare sono, come si sa, enormi, e le resistenze (non solo dei Paesi cosiddetti "frugali") radicate e consolidate nel tempo; ma non può essere del tutto esclusa l'ipotesi che queste resistenze possano attenuarsi dimostrando che si tratta di innovazioni indispensabili per assicurare la produzione dei nuovi beni pubblici europei che l'Unione deve primariamente assicurare¹⁵.

13. Si tratta, come è evidente, di un vasto programma, di straordinaria complessità e difficoltà. Le probabilità che possa essere realizzato con successo

¹⁵ Partire dai beni pubblici europei era l'approccio che suggerimmo (invano) di adottare, anni fa (2009-2010), al fine di supportare la diffusa richiesta di un incremento delle risorse proprie dell'Unione: cfr. Astrid, *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, a cura di M.T.Salvemini e F. Bassanini, Firenze 2010, pagg. 159-301.

sono ovviamente modeste. Si ridurrebbero però a zero se venisse a mancare una condizione fondamentale: l'unità dell'Unione europea e più largamente dell'Occidente.

Nei primi mesi della crisi generata dall'aggressione russa all'Ucraina (così come nei due anni della pandemia da Covid), questa unità è stata, sia pur faticosamente, salvaguardata; aiutando, forse, anche la consapevolezza che sono oggi minacciati gli stessi principi e valori di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle regole del diritto, che della civiltà occidentale rappresentano il substrato comune (e la cui diffusione nell'Europa orientale l'aggressione russa mira a contrastare, secondo molti analisti).

La salvaguardia dell'unità dell'Europa è stata – mi pare evidente – la stella polare seguita in questi mesi, in particolare, dal Presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella e dal Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi. Il loro lavoro, determinato ma discreto, è stato prezioso. Sarebbe giusto darne loro merito¹⁶.

¹⁶ Come ricordato sopra (nota 1), gli appunti riprodotti in queste pagine sono stati scritti nel mese di maggio 2022. Non hanno dunque potuto tener conto di alcuni scritti pubblicati successivamente. Particolare menzione merita, tra questi, quello di Riccardo Perissich, *Quindici anni dopo: l'Unione del futuro*, pubblicato su *Le Grand Continent* il 9 giugno 2022 (reperibile anche nel sito di Astrid alla pagina: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/peri/perissich_grandcont_9_6_22.pdf), al quale rinvio per importanti approfondimenti su argomenti connessi a quelli qui affrontati.