

Sei mesi per cambiare. La presidenza di turno tedesca nel Consiglio dell'Ue

Fabio Turato

Dopo il Brexit e la crisi del Covid-19, il semestre di presidenza tedesco segna il ritorno di un grande paese a coordinare le attività nel Consiglio dell'Unione europea. Si tratta di una risorsa da non sprecare, visti i limiti dello schema che assegna a tutti i governi continentali un turno

semestrale di presidenza. La fragilità d'azione dimostrata ad oggi da paesi non ancora pronti a coordinare per sei mesi l'attività comunitaria, rischiava di mettere ancor più in crisi l'Ue in un momento d'emergenza socioeconomica e sanitaria che non si preannuncia di breve periodo.

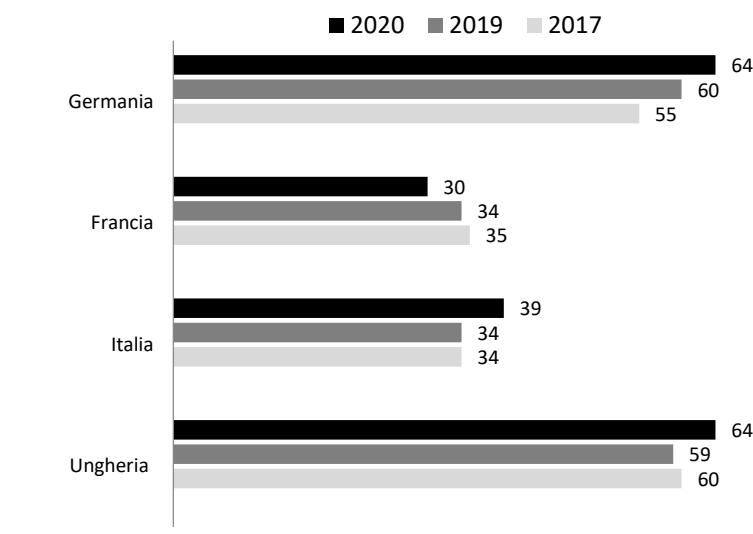
1. *La fiducia nell'Unione europea dopo il Brexit*

Il referendum britannico che si è tenuto il 23 giugno 2016, segna l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. Dopo 43 anni, avvia un profondo cambiamento di ruolo e senso dell'Ue: di tipo sociale, economico e geopolitico. Quella che comprendeva il Regno Unito era davvero «un'altra» Europa. «L'Europa della guerra fredda»: utile alla ricostruzione post bellica e per saggiare la globalizzazione, ma un'area che negli anni ha ottenuto i risultati migliori nel creare sul continente una zona di libero movimento di merci e persone, piuttosto che un modello politico e istituzionale. Ciononostante, includere il Regno Unito nell'Ue permetteva di allargare lo sguardo sulla globalizzazione, sia considerando il rapporto privilegiato che i britannici mantengono ancora oggi con l'ampia area del Commonwealth, sia per l'attaccamento britannico all'ideale liberista che segnerà tutto il thatcherismo e i governi che lo seguiranno. Nonostante le diffidenze britanniche verso l'Italia già manifestate durante la stesura dei trattati Nato, è l'Italia a caldeggiai l'ingresso del Regno Unito nella Comunità europea nella speranza – non sempre ben riposta – di bilanciare la nascente leadership franco-tedesca (Minuto Rizzo e Bressan, 2019; Romano, 1995). Se quindi risponde al vero che il Brexit aumenta il grado di subalternità italiana rispetto all'asse franco-tedesco, oggi, l'Unione europea a 27 ha invece l'opportunità di intervenire nelle iniziative che incassavano regolarmente il voto di Londra. In modo particolare su tutto ciò che mostrasse una

parvenza comunitaria nel significato più esteso del termine, come il tentativo di elaborare strategie «comuni»: ad esempio nelle politiche sociali ed economiche, o nelle emergenze, come quelle sanitarie. Il Brexit prefigura la possibilità del passaggio da una (vaga) Europa sociale a una più tangibile Europa della solidarietà, più attenta agli attori politici meno solidi nel sistema politico europeo. Distratti dalla crisi economica, prima, e dal coronavirus, poi, noi italiani in modo particolare, non ci accorgevamo che l'Europa stava cambiando profondamente appena scattato il Brexit. L'analisi che qui presentiamo pone attenzione principalmente su tre paesi che, per storia e dimensione socioeconomica, sono chiamati a contribuire più di altri al ridisegno delle politiche europee, ma che nel tempo sembrano aver definito gradi di soddisfazione diversi nei confronti dell'Ue. Italia, Francia e Germania sono tre paesi fondatori dell'Unione a cui si unisce il confronto con un paese di più recente adesione come l'Ungheria, che permette di evidenziare domande e sensibilità politiche manifestatesi da parte dei nuovi arrivati. I dati presentati nella figura 1 sono raccolti pochi mesi dopo le ultime elezioni europee, quando la partecipazione al voto torna a superare la barriera psicologica del 50% degli aventi diritto, dopo ben 20 anni di decrescente affezione al voto (Parlamento europeo, 2019). Nel 2020 il grado di fiducia verso l'Unione europea si consolida soprattutto in Germania (64%) e Ungheria (64%). Due atteggiamenti sensibilmente differenti fra loro. Mentre in Germania si evidenzia un andamento crescente negli anni, che conferma la particolare attenzione con cui i cittadini tedeschi e la classe dirigente guardano a Bruxelles quale chiave dello sviluppo, al fine di arginare l'onda montante populista (+ 9% rispetto al 2017). Nel caso magiaro la situazione invece cambia. I giudizi positivi rimangono intorno al 60% anche nelle passate rilevazioni, ma l'analisi del dato è più complessa. Emerge un mix fra aspettative europeiste (via via deluse) e consolidato realismo economico. Il che necessita di un approfondimento che spieghi la leadership di Viktor Orbán nel costruire questo consenso, come analizzeremo nel paragrafo successivo che tratterà del profilo dei leader europei. Al contrario, in Francia (30%) e in Italia (39%) è confermata la preoccupante stabilità del basso livello di fiducia nell'Ue sin dalla rilevazione del 2017. Anche se in Italia la fiducia mostra una timida ripresa (nel 2020 +5% rispetto al 2017 e 2019), la discesa in Francia non pare invece arrestarsi: dal 35% del 2017 cala al 30% del 2020. La critica portata alle classi dirigenti dei due paesi è comune a quella verso l'Unione europea. Il populismo francese personificato da Marine Le Pen, prima, e il movimento protestatario dei

Gilets jaunes, poi, prendono di mira sia le istituzioni europee che l'Eliseo, accentuando lo scontro fra centro e periferia (Rokkan, 1982). Anche nel caso italiano Lega Nord e Movimento 5 stelle più volte strutturano una parte consistente della loro azione politica, attaccando pubblicamente l'Unione europea e sfruttando la frattura descritta da Stein Rokkan (Diamanti et al., 2018).

Figura 1 - La fiducia nell'Unione europea, valori percentuali. Serie storica



Fonte: Osservatorio europeo sulla sicurezza, sondaggio Demos & pi per Fondazione Unipolis, 1/2020.

Gli atteggiamenti descritti riassumono un quadro sociopolitico in cui l'Ue mostra negli anni un crescente rigore e rigidità d'azione nel richiedere il rispetto del Patto di stabilità e crescita da parte dei paesi comunitari¹. Il che non giova alla positiva percezione dell'operato comunitario in molte opinioni pubbliche continentali, contribuendo invece – in maniera indiretta – alla crescita del populismo in molti paesi dell'Ue. Basti pensare alle tardive misure di salvataggio per l'economia greca nel 2011 e al duro pacchetto di riforme imposto: spauracchio che ancora

¹ Stipulato nel 1997, il Patto controlla le politiche di bilancio pubbliche per mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria dell'Ue (Eurozona) nel percorso d'integrazione monetaria intrapreso nel 1992 con il trattato di Maastricht (<https://eur-lex.europa.eu>).

oggi il populismo eurosceptico agita in vista delle scadenze elettorali o ad ogni sobbalzo dell'economia mondiale, additandolo a negativo esempio di centralismo dirigista lontano dalle necessità dei cittadini². L'emergenza sanitaria fornisce una «seconda opportunità» all'Unione europea per levarsi lo stigma dell'austero e rigoroso burocrate bruxel- lese per dimostrare d'essere in grado di far buon uso delle catastrofi (Debray, 2011). Bisogna far tesoro del fatto che quella degli anni a venire è un'Europa differente per necessità, senza il Regno Unito, ma che rimane ancora l'area geopolitica più ricca del globo con i suoi 450 milioni di abitanti la cui economia, in termini di valore totale di tutti i beni e servizi prodotti (Pil), è maggiore dell'economia statunitense. Dove, per altro, si è consolidata una fitta rete di rapporti interni con oltre il 64% degli scambi commerciali dei paesi dell'Ue che avviene con altri paesi dell'Unione (Unione europea, 2020). Se gli «Stati Uniti d'Europa» resteranno un sogno ancora per svariati lustri, è il miglioramento del «Sistema politico europeo» ad apparire come un traguardo più a portata di mano. L'Unione europea è un soggetto politico particolare. Non è una democrazia competitiva, tipica del modello Westminster, né direttamente parlamentare su modello consensuale (Linz, 1994 e Lijphart, 1992). Il suo sistema politico è *senza un governo* in quanto il governo stesso è costituito da istituzioni separate³. Il che ne fa una democrazia composita i cui membri sono eletti in modo separato e le cui decisioni sono il risultato dell'interazione fra quelle istituzioni separate. Ciò permette all'Unione europea di non essere un'entità astratta, ma un'arena di confronto e scontro fra interessi nazionali differenti (Fabbrini, 2020, 2017 e 2014; Zweifel, 2002). La presenza di una frattura prevalente di tipo interstatale, piuttosto che socioeconomica o socioculturale, richiede ormai il superamento del principio dell'unanimità nelle votazioni nelle sedi deliberative perché il coronavirus amplifica pregi e difetti dell'Ue. Ne è prova la rapidità operativa espressa degli organi sovranazionali rispetto a quelli intergovernativi, come dimostra la Banca centrale europea nel licenziare il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (Pepp) o l'impegno della Commissione europea nel finanziare prevenzione e approvvigionamento medico per la risposta al Covid⁴. Al contrario, Consiglio dell'Unione europea e Consiglio europeo, complicano

² Da ultimo, le resistenze italiane all'impiego del Meccanismo europeo di stabilità Mes nella sua recente versione «light».

³ Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio europeo.

⁴ *Pandemic emergency purchase programme* (Pepp), <https://cutt.ly/einj5wC> e *Team di risposta al coronavirus della Commissione europea*, <https://cutt.ly/uiUmoW4>.

le modalità decisionali, come indica la sofferta approvazione del *Recovery fund*. L'esposizione diretta alle opinioni pubbliche dei rispettivi paesi di ministri e capi di governo, li porta sovente a concludere accordi al ribasso che smarriscono l'anelito europeista al fine di ottenere l'unanimità tra i 27 e spendere il risultato come un successo di fronte all'elettorato di casa propria. L'emergenza Covid offre l'opportunità d'essere il volano della ripartenza socioeconomica continentale, ma la semplificazione dei processi decisionali comunitari è un fattore cruciale per un intervento tempestivo. I ritardi decisionali riflettono una frammentazione che indebolisce l'Unione europea, al punto da trasformarla in preda politica ed economica, come risulta dal discredito che sovente riceve soprattutto dai social media. L'Ue è periodicamente oggetto di negative campagne mediatiche in funzione destabilizzante, volte a esaltarne l'incompiutezza e le debolezze politiche (Commissione europea, 2020b). Per altro frequentemente appoggiate dai leader populisti dei singoli paesi comunitari (Turato, 2018; Mudde e Rovira-Kaltwasser, 2017). Se l'Unione non portasse in dote un alto valore socioeconomico e geopolitico non vi sarebbero motivi affinché attori russi e cinesi impieghino strumenti «non sempre convenzionali» con tale intensità al fine di accedere al ricco mercato europeo. Il che smentisce i sostenitori dell'irreversibile declino dell'Europa su tre punti.

1. L'Europa è ancora compresa fra le aree mondiali più ricche del pianeta. Oggi vive una crisi delle disuguaglianze sociali acute dal Brexit e soprattutto dal Covid-19 da affrontare sostenendo il disagio sociale e attuando una sensibile riduzione della tassazione sul lavoro. È una sfida complessa da condurre sulla via della sostenibilità ambientale e della digitalizzazione tecnologica, poiché un elemento evidenziato dal Covid-19 è che questa volta saranno gli Usa a dover attuare un «piano Marshall» per salvare il continente, bensì l'Ue.
2. I paesi europei sono obiettivo di acquisizioni industriali e commerciali da parte di attori extracomunitari con l'intento di controllare quote del mercato europeo in settori strategici e a più alto valore aggiunto, non solo nella tecnologia 5G. È evidente che la risposta a questa competizione non può che giungere dall'Unione europea. La quale ha la massa critica per rispondere a nuovi «Stati-continente» e a multinazionali che non di rado superano ampiamente in fatturato il prodotto interno di molti singoli Stati comunitari (Chaban e Holland, 2018; Fabbrini, 2015; Gualtieri e Pastore, 2008).
3. Nelle attuali contingenze cresce l'apprezzamento dei leader di governo europei presso le rispettive opinioni pubbliche. La comunica-

zione politica dell'Ue è da rafforzare poiché, nelle democrazie mediatizzate d'oggi, il gradimento presso le rispettive opinioni pubbliche è un fattore che orienta le decisioni delle leadership (Diamanti e Lazar, 2017; Manin, 2010; Taguieff, 2004). Tecniche e linguaggi sono da innovare per consolidare l'apprezzamento dell'Ue nell'opinione pubblica – soprattutto presso le fasce d'età più adulte – e per non fornire il pretesto d'essere sbeffeggiata e sminuita dal leader populista di turno o da puntuali campagne denigratorie sui social network basate su notizie false (Commissione europea, 2020c).

2. *Le leadership europee dopo il Covid-19*

Da Angela Merkel a Emmanuel Macron, passando per Giuseppe Conte e Viktor Orbán, i principali capi di governo europei vivono una nuova primavera dei consensi popolari con la crisi del coronavirus⁵. L'effetto *Rally 'round the Flag* induce parti consistenti delle opinioni pubbliche a raccogliersi attorno ai propri leader di governo in particolari momenti di crisi (Mueller, 1970). Dopo lunghi mesi d'incertezza i tedeschi restituiscono fiducia all'esperta cancelliera che in poche settimane sale dal 53% al 71%, con un incremento di ben 18 punti percentuali (tabella 1). Come per la Germania, un effetto simile si registra anche per il presidente francese Macron. Il quale, dopo la vittoria alle elezioni presidenziali 2017, subisce tuttavia dure contestazioni di piazza. La scelta di esporsi personalmente per dialogare con i manifestanti, prima, unito alla crisi sanitaria, poi, lo porta a crescere nel livello di gradimento del 13%, raggiungendo il 46%. L'emergenza Covid giova anche al presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte già uscito vincente nel 2019 dal travagliato cambio della maggioranza di governo. Dopo l'iniziale esitazione di fronte al Covid, sceglie una massiccia esposizione mediatica a partire dal 23 febbraio quando prende consapevolezza dei rischi legati al diffondersi del contagio (Diamanti, 2020)⁶.

⁵ Diverse rilevazioni demoscopiche confermano il consolidarsi dei consensi: *Großes Vertrauen in Merkel und Co.*, Infratest – Dimap, <https://cutt.ly/XysFB64>, April 2020; *Les cotes de satisfaction à l'égard de l'action d'Emmanuel Macron*, Ifop-Fiducial, <https://cutt.ly/8ysGhIU>, mars 2020; *Coronavirus: il giudizio sui diversi attori in campo*, Demos & Pi, <https://cutt.ly/lysGqKY>, marzo 2020; *Tartja megnövekedett népszerűségét a Fidesz*, Istituto di ricerca Nézőpont, <https://cutt.ly/jumwTof>, maggio 2020.

⁶ Videomessaggi su Facebook, punti stampa, dirette televisive.

Tabella 1 - Gradimento dei leader europei «pre» e «post» Covid-19, valori percentuali

	<i>Pre Covid-19</i>	<i>Post Covid-19</i>	<i>Variazione</i>
Angela Merkel	53	71	+18
Emmanuel Macron	33	46	+13
Giuseppe Conte	52	71	+19
Viktor Orbán	51	54	+03

Fonte: Infratest - Dimap/Berlin, Ifop-Fiducial/Paris, Demos & pi/Vicenza, Nézőpont/Budapest, 2020.

La scelta dimostra di funzionare al punto da salire nel gradimento sino al 71%, con un incremento di ben 19 punti percentuali rispetto alle rilevazioni pre-Covid. Il che ne rafforza l'immagine di politico lontano dai partiti e – piuttosto – come capo di una coalizione politica, dove può spendere in autonomia le proprie capacità di leadership. Un caso a parte è invece Viktor Orbán che, differentemente dai precedenti capi dell'esecutivo, presenta un quadro politico interno pur contrastato, ma con un governo più stabile e coeso rispetto ai colleghi europei. Il premier ha un'ampia maggioranza in Parlamento grazie alla solida coalizione ultra conservatrice tra il «suo» partito Unione civica ungherese (Fidesz) e il Partito popolare cristiano democratico (Kdnp). Il controllo sulla coalizione spiega in buona parte il motivo per cui Orbán risulti essere il leader che cresce in misura minore nel gradimento popolare toccando «solo» il 54% (+3%). La stabile alleanza di governo è il risultato di un progetto costruito da Orbán negli anni, piuttosto che a seconda delle occorrenze elettorali: anche scegliendo talvolta di rimanere all'opposizione. Al punto che oggi la maggioranza che regge l'esecutivo è riflesso diretto della maggioranza nel paese. Tanto da risultare meno esposta alle tempeste della politica sia interna che estera (Turato, 2020). Orbán è abile a sviluppare nel tempo la nota «relazione unilaterale» con Bruxelles, volta a scansare scomodi oneri comunitari ottimizzando invece i vantaggi diretti per gli ungheresi. Come nel caso del coronavirus, dove l'Ungheria riceverà dal bilancio dell'Unione europea una somma sensibilmente superiore rispetto ad altri paesi comunitari che hanno subito effetti ben più gravi dalla crisi sanitaria⁷. Oppure nel caso del *Recovery fund*. Dove, insieme agli altri paesi del gruppo di Víšegrad (Polonia,

⁷ Coronavirus Response Investment Initiative (Crii), <https://cutt.ly/Rygvdeg>.

Repubblica ceca, Slovacchia) l'Ungheria intende correggere l'accordo proposto dalla Commissione europea in quanto «creato su misura per aiutare gli Stati membri del Sud»⁸. Decidendo solo all'ultimo di avvicinarsi alla posizione italiana, quando teme una concreta decurtazione dei fondi. Ciò riassume la difficoltà comunitaria nel far rispettare una decisione politica assunta nell'interesse collettivo e di come Viktor Orbán sia invece un esempio di come piegare di volta in volta a fini nazionali la fiacchezza politica dell'Ue. Ne è conclusivo esempio la scelta, seguita da altri leader populisti europei, di chiudere le frontiere alla ricollocazione dei profughi siriani durante la crisi del 2015, mettendo in crisi la linea «aperturista» di Angela Merkel. La personalizzazione della politica ungherese centrata sul leader si riflette quindi sull'europeismo manifestato dagli ungheresi: molto europeisti, purché il rubinetto dei finanziamenti rimanga ben aperto.

3. Il semestre tedesco e l'«eredità di Angela»

Sino alla fine del 2020 si giocherà una partita determinante per il futuro politico europeo e tedesco. La questione della *legacy* di Angela Merkel peserà nelle decisioni prese da Berlino e – di riflesso – anche da Bruxelles⁹. Il Covid-19 restituisce alla cancelliera un'insperata popolarità dopo mesi di sconfitte elettorali e delusioni politiche. Da ultima, le dimissioni della sostituta scelta per guidare partito e paese, Annegret Kramp-Karrenbauer, dopo il disastro Cdu nel voto regionale in Turingia. L'efficace gestione dell'emergenza sanitaria – insieme al ministro della Salute Spahn – permette invece a Merkel di tornare sulla cresta dell'onda che potrebbe portarla a ricandidarsi alle elezioni federali 2021 e governare il paese per la quinta volta. Il momento della scelta è ancora lontano, ma si tratta di un'eventualità plausibile. Cionondimeno è il semestre di presidenza tedesca dell'Ue da luglio a dicembre 2020 ad essere il banco di prova per definire, non solo la possibile ricandidatura, bensì qualcosa di decisamente più rilevante per la cancelliera e per l'Ue, ovvero il lascito politico di Angela Merkel. Il motivo per cui sarà ricor-

⁸ Ministro delle Finanze Mihaly Varga, video sulla propria pagina Facebook, <https://cutt.ly/rumvyk4>, 9.6.2020.

⁹ Ad esempio gli inviti all'Italia a impiegare il Meccanismo Europeo di Stabilità riformato (MES light), *Merkel-Aussage über EU-Finanzhilfen sorgt, in Italien für Aufsehen*, Süddeutsche Zeitung, 27.6.2.2020.

data dai posteri. Se Helmut Kohl rimarrà nella memoria di tedeschi ed europei come il cancelliere della riunificazione tedesca e dell'Euro, il semestre tedesco, giunto in un momento tanto critico, permetterebbe ad Angela Merkel di restare nella memoria collettiva come la leader che guida l'Europa fuori dalle secche del Brexit e a superare le difficoltà del Covid-19. È a dicembre 2020 – quando il semestre tedesco si avvierà alla conclusione – che i giochi dovranno essere chiusi. Ovvero quando il congresso della Cdu si esprimerà sull'imprimatur al futuro candidato cancelliere. Con il ritorno di un grande paese alla presidenza di turno ci si attende gestione e supporto a un disegno politico di più ampio respiro che piccoli paesi stentavano a delineare, in parte per incapacità; talora per malcelato euroskepticismo. Il semestre di presidenza dell'Ue non è cosa di poco conto. Ha il potere di individuare le priorità per l'azione comunitaria e di proporre gli argomenti all'ordine del giorno nelle riunioni del Consiglio dell'Ue. Definisce scalette e ordine dei temi da discutere. Inoltre, lo Stato che detiene la presidenza, organizza le riunioni del Consiglio e le presiede, oltre ad assicurare la rappresentanza del Consiglio all'esterno dell'Ue (Consiglio dell'Ue, 2020). Come indica la dura presa di posizione di Angela Merkel verso Mosca sul sospetto avvelenamento dell'attivista russo Alexei Navalny e il disconoscimento europeo della vittoria elettorale del leader bielorusso Aljaksandr Lukščenka. La gestione politica delle 27 legazioni ministeriali dei paesi comunitari esce invece sminuita dall'assegnare a rotazione la presidenza ad ogni Stato europeo in base a un supposto principio di equità. Affidare per sei mesi il coordinamento dei lavori comunitari a una giovane democrazia, rischia – ad esempio – di esporre l'Ue a una presidenza fragile. Oppure, l'assegnazione «del turno» a un governo espressamente anti europeo, presenta seri problemi già nelle fasi di semplice impostazione tecnica, con il moltiplicarsi delle complicazioni qualora le due caratteristiche si presentino addirittura simultaneamente. Per non dire degli imprevisti che sorgono durante il semestre e che richiedono capacità di leadership e mediazione di alto livello. Sia per riadattare i lavori comunitari, sia per risolvere difficoltà contingenti. Nonché per mantenere continuità d'azione con il semestre precedente e di collegamento con quello che seguirà. Viene dunque da chiedersi se anche le «presidenze di turno» possano essere votate a maggioranza di volta in volta dai governi Ue, piuttosto che essere decise con anni d'anticipo (Finke e al., 2012). Che la presidenza semestrale non sia incarico da espletare meccanicamente in base a rodate liturgie bruxellesi lo dimostra proprio il caso tedesco dove, la *tag-line* scelta per l'occasione: *Gemeinsam. Europa*

wieder stark machen (Insieme. Per rafforzare di nuovo l'Europa) ne riassume i propositi¹⁰.

Il cammino si preannuncia impervio. Sia per la (per ora) non dichiarata intenzione tedesca di elaborare un accordo su flussi migratori e diritto d'asilo, sia per ribaltare il ruolo europeo di «utile idiota» al servizio di qualche leader dell'Europa di mezzo che considera ancora l'Ue alla stregua di bancomat nazionale. Il rischio principale riguarda quindi proprio l'assenza della cosiddetta *Gemeinsamkeit*. La voglia di «stare insieme». Ovvero quel fattore che, nelle intenzioni tedesche, dovrà caratterizzare il profilo dalla nuova Ue e che invece trova le ritrosie dei cosiddetti «paesi frugali-F4+1» (Austria, Olanda, Danimarca, Svezia e, successivamente, Finlandia) e del famigerato «gruppo di Višegrad-V4» (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia). I quali prefigurano l'avvento di un'Europa *à la carte*, intergovernativa e prossima a un modello federale. La trattativa per una posizione europea comune sul Fondo per la Ripresa (*Recovery fund – Next Generation EU*), promosso dalla Commissione europea disoriento alcuni paesi perché altera il consolidato approcchio di ripartizione proporzionale dei sostegni comunitari. La Commissione europea sceglie una strada nuova, in linea con le intenzioni tedesche. L'intreccio delle economie europee è ormai talmente profondo che una debole ripresa dei paesi più colpiti dal coronavirus, rischia di riverberarsi negativamente sulla ripresa delle economie nel resto d'Europa. L'epidemia spinge la Commissione a sostenere maggiormente i paesi più colpiti dal Covid e a considerare un coordinamento sanitario europeo di fronte a crisi particolari. Se in passato l'attenzione è posta nella matematica ripartizione di Fondi strutturali e Politica Agricola Comunitaria, oggi, l'obiettivo è sostenere più in generale il mercato interno europeo, già colpito dal Brexit. Più che in Francia – dove l'uscita del Regno Unito dall'Ue crea soprattutto problemi nel gestire l'immigrazione – in modo particolare in Germania: nello strategico settore dell'auto (Iwh Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2019). Si tratta di un cambiamento radicale nella modalità di intervento comunitario che riflette la scelta nel governo tedesco di non seguire la linea suggerita dall'ala rigorista Cdu¹¹.

¹⁰ Il richiamo alla concordia e alla comune azione è ripreso nella variante inglese, *Together for Europe's Recovery*, e francese, *Tous ensemble pour relancer l'Europe*. Si veda: www.eu2020.de. Per altro *Together* era anche lo slogan del piano Marshall.

¹¹ Ne è conferma la nomina di Stephan Harbarth, considerato vicino ad Angela Merkel, alla presidenza della Corte costituzionale tedesca nel giugno 2020. A mag-

4. L'azione europea: il Recovery fund cancella Aquisgrana

Il progetto *Recovery fund* rimane il risultato delle convergenze politiche franco-tedesche, ma si basa su impegni finanziari pensati prevalentemente come trasferimenti, piuttosto che come prestiti (Commissione europea, 2020a). L'iniziativa intende manifestare in maniera tangibile la solidarietà europea verso i paesi più deboli. Cionondimeno, i paesi del V4 si ritengono danneggiati poiché gli interventi sono considerati troppo vantaggiosi per i paesi del Sud, mentre i cosiddetti *Frugal four* (F4) si sentirebbero più garantiti da un deciso allargamento della quota in prestito (Heikkilä e von der Burchard, 2020). Dopo la difficile trattativa sul *Recovery fund*, l'agognata *Gemeinsamkeit* europea è ancora da costruire e sarà frutto di duri confronti per tutto il semestre. Va aggiunto che non di rado i paesi più colpiti dal Covid sono anche quelli che presentano i maggiori problemi di trasparenza nell'amministrare la cosa pubblica. Le incoraggianti intenzioni comunitarie rischiano di scontrarsi con apparati burocratici nazionali che rallentano – se non addirittura impediscono – la realizzazione dei piani di ripresa economica data la loro arretratezza. È fuor di dubbio che la crisi del Covid-19 aumenterà la dipendenza dell'Italia dal volere dei nostri più ricchi alleati francesi e tedeschi. Ma più che dalla morsa del debito degli aiuti, dipenderemo da quella politica e, in modo particolare, amministrativa. Sono frammennatazione e bizantinismi del nostro apparato burocratico (talora anche il preoccupante livello di corruzione) a mettere a rischio l'impiego degli aiuti europei. Con il risultato di innescare nuovamente la spirale della sfiducia verso l'Ue, alla quale sono da attribuire tutte le colpe, piuttosto che assumerci le nostre responsabilità.

Brexit e Covid modificano lo scenario politico continentale e ciò rischia di fornire ulteriori argomenti agli euroskeptic. Se l'accordo di cooperazione franco-tedesca firmato ad Aquisgrana il 22 gennaio 2019 intende rilanciare lo spirito del trattato dell'Eliseo del 1963, emerge come già il Brexit preoccupasse non poco le cancellerie di Parigi e Berlino, che si impegnano a siglare un accordo intergovernativo che puntellasse indirettamente anche l'Unione europea (Elysée, 2019). Consci del perdu-

gio, la decisione della Corte di pronunciarsi criticamente verso il programma di acquisti *Pandemic Emergency Purchase Programme* (Pepp) della Banca centrale europea – il nuovo programma di acquisto titoli di Stato – aveva deluso il governo tedesco. In disaccordo con la Corte costituzionale, a luglio il Bundestag approva invece una mozione per l'acquisto dei titoli di Stato Pepp.

reare delle trattative con Londra sulle modalità dell'exit britannico, Emmanuel Macron e Angela Merkel, temono le negative ripercussioni sui loro paesi. Ma il Covid in poche settimane aumenterà i pericoli di stabilità economica europea portando i due leader a modificare radicalmente il loro approccio bilaterale. Nonostante il Brexit, ci collocasse «automaticamente» al terzo posto fra le capitali europee, all'incontro di Aquisgrana l'Italia non è invitata. Il che sottolinea l'ulteriore arretramento internazionale del nostro paese, anche nello spazio europeo. Sarà inaspettatamente il Covid a rilanciare la posizione italiana sullo scacchiere poiché, al fine di evitare il tracollo dell'intera Europa, occorrerà un piano di sostegno rivolto soprattutto a paesi dal profilo simile al nostro: di dimensioni socioeconomiche medio-grandi e dalle relazioni ormai fortemente intrecciate con i principali paesi comunitari. La cui crisi non arrestata in tempo, innescherebbe l'effetto-domino già visto nella crisi finanziaria 2008. Ma questa volta con il rischio di vedere fallita l'area geopolitica più ricca del mondo (con buona pace dell'asse franco-tedesco). Il *Recovery fund* per sostenere l'Ue, impegnerà enormi risorse finanziarie nel rilancio dell'Unione riconvertendone l'economia: perseguiendo la neutralità ambientale, la digitalizzazione tecnologica e la maggiore inclusione sociale¹². Tuttavia, questi ambiziosi obiettivi sono in rotta di collisione con gruppi di paesi che diffidano apertamente dell'operato comunitario. I quali antepongono il proprio interesse nazionale in maniera antagonista verso Bruxelles, piuttosto che definendolo attraverso il disegno politico comunitario. Se Viktor Orbán guida i V4 contro i temi che il semestre tedesco porrà in agenda collegandoli al *Recovery fund* – come libertà civili e rispetto delle minoranze – Austria e Olanda, temono il rafforzamento geopolitico della Germania e il pericolo d'essere inglobate nella sfera tedesca¹³. Le ritrosie economiche di F4 e V4 traggono origine dal ricorso al debito comunitario quale modalità di finanziamento del *Recovery fund*, garantito da risorse provenienti da nuove forme di tassazione, come quella delle grandi società web che operano sul mercato europeo e che oggi approfittano, in modo particolare, della vantaggiosa fiscalità olandese e austriaca. Ma qui è riposta la storica novità del *Recovery fund*.

¹² La vittoria ambientalista alle elezioni municipali francesi 2020 costringe a un rimpasto di governo più attento all'ecologia. Riorganizzare i flussi migratori dopo l'accordo turco-tedesco del 2015 per la gestione su suolo turco (Ernst, 2020).

¹³ La temuta germanizzazione dell'Europa invece dell'agognata europeizzazione della Germania.

Il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 che delibera l'implementazione finale del piano di ripresa economica accontenterà sia i Frugal-4 che il gruppo di Visegrado (Consiglio europeo, 2020). I primi, attraverso una riduzione delle sovvenzioni a fondo perduto (*grants*), ma con un aumento degli sconti alla contribuzione (*rebates*) del bilancio europeo¹⁴. Mentre i secondi soprattutto grazie a corposi contributi a fondo perduto¹⁵. L'accordo conclusivo lascia complessivamente invariato l'ammontare totale delle risorse del piano *Next Generation EU* messo a punto dalla Commissione europea a maggio e pari a 750 miliardi. Ma ridefinisce la composizione tra contributi a fondo perduto e prestiti. I primi raggiungeranno i 390 miliardi, mentre i secondi a 360¹⁶. L'Italia si assicura invece 209 miliardi, una cifra superiore ai 172,7 del piano originale della Commissione, ma a salire è la quota dei finanziamenti (da 91 a 127,4), mentre resta invariata la quota di contributi a fondo perduto (81,4) (Commissione europea, 2020d).

A livello globale cresce invece l'apprensione per il ruolo europeo (e tedesco), qualora Donald Trump fosse rieletto. Le tensioni a cui l'Ue sarebbe sottoposta in quella eventualità, risulterebbero decisamente superiori a quelle viste sino a oggi¹⁷. D'altro canto Pechino dimostra ancora d'essere un ottimo partner commerciale soprattutto di Berlino, ma anche un formidabile concorrente nel campo degli *assets* strategici¹⁸. I tedeschi intendono aumentare le protezioni delle loro industrie per evitare che siano scalate dalla Cina, o da altri, e su questa posizione intendono portare l'Unione europea. Difendere il controllo (europeo) di

¹⁴ Nel particolare, la Danimarca ottiene 322 milioni annui di rimborsi (rispetto ai 222 milioni della vecchia proposta), l'Olanda 1,9 miliardi (da 1,6 miliardi), l'Austria 565 milioni (da 287) e la Svezia 1,1 miliardi (da 823 milioni).

¹⁵ Alla Polonia spetteranno 33 miliardi a fondo perduto e 39 di prestiti. All'Ungheria 8 a fondo perduto e 7 in prestiti.

¹⁶ Guardando alle singole voci del programma, la *Resilience* e *Recovery Facility* – il cuore del Fondo per il rilancio economico – che sarà allocato direttamente ai paesi secondo una predefinita chiave di ripartizione, ammonterà a ben 312,5 miliardi.

¹⁷ La critica americana alla posizione europea sull'Ucraina, l'uscita Usa dall'accordo climatico di Parigi, la minaccia di ridimensionare il ruolo americano nella Nato, l'interruzione dell'accordo sul nucleare iraniano, l'uscita degli Stati uniti dall'Oms e l'interruzione del trattato «Open-Skies» sul controllo aereo tra Russia e i confini orientali europei.

¹⁸ Come spiega l'acquisizione della multinazionale tedesca Kuka Robotics da parte di un gruppo industriale cinese, che ha fatto scattare più di un allarme alla Cancelleria federale in vista di partite molto più importanti, come il famigerato 5G.

grandi aziende rassicura le nazioni comunitarie poiché mantenere il controllo delle imprese è uno strumento in più per combattere la disoccupazione. Il vertice fra Unione europea e Cina sotto l'egida tedesca è chiamato a dirimere la questione. Ma l'insistenza cinese nel revocare lo status di Hong Kong di Regione amministrativa speciale (Sar) innesca tensioni tali che il vertice assumerebbe il significato di riallineamento europeo con quello dell'amministrazione americana¹⁹. Una complicazione che Merkel e l'Ue intendono evitare per non fornire una sponda politica a Donald Trump che in autunno è in piena campagna elettorale. Ciò che emerge in conclusione, è che sovente le divisioni europee rischiano di trasformare l'Unione nella preda preferita degli «Stati-continenti» che determinano il nuovo ordine mondiale, in primis Stati Uniti e Russia, ma soprattutto la Cina. Al punto che il piano miliardario immaginato da Francia e Germania per uscire dalla crisi, non punta solo sull'immissione di denaro pubblico nelle economie europee più dissestate al fine di rigenerarne la struttura, ma parla direttamente di recupero della «sovranità europea per difendersi da influenze esterne» (Bundesregierung, 2020).

5. *Alcune conclusioni*

Il semestre di turno affidato a un grande paese gestirà i lavori del Consiglio dell'Ue per risolvere una grande crisi, probabilmente la più grande dopo la seconda Guerra mondiale. Uno scherzo del destino (ri)porta proprio la Germania di fronte a un quadro socioeconomico che si preannuncia davvero disarmante nel breve termine. Occorrono idee e leadership, ma il lascito politico merkeliano è tratteggiato al di là dell'eventuale ricandidatura/rielezione. La convergenza degli interessi europei con quelli tedeschi e viceversa è la garanzia del nuovo impegno tedesco²⁰. Al punto che talora paiono i tedeschi ad essere i primi a temere la propria forza quando giocano un ruolo guida in Europa. La crisi del Covid li porta a confrontarsi con la vulnerabilità della propria egemonia, ovvero con il timore di assumersi la responsabilità di trainare l'Europa lontano dall'euroscepticismo (Rusconi, 2016). Un aspetto rilevante riguarda proprio il (momentaneo) ridimensionamento delle spine populiste in diversi paesi comunitari. L'accordo di luglio 2020 sul

¹⁹ Cancellazione del modello Cina-Hong Kong: un paese, due sistemi.

²⁰ La Germania è ancora oggi il principale partner commerciale dell'Italia.

Recovery fund ridimensiona le forze sovraniste. Inoltre, la crisi sanitaria ha permesso di recuperare il significato del termine solidarietà: un valore che le spinte egoistiche nazional-populiste avevano quasi cancellato, mentre la cultura dell'insicurezza coltivata in anni di populismo, esaltava il ruolo del confine nazionale quale ultima difesa. Piuttosto, l'epidemia ha ingigantito vecchie e nuove differenze sociali già presenti in Europa, verso le quali le opinioni pubbliche europee non hanno tuttavia reagito fra loro in maniera antagonista. Si tratta di un periodo da sfruttare con adeguati interventi di sostegno poiché stiamo iniziando a prendere consapevolezza della gravità della crisi economica che segue quella sanitaria. Il malessere sociale rischia di acuirsi con il trascorrere dei mesi con effetti sempre meno prevedibili. E anche il recupero della solidarietà potrebbe sfumare rapidamente. All'Unione europea si presenta l'occasione storica di superare la cronica difficoltà manifestata negli anni nel contrastare proprio le disuguaglianze sociali. In ultima analisi abbiamo compreso meglio il significato del confine, recentemente impiegato dai leader populisti per dare una forma alle paure attivate contro «d'altro da noi» e per rinchiuderci nel recinto delle appartenenze etno-nazionali. Il Covid-19 ci fa comprendere che i confini servono, ma non sigillano. Che la solidarietà e la cooperazione sono decisivi per lo stare insieme e per la costruzione della *Gemeinsamkeit*. Che la frontiera resta fondamentale per riconoscere l'altro e considerarne la pari dignità, rimanendo luogo di mediazione e di scambio: un luogo di con-divisione (Debray, 2010)²¹.

Riferimenti bibliografici

- Bundesregierung, 2020, *Pressemitteilung. A French-German Initiative for the Recovery from the Coronavirus Crisis*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/luYsx7v>, 18.5.
- Chaban N. e Holland M., 2018, *Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Commissione europea, 2020a, *Piano per la ripresa dell'Europa*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/puGfkTV>.
- Commissione europea, 2020b, *Russian Election Meddling and Pro-Kremlin Disinformation*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/iunPtez>.

²¹ Un ringraziamento a Ilvo Diamanti, Fabio Bordignon, Luigino Ceccarini, Martina Di Pierdomenico e Ludovico Gardani.

- Commissione europea, 2020c, *Coronavirus: EU Strengthens Action to Tackle Disinformation*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/Iiy7yMM>.
- Commissione europea, 2020d, *Recovery Plan for Europe*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/zfsm07T>.
- Consiglio dell'UE, 2020, *La presidenza del Consiglio dell'UE*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/auTafGg>.
- Consiglio europeo, 2020, *Conclusioni del Consiglio europeo*, 17-21 luglio, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/OfajhUc>.
- Debray R., 2010, *Elogio delle frontiere*, Add Editore, Torino.
- Debray R., 2011, *Du bon usage des catastrophes*, Gallimard, Parigi.
- Diamanti I., 2020, *Il consenso di Palazzo Chigi. Conte guida la classifica degli ultimi 25 anni*, la Repubblica, 20.7.
- Diamanti I., Lazar M. e Turato F., 2018, *I mutamenti delle democrazie in Europa*, in Europa, Istituto della Enciclopedia italiana Giovanni Treccani, Roma.
- Diamanti I. e Lazar M., 2017, *Popolocrazia. La metamorfosi delle democrazie*, Editori Laterza, Bari.
- Élysée, 2019, *Signature d'un nouveau traité de coopération et d'intégration franco-allemand*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/tfaN5c8>.
- Ernst A., 2020, *Das EU-Türkei Abkommen auf einen Blick*, Neue Zürcher Zeitung, 9.3.
- Fabbrini S., 2014, *Politica comparata*, Editori Laterza, Bari.
- Fabbrini S., 2015, *Which European Union? Europe after the Euro Crises*, Cambridge University Press.
- Fabbrini S., 2017, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Editori Laterza, Bari.
- Finke D., König T., Proksch S.-O. e Tsebelis G., 2012, *Reforming the European Union. Realizing the Impossible*, Princeton University Press.
- Gualtieri R. e Pastore F., 2008, *L'Unione europea e il governo della globalizzazione. Rapporto 2008 sull'integrazione europea*, il Mulino, Bologna.
- Heikkilä M. e von der Burchard H., 2020, «*Frugal Four* Propose «*Loans for Loans*» Approach to Coronavirus Recovery Fund, Politico, 23.5.
- Iwh Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2019, *No-Deal Brexit would Hit the German Labour Market Particularly Hard*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/quGIR7X>.
- Linz J.J., 1994, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, in Linz J.J. e Valenzuela A. (a cura di), *The failure of Presidential Democracy*, vol. 1, Johns Hopkins University Press, Baltimora, pp. 3-87.
- Lijphart A. (a cura di), 1992, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Manin B., 2010, *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna.

- Minuto Rizzo A. e Bressan M., 2019, *Italia Nato 1949-2019. 70 Years of Partnership with the Atlantic Alliance*, Informazioni della Difesa, Roma.
- Mudde C. e Rovira Kaltwasser C., 2017, *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Mueller J., 1970, *Presidential Popularity from Truman to Johnson*, «American Political Science Review», vol. 64, n. 1, pp. 18-34.
- Parlamento europeo, 2019, *Elezioni europee 2019: affluenza e risultati*, disponibile all'indirizzo internet: www.europarl.europa.eu.
- Rokkan S., 1982, *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna.
- Romano S., 1995, *Per noi è una grande occasione*, «Limes – Rivista italiana di geopolitica», n. 2, pp. 182-191.
- Rusconi G.E., 2016, *Egemonia vulnerabile. La Germania e la sindrome Bismarck*, il Mulino, Bologna.
- Taguieff P.A., 2004, *Le populisme comme style politique?*, in Taguieff P.A. (a cura di), *Le retour du populisme*, Universalis, Parigi.
- Turato F., 2018, *Capipopolio. Leader e leadership del populismo europeo*, Castelvecchi, Roma.
- Turato F., 2020, *Orbán all'arrembaggio*, «Limes - Rivista italiana di geopolitica», n. 5, pp. 261-270.
- Unione europea, 2020, *L'economia*, disponibile all'indirizzo internet: <https://cutt.ly/0unPH7U>.
- Zweifel T.D., 2002, *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States*, Lexington Books, Lanham (Md.).