

L'Europa prima del voto: Agenda 2024-2029

Libertà o schiavitù: l'Europa di fronte ad anni decisivi

Perché l'UE ha bisogno di nuova sovranità nella nuova congiuntura geopolitica e deve cambiare immagine di sé per ottenerla

Henning Vöpel



- ▶ L'UE sta affrontando anni fatidici. La sua sovranità geostrategica sta diminuendo in un momento in cui è esposta a minacce esterne alla libertà e alla pace, ma anche a minacce interne per la stabilità e l'unità. Anche la sua posizione geoeconomica nell'economia globale si sta indebolendo, in un momento in cui i mercati globali e le catene di approvvigionamento vengono riorganizzati a livello tecnologico e di politica commerciale. La pace, la libertà e la prosperità, la promessa di valori dell'UE, sono così diventate più incerte di quanto lo siano state per molto tempo.
- ▶ La svolta geopolitica rappresenta una profonda crisi ordinamentale per l'Europa. Per garantire pace, libertà e prosperità per il futuro, l'UE deve rinnovare radicalmente la propria sovranità e competitività. Tuttavia, l'UE non è preparata politicamente, istituzionalmente e mentalmente alle nuove realtà globali. In questa fase storica, l'UE deve rassicurare se stessa su ciò che è e cosa vuole. La pressione ad agire è forte, visto l'alto livello di instabilità geopolitica.
- ▶ L'UE soffre di un vuoto strategico strutturale che deve sistematicamente ridurre per poter affrontare le sfide del futuro. A tal fine, è necessario cambiare il paradigma dell'UE, passando da un forte orientamento normativo interno a una prospettiva di politica commerciale e di sicurezza estera. Tale cambiamento di paradigma dovrebbe anche essere orientato verso l'utilizzo dei veri punti di forza dell'Europa nella competizione sistemica globale: la libertà dell'individuo, la forza innovativa delle imprese e la solidarietà della comunità.
- ▶ In quanto fonte ultima di sovranità, l'UE deve ripristinare le proprie difese contro le minacce esterne, riconquistare la leadership tecnologica globale e rafforzare la propria capacità strategica politica. Per raggiungere questo obiettivo, tuttavia, è necessario modificare le basi dei trattati e creare le condizioni istituzionali. Sta per iniziare una nuova fase storica dell'integrazione europea, che determinerà niente di meno che la permanenza della pace, della libertà e della prosperità.

„Preambolo“

L'Europa si trova in un'epoca di sconvolgimenti storici, di minacce interne ed esterne alla pace e alla libertà, di grandi opportunità, ma anche di rischi legati alle nuove tecnologie e alle conseguenze del cambiamento climatico per la prosperità e la giustizia. L'Europa di oggi è il risultato della sua storia movimentata, delle sue esperienze e delle lezioni che ha tratto dalle sue conquiste scientifiche e culturali, dalle sue conquiste civili, ma anche dalle guerre, dalle sofferenze e dalle crisi. L'eredità del passato è allo stesso tempo una promessa per il futuro: la dignità umana e la libertà sono inviolabili e l'Europa ha la speciale responsabilità di salvaguardarle sulla base della sua storia e della sua esperienza. Oggi - di fronte a grandi sconvolgimenti che decideranno il destino e il futuro dell'Europa - si ripropone la domanda su quali risposte l'Europa possa trovare alle crisi del presente e alle sfide del futuro, se sia in grado di proteggere la libertà e la pace, di difendere la propria sovranità e sicurezza e di accrescere la prosperità e la giustizia.

Con questa serie di pubblicazioni, il cep Network desidera richiamare l'attenzione su questioni e sviluppi urgenti che avranno un impatto decisivo sull'UE, al di là della politica e della regolamentazione quotidiana, nel periodo che precede le importanti elezioni europee. Vogliamo porre le domande cruciali, fare luce sul loro contesto strategico e delineare possibili risposte politiche.

Indice

1	Perché la svolta geopolitica è anche una crisi dell'ordine europeo.....	4
1.1	La fine o l'inizio di un'era europea?	4
1.2	La triplice sfida dell'ordine europeo.....	5
1.3	La limitata capacità politica dell'UE nella nuova fase storica	6
2	Perché la strategia strutturale e il deficit di potere minacciano la sovranità geopolitica dell'Unione Europea	7
2.1	La nuova geoeconomia: il potere al posto delle regole.....	7
2.2	I deficit strategici dell'UE	8
2.3	Potenza normativa invece che campione del mondo della regolamentazione e tigre di carta.....	9
3	Perché solo un cambio di paradigma nell'UE può trasformare le sfide globali in opportunità europee	10
3.1	Strategie per un mondo in disordine.....	10
3.2	L'UE ha bisogno di nuove dimensioni e qualità della capacità d'azione	11
3.3	La svolta richiede un cambiamento di politica e di mentalità	12

Elenco delle illustrazioni

Fig. 1:	Il triangolo della sovranità	6
Fig. 2:	Cooperazione contro conflitto	7
Fig. 3:	Profilo strategico SWOT dell'UE	8
Fig. 4:	Il triangolo del disordine globale	10

Elenco delle tabelle

Tabella 1:	Matrice della strategia per l'UE	11
------------	--	----

1 Perché la svolta geopolitica è anche una crisi dell'ordine europeo

È un momento di svolta. La guerra è tornata in Europa e il mondo è in disordine, le catene di approvvigionamento globali sono improvvisamente esposte a notevoli rischi geopolitici, l'intelligenza artificiale e i dati stanno creando nuove opportunità, ma anche rischi di dipendenza tecnologica, il cambiamento climatico non è un problema lontano che riguarda le generazioni future, ma sta avvenendo qui e ora. L'accelerazione e l'intensificazione reciproca di questi sviluppi ha creato dei punti di svolta: rimane solo una breve finestra di opportunità per plasmare attivamente il futuro prima che si instaurino dinamiche irreversibili e forse incontrollabili. Ci si chiede se, in questa situazione, l'Europa abbia la sovranità, il margine d'azione e la volontà di prendere in mano il futuro per difendere l'UE come spazio economico e giuridico, ma anche come ordine normativo di democrazia, economia di mercato e Stato di diritto.

L'attuale accumulo di crisi ("policrisi") non è una coincidenza, ma l'espressione e la conseguenza di una profonda crisi ordinamentale, in particolare per l'Europa. In una crisi ordinamentale, c'è una forte tendenza strutturale alle situazioni critiche. Quando i sistemi vanno in pezzi, perdono automaticamente la loro capacità di fornire stabilità e sicurezza. La semplice gestione politica delle crisi non è più sufficiente: si tratta di creare nuovi ordini. La realizzazione più importante in un punto di svolta che consiste in sconvolgimenti fondamentali, anzi paradigmatici, è comprenderlo come una profonda crisi di ordine, perché solo così si possono trarre le giuste conclusioni politiche e istituzionali (normative). Il carattere speciale dell'UE, che risiede nella sua nascita, costituzione e governance, rende la crisi d'ordine una questione di esistenza e di destino, poiché è necessario esaminare se l'UE può ancora mantenere la sua promessa di pace, libertà e prosperità. Ciò è particolarmente vero nel contesto della competizione geopolitica sistemica con gli Stati Uniti e la Cina. La gravità della situazione, la portata della sfida e il significato degli sconvolgimenti non devono essere sottovalutati.¹

1.1 La fine o l'inizio di un'era europea?

La svolta per l'Europa non è arrivata senza preavviso; in realtà è iniziata nel 2016 e le sue cause potrebbero risalire addirittura al 1989, quando la divisione dell'Europa in Est e Ovest è giunta al termine, e anche la storia stessa si è conclusa in modo molto temporaneo, come oggi sappiamo, secondo il politologo statunitense Francis Fukuyama. Per l'Europa iniziò un periodo di straordinaria stabilità politica e di successo economico: la Cina garantì una domanda incessante di esportazioni europee e allo stesso tempo un'offerta favorevole di fattori produttivi - le condizioni commerciali, accompagnate da una svalutazione artificiale del renminbi e da una lunga fase di bassi tassi di inflazione legati all'offerta, non avrebbero potuto essere migliori. Gli Stati Uniti hanno anche garantito la sicurezza, soprattutto in un ordine di sicurezza globale che corrispondeva ai propri valori e in cui gli Stati Uniti si sono fatti carico del pensiero strategico dell'UE. Inoltre, l'approvvigionamento energetico era sicuro e il pericolo che qualcosa potesse prima o poi cessare di esistere era quasi completamente scomparso dalla coscienza delle società europee. Di conseguenza, questa ingannevole e fin troppo comoda sensazione di invulnerabilità si è accumulata in un deficit strategico che ora sta diventando visibile in condizioni completamente diverse. Nel XXI secolo è in gioco niente di meno che l'autoaffermazione dell'Europa, ha affermato il cancelliere tedesco Helmut Schmidt

¹ Per una descrizione dettagliata v. De Petris et al. (2022), The next level of EU.

quando era ancora in vita, riferendosi all'ascesa della Cina e alla diminuzione dell'importanza dell'Europa nel mondo rispetto alla popolazione mondiale e alla produzione economica globale. Allo stesso tempo, ha esortato al realismo per quanto riguarda la capacità dell'Europa di convincere il mondo dei suoi valori.

Nel frattempo, la storia è tornata da tempo nella politica globale. Le crisi e i conflitti attuali non sono destinati semplicemente a scomparire finché non esisterà un nuovo ordine, di cui nessuno conosce esattamente l'aspetto. Analisi come quelle di Charles Kindleberger mostrano che questa fase di transizione da un ordine che sta per finire a un nuovo ordine è un processo prolungato, necessariamente disordinato, non sempre ma spesso accompagnato da conflitti militari, che oggi è noto come la Trappola di Tucidide. L'instabilità deriva dal vuoto di regole e istituzioni. Lo storico di Princeton Harold James ritiene quindi che il pericolo maggiore attualmente sia che le cose "facciano il loro corso", cioè che possano emergere casualmente dinamiche che determinano l'ulteriore corso della storia e che allo stesso tempo sono quasi impossibili da controllare. In un'intervista, Yuval Harari ha anche espresso l'ipotesi che, alla luce della guerra ibrida di massa, la Terza guerra mondiale potrebbe essere già iniziata, ma non secondo gli standard convenzionali.

La svolta significa anche che i prossimi anni, forse anche i mesi, avranno un'influenza decisiva sul corso della storia nei prossimi decenni: gli Stati Uniti potranno mantenere la loro supremazia egemonica, sarà un secolo cinese o l'Europa potrà diventare una potenza di ordine e di pace? L'era che sta nascendo potrebbe essere quella europea. Libertà e maturità come eredità dell'Illuminismo europeo, l'imperativo categorico di Kant come moderna etica della responsabilità, le teorie del contratto sociale di Rousseau e Mill, l'empirismo di Hume e Spencer, la filosofia morale di Smith e Bentham. Tutto questo è ancora una base valida per il futuro, soprattutto oggi: il cambiamento climatico richiede un concetto universale di responsabilità, l'intelligenza artificiale sta mettendo alla prova la maturità e la dignità umana e il trionfo globale dell'autocrazia sta sfidando la democrazia liberale. L'Europa ha una risposta a tutte queste sfide e a tutti questi sviluppi, che si è formata e sviluppata nel corso dei secoli. Come nessun altro continente, l'Europa ha preservato la pace all'esterno e ha difeso la libertà e creato prosperità all'interno. Ma proprio nel momento in cui tutti questi valori ed esperienze vengono nuovamente chiamati in causa, l'Europa si ritrova indebolita e vulnerabile.²

1.2 La triplice sfida dell'ordine europeo

La svolta si esprime concretamente in una moltitudine di crisi, ma in termini astratti si basa su una crisi d'ordine globale e multipla che ha tre cause e manifestazioni principali:

- **La nuova geopolitica e le sue conseguenze per la sicurezza e la sovranità**

Il più importante ordine che sta per finire per l'Europa è quello geopolitico. Sta mettendo sotto pressione l'ordine multilaterale e basato su regole dell'economia globale, che era fortemente caratterizzato dall'"Occidente" in termini normativi. Anche l'architettura della sicurezza globale dipendeva da questo ordine. Ora il "Sud globale" sta acquisendo importanza geopolitica contro un Occidente notevolmente più debole. L'UE lo ha riconosciuto in linea di principio, ma con i concetti di "autonomia strategica aperta" e "UE geopolitica" ha semplicemente definito un guscio che ora deve essere riempito. Tuttavia, la disintegrazione dell'ordine geopolitico colpisce

² Cfr. Vöpel (2024), Hoffnung ist keine Strategie, Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik.

duramente l'UE a causa di un enorme deficit di sovranità, che mette a repentaglio soprattutto la sicurezza dell'Europa.

- **La crisi climatica e le sue conseguenze per la prosperità e la giustizia**

Il secondo ordine una volta stabile riguarda il cambiamento climatico e il relativo approvvigionamento energetico. La protezione del clima e delle conseguenze dei cambiamenti climatici è un fattore chiave dell'azione politica dell'UE. La crisi climatica sta cambiando le condizioni per una prosperità sostenibile, ponendo al contempo questioni fondamentali sulla libertà individuale e sulla responsabilità globale. C'è un altro motivo per cui la migrazione indotta dal clima sta diventando un problema per l'UE: questa non sta affrontando il problema della migrazione. Con il "Green Deal", l'UE ha assunto un ruolo pionieristico nella protezione del clima globale. Tuttavia, l'inizio della deindustrializzazione nell'UE fa sorgere il dubbio che l'UE possa mantenere la sua rotta.

- **Le tecnologie digitali e le loro conseguenze per la libertà e la democrazia**

L'intelligenza artificiale, in particolare, sta rivoluzionando l'economia e la società. Non solo la creazione di valore industriale viene completamente riorganizzata con cambiamenti dirompenti per le aziende e il mercato del lavoro, ma anche la comunicazione sta cambiando e con essa le richieste di competenza digitale delle persone. Lo sviluppo dell'intelligenza artificiale sta diventando una questione decisiva di competitività e sovranità per l'Europa. Con il "Decennio digitale", l'UE ha lanciato un apposito programma. Allo stesso tempo, la protezione dei dati e la regolamentazione dell'IA sono due approcci chiave che dovrebbero portare al cosiddetto "effetto Bruxelles", cioè alla sua adozione da parte di altri Paesi. Tuttavia, l'UE è in forte ritardo nella digitalizzazione e rischia di perdere la propria sovranità digitale - nonostante tutte le regolamentazioni.

1.3 La limitata capacità politica dell'UE nella nuova fase storica

Una svolta richiede una forma di politica diversa da quella sufficiente in tempi normali per mantenere la continuità e lo sviluppo costante. Questo perché, come descritto sopra, l'obiettivo è stabilire nuovi ordini stabili e sicuri. La capacità politica sovrana di agire deve esistere soprattutto nella transizione, cioè nel processo di disintegrazione dei vecchi ordini. Questa è un'esigenza che si pone nei settori della geopolitica, della politica di sicurezza e della politica industriale (cfr. Figura 1).

Fig. 1: Il triangolo della sovranità



Fonte: elaborazione propria

Gli Stati Uniti hanno sempre considerato tutte e tre le dimensioni della politica congiuntamente, mentre l'UE non lo ha mai fatto, nemmeno singolarmente, per non parlare della loro interazione. Se

la sovranità si forma nel triangolo della geopolitica, della politica di sicurezza e della politica industriale, diventa chiaro che l'UE ha "cattive carte" per una progettazione nell'attuale riorganizzazione geopolitica e rivoluzione tecnologica, perché l'UE è limitata nelle sue azioni in tutte e tre le aree politiche, in parte per buone ragioni, perché manca la competenza politica europea e i prerequisiti istituzionali per le decisioni (nel caso della geopolitica e della politica di sicurezza, ad esempio, la regola dell'unanimità) o perché la protezione del mercato interno europeo è d'intralcio (nel caso della politica industriale, della legge sugli aiuti di Stato e delle risorse proprie). Questa breve considerazione dimostra che l'UE ha un deficit strategico per un motivo preciso: semplicemente non è adatta a questi tempi. Quindi, se vuole difendere e ricostruire la sovranità e la competitività, deve cambiare il suo approccio e sviluppare un maggiore spazio di manovra per farlo.

2 Perché la strategia strutturale e il deficit di potere minacciano la sovranità geopolitica dell'Unione Europea

2.1 La nuova geoeconomia: il potere al posto delle regole

L'ordine più importante per l'UE si sta disintegrando: l'ordine globale multilaterale e basato sulle regole. Come conseguenza diretta della disintegrazione di questo ordine, le regole e le istituzioni un tempo stabilite e accettate si stanno dissolvendo e il mondo sta entrando in uno stato di confronto senza regole. Il gioco a somma positiva della politica commerciale, che è essenzialmente cooperativo, è sostituito da un gioco a somma zero della politica di potere, la cui logica non è cooperativa. È importante opporsi alla logica del gioco a somma zero. Perché, ovviamente, alla luce degli acuti sviluppi globali, soprattutto nei settori del cambiamento climatico, della migrazione e dell'intelligenza artificiale, esiste un enorme potenziale di guadagno nella cooperazione. È quindi necessario innanzitutto superare la logica a somma zero della politica di potere per realizzare i vantaggi della cooperazione. Questi vantaggi dalla cooperazione sono particolarmente elevati per l'Europa. Tuttavia, il deficit strategico dell'UE rende difficile l'attuazione di forme di cooperazione. La situazione teorica del gioco assomiglia quindi alla Figura 2. Ci sono due equilibri di Nash. Quale di questi si realizzi dipende dalla possibilità di costruire una fiducia e una credibilità sufficienti per un comportamento cooperativo.³

Fig. 2: Cooperazione contro conflitto

		Mondo	
		Cooperazione	Conflitto
EU	Cooperazione	(4;4)* Multilateralismo	(-4;2) Protezionismo unilaterale
	Conflitto	(2;-4) Protezionismo unilaterale	(-2;-2)* Rivalità strategica

³ Cfr. Vöpel (2023), Keine Industriepolitik ist auch keine Lösung, Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik.

Fonte: elaborazione propria

Per l'UE, i costi del confronto sono particolarmente elevati e la posizione negoziale per soluzioni cooperative è sfavorevole a causa del deficit strategico. Quando non esistono più regole e istituzioni, spesso si creano dipendenze unilaterali, soprattutto per le materie prime e le infrastrutture critiche, e si devono negoziare soluzioni bilaterali. In tempi di confronto e frammentazione, è importante trovare risposte strategiche. Queste consistono principalmente nei tre concetti seguenti:

- ▷ **Sviluppare strategie di garanzia per le dipendenze geoeconomiche**, al fine di ridurre la dipendenza dai rischi di approvvigionamento lungo le catene di fornitura globali,
- ▷ **Rafforzare le posizioni negoziali per i conflitti geopolitici** al fine di sostituire le regole e le istituzioni sovranazionali che stanno perdendo influenza,
- ▷ **Creare opzioni di azione per i rischi geostrategici** al fine di aumentare la resilienza alle crisi e agli shock.

Tanto minori sono le dipendenze economiche unilaterali, quanto più forti sono le proprie posizioni negoziali e le proprie opzioni strategiche, tanto più facile è affermare i propri valori e interessi. In caso contrario, i valori e gli interessi europei potrebbero rimanere in secondo piano per anni e decenni a venire. Tuttavia, le strategie assicurative, le posizioni negoziali e le opzioni di azione possono essere rafforzate solo sulla base del potere e dell'influenza. Queste dipendono a loro volta dalla capacità di difendersi, sviluppare tecnologie e creare prosperità economica.

2.2 I deficit strategici dell'UE

Attualmente l'UE ha un profilo specifico di punti di forza e di debolezza e deve affrontare diverse opportunità e minacce (cfr. Figura 3). Questo profilo SWOT (SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) è espressione e risultato del "vecchio paradigma" dell'UE. Riflette il forte orientamento interno e mostra il deficit di strategia geopolitica. Allo stesso tempo, ha perso competitività e potenziale di crescita per varie cause, come l'invecchiamento demografico, la debolezza dell'attività di innovazione e gli alti livelli di burocrazia.

Fig. 3: Profilo strategico SWOT dell'UE



Fonte: elaborazione propria

Il profilo SWOT dell'UE delinea un quadro contrastante. Da un lato, ha molti punti di forza, soprattutto grazie al mercato interno, che sono adatti a sfruttare le opportunità che si presentano, ad esempio rafforzando la resilienza dell'UE in tempi di globalizzazione frammentata. D'altro canto, però, l'UE presenta anche debolezze strutturali, come la mancanza di capacità di difesa e di leadership tecnologica, che non possono essere superate rapidamente, con conseguenti gravi rischi, soprattutto in tempi di cambiamenti dirompenti.⁴

2.3 Potenza normativa invece che campione del mondo della regolamentazione e tigre di carta

A fronte di uno sviluppo fortemente incentrato su se stessa e di un ambiente geopolitico storicamente favorevole, l'UE ha accumulato un considerevole deficit strategico, che non solo ha portato a una diminuzione dell'influenza geopolitica, ma anche a maggiori dipendenze geoeconomiche, spesso asimmetriche. In un periodo di confronto geopolitico e di frammentazione geoeconomica, è quindi importante ripristinare la sovranità.

La retorica da sola non sancisce la sovranità e la regolamentazione non garantisce la competitività. Solo quando integra la capacità di sviluppare tecnologie e di utilizzarle a livello industriale può avere un effetto normativo, nel migliore dei casi portando all'"effetto Bruxelles" che consente all'UE di stabilire standard globali e di sviluppare nuovi mercati globali. Se queste capacità venissero aggiunte alla regolamentazione, si avrebbe un effetto doppiamente positivo: in primo luogo, si possono esternalizzare i propri standard e quindi internalizzare i costi del coordinamento e delle transazioni. In secondo luogo, se si padroneggia la tecnologia e il suo utilizzo industriale, si può scegliere un approccio normativo più offensivo, cioè più favorevole al rischio e all'innovazione.

La sovranità è un concetto essenzialmente nazionale, in quanto comprende aree sovrane che richiedono una legittimazione. Ciò pone attualmente un serio problema strutturale per l'UE in termini di capacità strategica geopolitica. L'idea e lo scopo dell'UE, tuttavia, è quello di cercare un compromesso con gli altri per garantire la stabilità interna e la pace. Questo era e rimane importante. Ma esiste una connessione tra le minacce esterne e le strutture interne. Se la costituzione interna porta a un deficit strutturale nella capacità strategica esterna, si ha la giustificata percezione che l'UE non sia abbastanza veloce e non sia in grado di agire con sufficiente rapidità di fronte alle minacce esterne, il che può in ultima analisi portare alla destabilizzazione interna. In altre parole: di fronte alle nuove sfide e minacce, l'UE è disfunzionale nei suoi processi e nelle sue strutture. La capacità strategica è una combinazione di capacità di pensare in termini di obiettivi a lungo termine e di mezzi per attuarli. Per sua natura, l'UE manca di entrambi. Tuttavia, se non sviluppa la sovranità all'esterno, alla fine non sarà in grado di difendere la democrazia e la libertà nemmeno al suo interno.

⁴ Per una descrizione dettagliata v. Reichert et al. (2023), Quo vadis, Europa, FERI & cep.

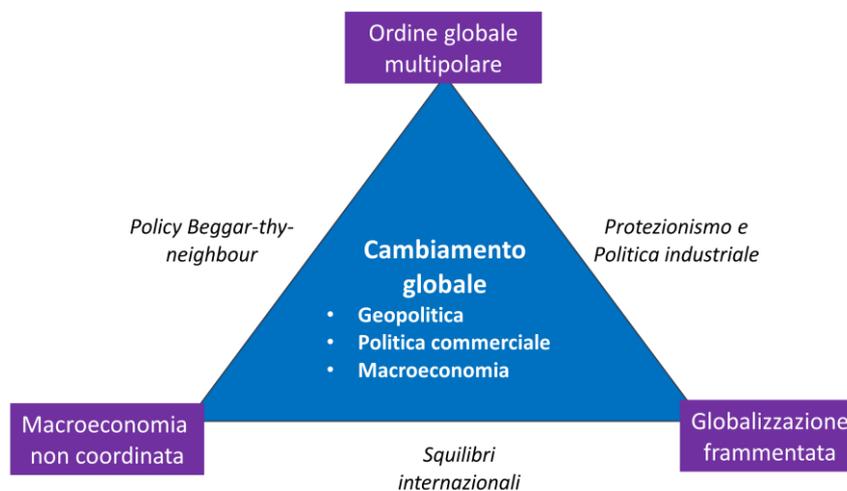
3 Perché solo un cambio di paradigma nell'UE può trasformare le sfide globali in opportunità europee

Il compito più importante per l'UE è riconoscere le nuove realtà globali e sviluppare politiche efficaci per affrontarle. Per molti anni, l'attenzione dell'UE - inserita in un ordine di sicurezza stabile e in una globalizzazione multilaterale basata su regole - è stata prevalentemente rivolta verso l'interno. Di conseguenza, l'UE sta ora lottando per venire a capo di una svolta che la costringe a compiere adeguamenti e riforme politiche e istituzionali. L'idea di integrazione europea si sta trasformando da approccio burocratico e rivolto verso l'interno a approccio geostrategico e rivolto verso l'esterno. Di conseguenza, molte delle istituzioni consolidate e ben funzionanti si stanno rivelando sempre più disfunzionali nelle mutate condizioni. Solo un cambio di paradigma politico può ricavare opportunità europee dalle sfide globali.⁵

3.1 Strategie per un mondo in disordine

La nuova realtà geopolitica può essere descritta come una triade di ordine mondiale multipolare, economia globale frammentata e macropolitica internazionale non coordinata (cfr. Figura 4). La sovranità presenta quindi tre aspetti, ovvero la sovranità geostrategica, geoeconomica e macropolitica. Questo a sua volta dà origine a campi d'azione politici per il rafforzamento mirato della sovranità europea, come l'unione di sicurezza e difesa (ordine mondiale multipolare), l'unione dei mercati dei capitali (macro-politiche non coordinate) o una nuova politica commerciale (globalizzazione frammentata).

Fig. 4: Il triangolo del disordine globale



Fonte: elaborazione propria

Con i programmi "Green Deal", "Decennio digitale" e "Unione geopolitica", negli ultimi anni l'UE ha definito tre aree strategiche che corrispondono ai cambiamenti di paradigma sopra descritti. Tuttavia, la Commissione ha scelto un approccio fortemente normativo per l'attuazione di questi programmi. Si è detto in precedenza che la politica deve rispondere ai grandi sconvolgimenti con adeguamenti a livello normativo. Il livello normativo può essere suddiviso in quattro categorie di obiettivi politici: Sovranità, competitività, resilienza e sicurezza, ed empowerment, che è un

⁵ Per una discussione dettagliata del concetto di sovranità, v. z.B. Major/von Ondarza (2022), *Zeitenwende (auch) für die europäische Souveränität*, Aus Politik und Zeitgeschichte.

prerequisito essenziale per la sovranità, soprattutto per le democrazie liberali e le società aperte (cfr. Tabella 1).

Tabella 1: Matrice della strategia per l'UE

Politica ordinamentale Politica europea	Sovranità	Competitività	Resilienza & Sicurezza	Maturità
EU geopolitica	<i>Sicurezza, difesa...</i>	<i>Accordi commerciali, mercato dei capitali...</i>	<i>Diversificazione, Difesa informatica...</i>	<i>Pluralità dei media, disinformazione..</i>
EU digitale	<i>Infrastrutture, Dati...</i>	<i>Innovazione, Capitali di rischio...</i>	<i>Cavi sottomarini, servizi cloud ...</i>	<i>Competenze, diritti civili...</i>
EU sostenibile	<i>Materie prime, catene di approvvigionamento...</i>	<i>Energia, club del clima...</i>	<i>Economia circolare...</i>	<i>Tutela dei consumatori...</i>

Fonte: elaborazione propria

3.2 L'UE ha bisogno di nuove dimensioni e qualità della capacità d'azione

L'UE non è uno Stato, ma piuttosto un processo negoziale istituzionalizzato tra Stati membri sovrani di una confederazione di Stati. Questa limitazione deve essere sempre tenuta presente quando si dice che "l'UE dovrebbe". La necessità di trovare sempre un compromesso attraverso il dialogo e il negoziato non è solo un requisito obbligatorio nei trattati, ma ha anche portato alla pace e all'unità. Ma come si rapporta questa forma di processo negoziale con gli shock e le crisi che l'UE si trova ad affrontare oggi, che hanno una nuova qualità propria? In particolare, essa consente la capacità di agire e la velocità necessaria per superare le sfide storiche o, al contrario, sotto la sua pressione si deve arrivare a un ulteriore sviluppo - anch'esso storico - dell'UE?⁶

Alla luce delle sfide sopra descritte, l'UE ha bisogno di nuove dimensioni e, soprattutto, di nuove qualità di capacità d'azione. Questa capacità di agire riguarda sia il livello strategico che quello di attuazione. L'UE non manca solo di capacità strategica geopolitica, ma anche di velocità istituzionale e di progettazione concettuale a livello di attuazione. Alla complessità dei processi di trasformazione non si può rispondere con la complessità normativa. Al contrario, quanto più la normativa è compartimentata e dettagliata, tanto più è soggetta a errori e ostile all'innovazione. Inoltre, un approccio di questo tipo sopprime gli stessi punti di forza dell'Europa che dovrebbero essere messi in campo nella competizione sistemica con gli Stati Uniti e la Cina.

L'UE sarà in grado di sfruttare l'ampliamento del campo d'azione e dell'organizzazione solo se riformerà le sue istituzioni e rafforzerà allo stesso tempo le basi delle idee normative europee, con l'obiettivo di consentire all'UE di prendere decisioni politiche più rapide, di essere più innovativa dal punto di vista imprenditoriale e più resiliente nella società civile, consentendo alle persone e alle imprese di utilizzare la diversità dell'Europa in modo più creativo e di fare un uso più responsabile della libertà dell'Europa.

⁶ Per un'analisi dettagliata v. Lübke-meier (2024), Die Vermessung europäischer Souveränität, Analyse und Agenda, SWP.

3.3 La svolta richiede un cambiamento di politica e di mentalità

Per poter fare tutto questo, sarà necessario cambiare l'obiettivo e trovare nuovi approcci politici e normativi. Condizioni e transizioni come quelle che stiamo vivendo sono particolarmente impegnative per la politica, perché le ricette tradizionali, le routine consolidate e le interpretazioni e i modelli di azione istituzionalizzati non funzionano più. I grandi e molteplici sconvolgimenti generano complessità e incertezza. La politica opera al confine tra un presente che non offre più alcuna stabilità e un futuro che non offre ancora alcuna stabilità. Ciò indica che il cambiamento è molto più profondo e copre un orizzonte temporale più lungo di quanto la politica sia tipicamente in grado di affrontare.

Inoltre, l'approccio politico e normativo è sbagliato per un mondo in transizione. La regolamentazione deve essere semplice, solida e favorevole all'innovazione, non complicata, soggetta a errori e burocratica. Ciò significa che nella prossima legislatura la Commissione dovrà

- stabilire delle priorità politiche invece di volere tutto allo stesso tempo, per evitare di essere sopraffatta,
- creare i prerequisiti infrastrutturali invece di prescrivere i modi per consentire una trasformazione autodinamica,
- produrre libertà imprenditoriale invece di sovra-regolamentare per sviluppare nuove possibilità di adattamento e soluzioni.

Per raggiungere questo obiettivo, l'UE deve cambiare la sua filosofia politica e il suo approccio normativo, adattando al contempo le basi dei trattati laddove sono necessarie riforme istituzionali. L'allargamento e l'approfondimento simultanei, ad esempio, sono difficilmente realizzabili nelle attuali condizioni istituzionali. L'adesione di nuovi Stati membri all'UE, che ha senso dal punto di vista geopolitico, non deve mettere a repentaglio l'altrettanto necessario sviluppo della sovranità europea. Una modifica delle regole di voto (unanimità o maggioranza qualificata), di cui si discute spesso, è adatta solo in misura limitata. Con la crescente eterogeneità, i "beni pubblici" diventano spesso "beni del club", i cui benefici e costi sono valutati in modo diverso a seconda degli interessi in gioco. Non esistono "gli" interessi europei in relazione a interessi molto diversi, ad esempio nel campo della politica energetica o della politica agricola. È quindi necessario compartimentare i diversi interessi nazionali per poter unire le forze a diversi livelli. Stabilità e dinamismo non devono essere una contraddizione istituzionale. Al contrario: solo un'UE che continua a svilupparsi in risposta e attraverso le sfide può rimanere stabile e attraente a lungo termine. Una struttura di "**club nel club**" può offrire il giusto assetto per le diverse preferenze nazionali e velocità istituzionali, rendendo così possibile l'unità (allargamento) e il dinamismo (approfondimento) allo stesso tempo..

Un secondo punto riguarda una "Carta europea dei diritti fondamentali" che esiste già ma non è ancora adeguatamente implementata. Essa potrebbe creare un'importante identificazione, attrattiva e un quadro di valori che costituisce un importante fattore normativo e unificante per la difesa dagli attacchi dei populisti dall'interno e dalle minacce delle autocrazie dall'esterno. Questa carta dovrebbe anche essere la base per una sfera pubblica europea repubblicana che consenta un discorso europeo comune.

Tuttavia, queste due proposte richiedono molto tempo e preparazione. Alla luce della complessa e immediata situazione di minaccia, l'UE non dispone di questo tempo. La prossima Commissione europea deve compiere passi importanti per rafforzare la sovranità europea nella legislatura 2024-

2029. La seguente panoramica elenca e spiega sette punti importanti di un programma dell'UE "a prova di futuro":

Principali priorità dell'UE per una nuova sovranità europea

- **Sviluppare un'unione per la sicurezza e la difesa.** In un mondo di frammentazione e di scontri, la sovranità consiste nella capacità di proteggere la propria sicurezza e di essere in grado di difendersi in senso globale, soprattutto in un contesto di guerra ibrida. L'UE deve creare competenze, risorse e infrastrutture specifiche, prima inesistenti, per un'unione di sicurezza e difesa. A causa degli specifici interessi di sicurezza, la sicurezza rimane un bene pubblico nazionale, ma in parte è anche un bene pubblico europeo. Il coordinamento e il finanziamento costituiscono le prime basi istituzionali di tale unione.
- **Trasformare il mercato unico europeo** in uno spazio geoeconomico sicuro. In un'epoca di frammentazione geopolitica e di rischi di approvvigionamento, il mercato unico è forse il "bene" più importante dell'UE, in quanto garantisce il libero scambio interno di beni, servizi e idee, nonché l'accesso a importanti risorse, infrastrutture critiche e beni pubblici. All'esterno, l'accesso al mercato unico è forse l'argomento più importante nei negoziati per gli accordi commerciali. La politica industriale europea deve quindi essere concepita secondo i propri "principi", ossia la promozione orizzontale deve essere prioritaria rispetto a un ammorbidimento della normativa sugli aiuti di Stato.
- **Perfezionare l'Unione dei mercati dei capitali.** L'accesso ai finanziamenti e ai mercati internazionali dei capitali è ancora un fattore poco sviluppato per l'economia europea in particolare, ma è essenziale per la competitività internazionale. Le innovazioni dirompendi e le tecnologie esponenziali richiedono inoltre molto più capitale di rischio di quello attualmente disponibile nell'UE. Un'unione dei mercati dei capitali richiede anche finanze pubbliche solide e una moneta stabile.
- **Riconquistare la leadership tecnologica e la sovranità infrastrutturale.** Chi sviluppa tecnologie all'avanguardia ha un triplice vantaggio: si trova in una posizione di primo piano nelle catene del valore, può stabilire e applicare standard sui mercati globali e scegliere un approccio normativo più favorevole all'innovazione e al rischio. Con l'intelligenza artificiale, in particolare, il rischio maggiore è quello di diventare tecnologicamente dipendenti. Anche la fornitura di nuove infrastrutture è fondamentale per accelerare la trasformazione, sviluppare l'innovazione e sfruttare i vantaggi in termini di costi.
- **Concludere nuovi accordi commerciali strategici.** Molti mercati globali si sposteranno a causa del protezionismo, della tecnologia e della regolamentazione. La diversificazione dei rischi e la creazione di nuove opzioni diventeranno una questione di autonomia e resilienza geoeconomica. L'autarchia, d'altra parte, non è solo economicamente ma anche politicamente pericolosa, in quanto provoca il confronto e impedisce la cooperazione in un mondo in cui i guadagni di benessere devono essere realizzati sotto forma di guadagni di cooperazione, ad esempio nei settori del clima, della migrazione e dell'intelligenza artificiale. Un approccio chiave per tali accordi commerciali è la diversificazione dei rischi di approvvigionamento per le materie prime critiche e la formazione di nuovi partenariati globali.

- Sviluppare ulteriormente **le capacità strategiche e decisionali**. La nuova realtà geopolitica richiede all'UE una capacità che non le è propria, ossia una capacità strategica e decisionale geopolitica. Attualmente l'UE è limitata nella sua capacità di reagire e prendere decisioni di fronte a minacce ed eventi esterni. Per un cambio di paradigma geopolitico è necessaria una riforma dei trattati dell'UE e della sua *governance*. Un meccanismo di "*club nel club*" può tradurre meglio le diverse preferenze nazionali e la conseguente eterogeneità in un allargamento e approfondimento dell'UE, in stabilità e dinamismo, in unità e diversità.
- Attuare un **programma per la libertà e la maturità**. Il più grande punto di forza dell'UE nella competizione globale tra sistemi è la sua libertà nella cultura, nella scienza e nell'economia, nonché la maturità dei suoi cittadini. In nessun altro sistema l'individuo libero e responsabile può contribuire maggiormente a una società civile umana, innovativa e responsabile. L'approccio normativo dell'UE deve promuovere questi punti di forza europei, non sacrificarli alla concorrenza sistemica. Una *carta dei diritti fondamentali europei* e un programma di riduzione della burocrazia possono rafforzare l'identificazione con l'Europa e la forza innovativa della libertà imprenditoriale, soprattutto in tempi di movimenti populistici.

L'UE si trova nel mezzo di una svolta geopolitica che rappresenta anche una crisi ordinamentale per l'Europa. Non è ancora riuscita a dare risposte alle sfide storiche, almeno non nella misura necessaria. Il fatto che nel 2024, anno in cui gli sviluppi e gli eventi potrebbero nuovamente precipitare, l'UE non abbia ancora risposto adeguatamente al mondo drammaticamente cambiato, nonostante i numerosi avvertimenti, dimostra che deve modificare rapidamente il suo orientamento politico e la sua organizzazione istituzionale. In particolare, si tratta di dare priorità a misure che rafforzino direttamente la sovranità dell'UE e di scegliere un regime normativo che rafforzi la competitività dell'UE attraverso l'innovazione piuttosto che indebolirla attraverso la frammentazione. La prossima Commissione ha compiti importanti, presumibilmente storici, da svolgere. La mancata accettazione di questi compiti avrebbe gravi conseguenze negative a lungo termine per la pace, la libertà e la prosperità. L'Europa è di fronte ad anni faticosi.

Fonti:

- De Petris, Andrea, Kullas, Matthias, Milia, Stefano, Reichert, Götz, Stockebrandt, Patrick, Vöpel, Henning, Uzan, Marc (2022), The next level of EU, How the pandemic and Putin's war create a European moment which offers new ways forward, Joint cep network paper.
- Lübke-meier, Eckhardt (2024), Die Vermessung europäischer Souveränität, Analyse und Agenda, SWP-Studie.
- Major, Claudia, von Ondarza, Nicolai (2022), Zeitenwende (auch) für die europäische Souveränität, Aus Politik und Zeitgeschichte.
- Reichert, Götz, Vöpel, Henning, Wolf, Andre (2023), Quo vadis, Europa?, Studie von FERI und cep.
- Vöpel, Henning (2023), Keine Industriepolitik ist auch keine Lösung, Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik.
- Vöpel, Henning (2024), Hoffnung ist keine Strategie, Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik.



Centres for European Policy Network

FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA

Autore:

Prof. Dr. Henning Vöpel, Direttore della Stiftung Ordnungspolitik e del Centrum für Europäische Politik

voepel@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/4206 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Traduzione (dalla versione in lingua tedesca):

Prof. Andrea De Petris, Direttore scientifico cep-Italia

depetris@cep.eu

Centro Politiche Europee ROMA

Via A. Brunetti, 60 | I-00186 Roma

Tel. +390636001705

cepitalia@cep.eu

Centre de Politique Européenne PARIS

17, rue Saint Fiacre | F-75002 Paris

Tel. +33 1 88 80 72 00

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN,

Centre de Politique Européenne PARIS

Centro Politiche Europee ROMA

costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA

Gli istituti della rete CEP sono specializzati nell'analisi e nella valutazione degli atti promossi dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di loro competenza e nel quadro d'insieme del processo di integrazione. Il lavoro scientifico, riflesso in particolare nelle proprie pubblicazioni, viene portato avanti indipendentemente da qualsiasi interesse di parte e in favore di una Unione europea che rispetti lo stato di diritto ed i principi dell'economia sociale di mercato.