

L'integrazione e la sicurezza economica europee come interesse nazionale italiano

Davide Tentori & Beniamino Franceschini

Il concetto di interesse nazionale ha subito negli anni un rapido mutamento, accelerato da dinamiche quali la globalizzazione, il maggiore ricorso a soluzioni pacifiche per la risoluzione delle controversie tra Stati e soprattutto, nell'ambito dell'Ue, la progressiva cessione di sovranità da parte degli Stati Membri alle Istituzioni centrali. La tensione tra Bruxelles e capitali nazionali è cresciuta ultimamente a causa della diffusione di movimenti di stampo sovranista, che basano l'agenda politica su critica alla globalizzazione, contenimento dell'immigrazione, critica dell'euro e dell'integrazione economica. Le conseguenze della pandemia da COVID-19 rischiano di accentuare le spinte centrifughe, mettendo potenzialmente in discussione il progetto europeo. Nell'ottica di un rinnovato interesse nazionale declinato in senso europeo, la sicurezza economica rappresenta un pilastro del più ampio concetto di sicurezza nazionale comunemente inteso, contribuendo tramite la solidità dei molti livelli (dalla produttività alla libertà del mercato, dai servizi essenziali alla finanza pubblica) a tutelare la coesione sociale, le Istituzioni democratiche e la capacità dell'Unione di mantenere la propria dimensione in un sistema internazionale sempre più disordinato e competitivo.

Introduzione: nota sull'evoluzione del concetto di interesse nazionale

Il concetto di interesse nazionale, che è politico e connesso al sentimento dei tempi, ha dovuto confrontarsi dal secondo dopoguerra con una tendenza alla sua subordinazione rispetto al contesto internazionale, in termini sia geopolitici, sia giuridici. Se individuare una definizione dell'interesse nazionale oltre l'insieme di obiettivi ritenuti fondamentali da uno Stato per garantirsi la sicurezza in coerenza con i valori dominanti¹ è piuttosto complesso, è comunque indubbio che il concetto sia vincolato a quello di sovranità nazionale, che può essere indicato come la piena potestà di un soggetto pubblico internazionale all'interno dei propri confini. Durante la Guerra Fredda l'interesse nazionale dei singoli Paesi era nei fatti coincidente, per lo meno nelle linee generali, con

¹ Cfr. "Interesse nazionale", in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Il Dizionario di Politica, UTET, 2004.

quello sovraordinato della potenza di riferimento: la fine del bipolarismo ha però distribuito i centri di potere, aprendo un'epoca nella quale il multilateralismo, basato su principi politico-economici occidentali, avrebbe dovuto legittimare Organizzazioni internazionali dotate del potere di creare un ordinamento giuridico globale².

Le vicende, tuttavia, mostrano una direzione diversa, con il rafforzamento di un multipolarismo caotico volto al decentramento, l'evidenziazione dei limiti nel regime di gestione della sicurezza internazionale e una costante difficoltà d'azione da parte degli Enti internazionali. Questo mentre le norme di diritto internazionale pervadono sempre più gli ordinamenti nazionali, anche a causa della transnazionalità di alcune tematiche dirompenti, quali il terrorismo o l'ambiente. La necessità della cooperazione tra Stati e l'incidenza della regolamentazione internazionale ha condotto le Organizzazioni internazionali verso una nuova fase, caratterizzata – ne è esempio l'Ue – dal recepimento degli ordinamenti internazionali in quelli nazionali. La conseguente affermazione di un interesse proprio dei soggetti internazionali³, spesso non coerente con i singoli interessi nazionali, induce i Paesi a rimodulare gli obiettivi – quando non ad allinearli, – al fine di elaborare un concetto di interesse nazionale armonizzato a una governance internazionale vincolante.

Risedendo l'interesse nazionale nell'ambito della politica – quindi anche della classe dirigente⁴ e della sua legittimazione tramite la competizione elettorale – e derivando da un complesso intreccio di valori e percezioni, questa dinamica può generare nell'opinione pubblica un senso di deprivazione nel quale si contesta l'acquisita superiorità dell'interesse del soggetto internazionale, che da coordinatore dell'azione collettiva diviene a sua volta titolare di sovranità. Il sentimento può portare all'ascesa di leadership opportunistiche che proiettano equilibri transitori interni nell'azione esterna, tralasciando che per alcune tematiche di portata globale sia inevitabile che l'interesse nazionale sia in ampia parte coincidente con quello generale della comunità internazionale.

² È la celebre tesi, spesso strumentalizzata, espressa all'inizio degli anni Novanta da Fukuyama nella riflessione sulla "fine della storia". F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992.

³ M. Mirti (2020), "La definizione dell' interesse nazionale nella società globale", *Opinio Juris*, https://www.opiniojuris.it/interesse-nazionale/#_ftn1.

⁴ J. Nye, "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs*, Volume: 78, Issue: 4, Jul/Aug 1999

L'Ue di fronte alla pandemia: l'impatto politico, economico e sociale

Le conseguenze della pandemia di COVID-19 non sono ancora del tutto identificabili e prevedibili. La crisi che si trova ad affrontare l'Ue presenta però caratteri radicalmente diversi da quella del triennio 2008-2011. Si tratta infatti di uno shock simmetrico ed esogeno, che non dipende da problemi macroeconomici – congiunturali o strutturali – di uno Stato colpito⁵. Secondo le stime più recenti pubblicate dalla Commissione Europea, l'intera area dell'Ue attraverserà una recessione molto pesante nel 2020, con una contrazione del Pil attesa nell'ordine dell'8,3%, per poi avere una ripresa parziale nel 2021 (+5,8%)⁶.

Per l'Italia le stime ufficiali del Governo prospettano una recessione ancora più marcata: secondo la Nota di Aggiornamento al Def pubblicata a ottobre 2020, il Pil subirà un calo del 9% quest'anno e si dovrebbe riprendere nel 2021 con un recupero del 6%⁷.

Una crisi di queste proporzioni potrebbe lasciare conseguenze di lungo periodo nel tessuto produttivo e sociale degli Stati membri, colpendo soprattutto le regioni più vulnerabili e dipendenti da settori fortemente votati alla domanda dall'estero, quali il turismo (il 14% del Pil italiano). Per il momento la disoccupazione in Italia non è aumentata in maniera significativa, rimanendo al di sotto del 10%, ma si tratta soprattutto dell'effetto di ammortizzatori sociali come la cassa integrazione, la cui estensione ha permesso di mitigare – quantomeno nel breve periodo – gli effetti negativi del lockdown. Nel contempo, tuttavia, si è registrato un aumento significativo delle nuove povertà, con un'incidenza che nel corso del 2020 è passata dal 31 al 45%⁸, in parallelo ad una riduzione del potere d'acquisto del 5,6% secondo il Codacons.

L'Italia è stata artefice, insieme agli altri Stati membri, di una risposta incisiva nel breve termine alle difficoltà economiche, attraverso l'adozione di strumenti tra cui:

- La sospensione del Patto di Stabilità fino a dicembre 2020;

⁵ L. Cinciripini (2020), “L'Unione Europea ai tempi della pandemia: tra crisi individuali e debiti comuni”, Il Caffè Geopolitico.

⁶ Commissione Europea, Summer Economic Forecast, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1269

⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, ottobre 2020, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf

⁸ Caritas (2020), “Gli anticorpi della solidarietà – Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia”, http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto_Caritas_2020/Report_CaritasITA_2020.pdf

- Un programma straordinario di acquisti di titoli di Stato da parte della Bce per un valore di oltre €1.300 miliardi (*Pandemic Emergency Purchase Programme*);
- Uno strumento aggiuntivo a sostegno della disoccupazione a livello europeo, del valore di €100 miliardi (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*);
- Un fondo di garanzia per le Pmi emesso dalla Bei del valore di 25 miliardi di euro, per coprire prestiti fino a €200 miliardi⁹;
- La speciale linea di credito all'interno del Mes (*Pandemic Crisis Support*) attivabile fino al 2% del Pil di ogni Stato membro per ricorrere a spese sanitarie, dirette e indirette;
- L'adozione del piano *Next Generation Eu* per la ricostruzione post-pandemia, con risorse fino a €750 miliardi, tra fondo perduto e prestiti a tasso agevolato.

Inoltre, la crisi ha posto in discussione la tenuta delle catene di produzione globali, mettendo a rischio soprattutto nel brevissimo periodo la fornitura di beni diventati rapidamente di primissima necessità, come i dispositivi di protezione individuale. Il Governo italiano ha deciso pertanto di rafforzare la normativa nazionale sul cosiddetto *Golden Power* (varata dal Governo Monti nel 2012), che prevede uno *screening* preventivo dello Stato sull'acquisizione da parte di capitali stranieri di asset "strategici" in settori quali farmaceutica, agroalimentare e telecomunicazioni.¹⁰ Non è un caso se l'atteggiamento dell'esecutivo è divenuto negli ultimi mesi più cauto nei confronti della Cina a proposito del delicato dossier relativo al 5G.¹¹

Inoltre, a livello politico la pandemia ha favorito la diffusione di nuovi movimenti euroscettici e nazionalisti in diversi Paesi europei, tra cui l'Italia.¹² Le tendenze alla chiusura dei confini, unite alle tentazioni protezionistiche, sono state utilizzate da alcuni partiti per favorire una narrativa anti-europeista, che sembra temporaneamente disinnescata dall'approvazione delle misure descritte. La vicenda potrebbe dunque

⁹ D. Tentori (2020), "Coronabond: l'Eurogruppo decide di non decidere", Il Caffè Geopolitico.

¹⁰ Camera dei Deputati, "La disciplina del golden power – quadro normativo".

¹¹ ISPI (2020), "Europa-Cina: qualcosa è cambiato?"; <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-cina-qualcosa-e-cambiato-27384>

¹² C. Piescia (2020), "La pandemia nel bel mezzo dell'euroscetticismo e del sovranismo in Italia", Euractiv

portare a un accentuarsi della dialettica tra globalizzazione e sovranismo¹³, provocando una revisione del concetto di interesse nazionale.

Il COVID-19 per i movimenti sovranisti europei: ostacolo o opportunità?

La prima reazione dei Governi europei al COVID-19 è stata la chiusura dei confini e la concentrazione delle risorse verso l'interno, al fine limitare la circolazione del contagio e di affermare una via nazionale alla gestione dell'epidemia – questo, come dimostrato soprattutto dal caso cinese, anche in un'ottica di competizione geopolitica. Una governance politicamente accorta, tuttavia, consisterebbe in una gestione a più livelli, laddove la chiusura dovrebbe riguardare soltanto misure inerenti all'emergenza sanitaria, quindi non il dialogo politico e il coordinamento internazionale.

I movimenti sovranisti hanno strutturato la propria narrativa circa il COVID-19 su due direttrici principali: da un lato l'attacco alla Cina come esempio di fallimento della globalizzazione, dall'altro l'esaltazione della sovranità nazionale come principio ispiratore che avrebbe evitato la crisi, piuttosto che come strumento eccezionale. La polemica dei sovranisti contro l'Ue all'inizio della pandemia ha seguito il classico schema duale di retorica negativa preventiva e azione istituzionale ostruzionistica. I gruppi sovranisti europei, che basano la propria proposta di gestione del COVID-19 su modelli – talvolta strumentalizzati – quali gli Usa dell'Amministrazione Trump, il Regno Unito del Governo Johnson a marzo-aprile, la Russia del “primo” vaccino o la Svezia, sono accomunati in questo periodo da uno scetticismo sulla reale letalità del virus più o meno accentuato e – paradossalmente – dalla contrarietà a provvedimenti che subordinino la libertà individuale alla salute pubblica, in alcuni casi anche con riferimenti diretti a movimenti complottistici.

Nella fase centrale dell'ondata pandemica primaverile le formazioni sovraniste avevano esaltato le vie nazionali alla gestione della crisi, ma erano progressivamente scivolate in secondo piano, soprattutto dopo il peggioramento nel Brasile di Bolsonaro e il parziale cambio di rotta del britannico Johnson, salvo recuperare luce con il dibattito su Mes e Recovery Fund e la vittoria elettorale di Duda in Polonia (che ha riaperto il fronte dei Paesi dell'Est).

¹³ S. Cassese, “Globalizzazione e Sovranismi”, in *Il Mondo dopo la fine del mondo*, Laterza, Bari, 2020.

Il secondo picco pandemico, in questo senso, rappresenta per il sovranismo del Vecchio Continente una grande *voce opportunity*, sulla scia delle difficoltà economiche che stanno attanagliando tutta l'Europa, della prospettiva di ulteriori misure emergenziali e dell'impreparazione di alcuni Governi.

Ricostruire l'interesse nazionale intorno al processo di integrazione europea e alla sicurezza economica

Le spinte sovraniste conseguenti agli esiti economici e sociali della pandemia rischiano anche in Italia di mettere in discussione il progetto di integrazione europea. La situazione attuale, che porta a esacerbare le note fragilità sistemiche del Paese – si pensi ai conti pubblici in equilibrio precario in seguito al forte aumento del debito pubblico¹⁴, ma anche alla frattura socio-economica tra Nord e Sud, – potrebbe favorire movimenti anti-europeisti tesi a far coincidere l'interesse nazionale dell'Italia con un atteggiamento improntato a pratiche di *free-riding* sullo scenario internazionale, inducendo il nostro Paese a godere dei benefici dell'integrazione europea ma venendo al contempo meno agli obblighi di partecipazione comune e solidarietà.

L'evoluzione del concetto di interesse nazionale, tuttavia, consente di allargare il campo e di considerare, in prospettiva futura, l'interesse dell'Italia come coincidente con quello della “comunità” degli Stati membri Ue. In quest'ottica la sicurezza economica rappresenta una delle dimensioni fondamentali secondo cui, al giorno d'oggi, è possibile declinare il concetto di sicurezza nazionale. Non più mera difesa dei confini territoriali, ma principio sempre più complesso e articolato che vede nella solidità degli asset economici a livello micro e macro (dalla produttività alla libertà del mercato, dalla fornitura dei servizi pubblici alla gestione di parametri di finanza pubblica “sani”) la preconditione per tutelare in pieno la coesione sociale, a livello prima di tutto nazionale ma anche europeo, la tenuta delle Istituzioni democratiche e, in ultima analisi, la sovranità stessa. Nel mondo di oggi, altamente globalizzato, ma al contempo minacciato da una grave crisi sistemica causata dalla pandemia, una piena sicurezza economica sembra essere raggiungibile solo nel contesto di un'Ue profondamente integrata e solidale, in grado di garantire agli Stati membri la solidità economica appena descritta.

¹⁴ Camera dei Deputati (2020), “La Nota di Aggiornamento del DEF 2020”, <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/nota-di-aggiornamento-del-def-2020-nadef.html>

Alla luce di queste considerazioni si potrebbe dunque dire che l'interesse nazionale dell'Italia coincida con quello più ampio dell'integrazione europea, in grado di offrire uno spazio di democrazia, tutela del mercato e coesione sociale che nel mondo di oggi non potrebbe essere garantito con le sole forze dello Stato nazionale. La ricostruzione post-pandemia potrebbe dunque creare le condizioni per una riedizione dello "spirito di Ventotene"¹⁵ e condurre all'elaborazione di un progetto di lungo periodo verso una nuova Unione, nella quale gli Stati membri possano riconoscersi totalmente senza vedere diminuita, né mortificata, bensì elevata ed esaltata, la propria sovranità¹⁶.

DAVIDE TENTORI – Presidente dell'associazione "Il Caffè Geopolitico" e responsabile del Desk Europa.

BENIAMINO FRANCESCHINI – Analista politico, è vicepresidente dell'associazione "Il Caffè Geopolitico" e responsabile del Desk Africa.

Si precisa che le opinioni esposte nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2020, sono attribuibili esclusivamente agli autori e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.



¹⁵ Per "Spirito di Ventotene" si intende l'afflato europeista alla base del documento "Per un'Europa libera e unita", realizzato da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi durante il periodo di confino trascorso nel 1941 sull'isola di Ventotene.

¹⁶ Cfr. N. Pirozzi, "Dopo il Covid-19, una nuova Costituente per l'Europa", Affari Internazionali, 2020.