

Conversazione con Giuliano Amato e Giulio Tremonti

DASSÙ. *Questo numero di Aspenia, che segna fra l'altro il venticinquesimo anniversario della rivista, discute come si sia evoluto nel tempo il concetto di sovranità: è un tema cruciale del dibattito politico contemporaneo, con declinazioni diverse in Europa, in America e in Cina.*

La concezione moderna della sovranità è storicamente espressione della nascita dello Stato nazionale, cui vengono attribuite funzioni esclusive: lo Stato sovrano ha il monopolio dell'uso legittimo della forza (interno ed esterno), amministra la giustizia, stampa moneta, esercita funzioni fiscali. Fino a che punto rimangono classicamente sovrani gli Stati membri dell'Unione Europea? La risposta britannica, che giustifica Brexit, è che lo restano troppo poco. Come ricorda Julian Lindley-French in uno dei saggi che pubblichiamo, la concezione inglese della sovranità è sempre stata collegata al potere (chi decide), all'identità e alla legittimità (in nome di chi) e al denaro (chi impone le tasse). Ma mentre la Gran Bretagna è sempre rimasta ancorata a questa concezione "assoluta", o esclusiva, della sovranità, i paesi dell'Europa continentale hanno gradualmente deciso di condividere alcune delle sue funzioni tipiche, a cominciare dal controllo della moneta.

Se gli Stati membri dell'Unione Europea hanno messo in comune parte della

loro sovranità, si può allora parlare di sovranità europea? È un termine che viene ormai usato, perlomeno come obiettivo a cui tendere: per esempio e abbastanza curiosamente proprio dal presidente del paese “sovranista” per eccellenza, la Francia. Ma vedremo meglio poi i casi nazionali. Apriamo la nostra conversazione con un quesito più generale: come si concilia la definizione teorica della sovranità (come potere di ultima istanza) con le molte varianti pratiche di esercizio della sovranità in un mondo fortemente interdipendente come quello che abbiamo ereditato alla fine del XX secolo?

6

AMATO. Anzitutto dobbiamo usare i concetti originari, evitando quelli trasformati in “ismi” – come statalismo e sovranismo. La sovranità è un concetto che nei fatti è stato ridimensionato dall’età contemporanea, ma l’idea di sovranismo non aiuta a cogliere né la sua evoluzione né le contropunte possibili. In modo analogo, lo Stato ha un ruolo innegabile nella gestione dell’economia, ma lo statalismo è qualcosa di più e di diverso. È essenziale, quindi, non cadere in una confusione terminologica.

La sovranità è un prodotto della cultura e della politica del XVII secolo, ed esprime ciò che voleva essere lo Stato nazionale nella sua fase formativa. È lo Stato *superiorem non recognoscens*, che esce dalla tutela della religione e dell’impero per affermare le proprie ragioni. Si rivendica così un punto essenziale: le autorità statali sono le uniche ad avere autorità sul territorio. Si tratta, storicamente, di una visione esclusiva. Ed è proprio questo esclusivismo che, nel XX secolo, viene posto sotto attacco da personaggi come Altiero Spinelli e dal pensiero europeista: l’accusa era di avere provocato conflitti violenti tra Stati, in assenza di qualsiasi mediazione. Non va insomma dimenticato che il pensiero europeista novecentesco ha come bersaglio non l’autorità statale in quanto tale, bensì l’esclusivismo della sovranità.

Spinelli voleva privare gli Stati del potere esclusivo di dichiarare la guerra e

fare politica estera, come anche di fare politica economica e monetaria indipendentemente; ma per il resto ciascuno degli Stati nazionali avrebbe potuto agire liberamente. In tale impostazione, vanno trasferiti all'Europa o messi in comune a livello europeo quei poteri che possono generare rischi e problemi per l'insieme del continente. Ne consegue – e questo è un dato positivo – che le funzioni effettivamente trasferite all'Unione hanno perso quel tratto di forte esclusivismo: quelle funzioni sono concepite giuridicamente come “competenze” invece che come veri e propri attributi “sovrani”.

In un sistema di governo che diventa “multilivello”, è il caso appunto dell'Unione Europea, è bene che i poteri non siano esclusivi, mentre ciascuno dei livelli di autorità esercita le sue competenze. La domanda allora diventa: cosa è rimasto della sovranità degli Stati? Certo, se la sovranità viene letta come nel Seicento, quale attributo esclusivo dello Stato, oggi non esiste più una sovranità nazionale in senso pieno. Abbiamo in realtà dei *cluster* di poteri pubblici che operano su un dato territorio ma senza la capacità di negare l'effetto su quello stesso territorio di poteri esercitati da altri. È ancora vero però che sono rimasti in vita tratti identitari, ritenuti essenziali da ciascuna comunità nazionale, di cui i singoli Stati si considerano tutori e garanti. Il Trattato di Lisbona del 2007 riconosce questo principio: l'articolo 4 lo afferma in modo esplicito, chiarendo che l'Unione è tenuta a rispettare i tratti identitari dei suoi membri.

La mia conclusione, perciò, è che abbiamo sul tavolo un doppio problema: da una parte, non sono state attribuite sufficienti competenze all'Unione in alcune aree, inclusa la politica economica; dall'altra, non c'è stata sufficiente attenzione per quei tratti nazionali identitari. E ciò ha fatto scattare una sorta di meccanismo di autotutela delle comunità nazionali che, come spesso accade, è andato poi troppo oltre trasformandosi in sovranismo. I due elementi – funzionale e identitario – vanno invece tenuti assieme. Perché

l'Europa sovranazionale sia efficace e abbia consenso, va realizzato un equilibrio migliore fra le competenze condivise e le diversità nazionali. In qualche modo è un equilibrio che poggia su un ossimoro: un equilibrio difficile ma indispensabile.

8

TREMONTI. Sovranità è parola che in questa fase della storia manifesta una notevole vitalità. Una prova empirica è il testo del piano di rilancio francese, pubblicato il 3 settembre 2020: il piano, si legge, è un “accélérateur de souveraineté”. I riferimenti all'Unione Europea sono assai meno frequenti di quelli alla Francia, e l'enfasi è su concetti come quello di riprendere in mano il proprio destino economico, recuperare autonomia, rilanciare la competitività, rimpatriare attività e competenze e così via.

C'è una forte insistenza sui territori e sulla prossimità geografica, c'è una enfasi ripetuta sulla comunità nazionale. Questo lessico e questa impostazione colpiscono soprattutto ricordando che Emmanuel Macron si insediò alla presidenza della Repubblica con una passeggiata simbolica dalla piramide del Louvre sulle note dell'Inno alla Gioia. Parliamo naturalmente di un paese fondatore che ha sempre rivendicato, come Stato nazionale, un ruolo di leadership nell'Unione Europea.

Il piano di rilancio del governo francese – che prevede un finanziamento europeo del 40%, basato sul Recovery Fund, simbolicamente inferiore al 60% di finanziamenti interni – marca così una sorta di chiarimento politico: per Parigi, sono sempre gli Stati nazionali a contare in Europa, alcuni più degli altri naturalmente.

Ciò premesso, facciamo un passo indietro per ricordare che, storicamente, l'idea di sovranità si collega al concetto di patria – la terra dove riposano i padri – un'idea che si consolida in Europa con il Romanticismo. La visione romantica della patria si sviluppa infatti all'inizio dell'Ottocento, per reazio-

ne alle inebrianti novità portate dalle armate di Napoleone, che esportano i loro standard di modernità e irradiano effetti rivoluzionari. Rimuovono l'antico regime e bruciano i castelli, ma di riflesso provocano anche una risposta emotiva con profonde conseguenze. Basti rileggere, per capirlo, questo passaggio dell'*Hyperion* di Friedrich Hölderlin: “il popolo è ebbro. Non ascoltano leggi, necessità e giudici; i costumi sono sommersi da un frastuono astruso, ogni giorno è una festa sfrenata, una festa per tutte le feste, e i giorni consacrati all'umile culto divino si sono ridotti a uno solo”.

L'idea di patria nasce in questo modo, come reazione alla modernità, degenerando poi nelle follie del Novecento, con le sue ideologie terrificanti e la successione di eventi catastrofici che tutti conosciamo. Non viene sufficientemente considerato, invece, un passaggio successivo. I trent'anni della globalizzazione a cavallo dei secoli XX e XXI hanno avuto effetti rivoluzionari ma anche di stordimento simili a quelli prodotti da Napoleone: cancellano le patrie, gli antichi miti, diffondono idee di modernità non più collegate ai territori. Da “liberté égalité fraternité” si è passati a “globalité marché monnaie”. In quei trent'anni l'effetto è stato lo stesso. Le categorie della patria e della sovranità riappaiono solo oggi, come risultato della crisi della globalizzazione. E andrebbe quindi recuperato, sono d'accordo con Giuliano Amato, lo spirito dell'europesismo delle origini, che rimane attuale: la visione originaria di Spinelli e del Manifesto di Ventotene era una visione equilibrata e pragmatica della sovranità. L'idea centrale era la fine di una concezione “esclusiva” della sovranità nazionale. Ma non c'era assolutamente la volontà di minare la storia e le tradizioni delle singole comunità nazionali.

DASSÙ. Si potrebbe dire, seguendo questi vostri ragionamenti, che la sovranità in Europa è di fatto “dispersa”, oggi, fra i vari livelli decisionali. Il problema diventa allora quello di capire come si articola effettivamente l'e-

quilibrio tra prerogative nazionali e competenze comunitarie. Guardiamo a un caso molto delicato, quello della Corte di Karlsruhe – la corte costituzionale tedesca – che nel maggio scorso ha contestato la decisione della Banca centrale europea sul piano di acquisti straordinari di titoli di Stato per una mancanza di “proporzionalità” tra politica monetaria e politica economica. Al di là del merito specifico, si deve concludere che la corte tedesca tiene potenzialmente in ostaggio l’integrazione europea? O potremmo guardare alla vicenda di Brexit, in gran parte centrata sulla volontà di recuperare la piena discrezionalità del governo nazionale su questioni ritenute vitali, fino alla possibilità di “disapplicare” parte degli impegni presi sulla questione irlandese con il Withdrawal Agreement siglato nell’ottobre 2019. Possibile che l’Internal Market Bill britannica prevalga su un trattato internazionale già firmato da Londra?

AMATO. Caratteristica di una Unione di Stati è che non esiste una *supremacy clause* a favore del diritto sovrastatale, diversamente da quanto accade in una federazione. C’è invece una divisione di competenze. In caso di frizione, non c’è nessuna autorità che possa decidere chi ha ragione. Nell’interpretazione del diritto europeo – questa la regola che viene seguita – vale ciò che dice la Corte del Lussemburgo, mentre nell’interpretazione del diritto nazionale vale ciò che dicono le corti nazionali. Ma cosa accade se il diritto europeo, come interpretato dalla corte del Lussemburgo in base al trattato, viene ritenuto da uno Stato membro lesivo dei suoi principi fondamentali? In quel caso, lo Stato può fare valere ciò che definiamo “controllimiti”: in sostanza, non si contesta il diritto europeo come tale e la sua supremazia nei suoi ambiti, ma se ne respinge l’applicazione entro uno specifico Stato, perché esso se ne ritiene ferito in un suo punto nevralgico. Il problema è che questo meccanismo non è sempre applicabile: può accadere che la

Corte del Lussemburgo consideri l'attivazione dei controlimiti come contraria al principio della *rule of law* – principio il cui rispetto è un prerequisito per l'appartenenza all'Unione – e scatta allora la procedura dell'articolo 7, per cui il Consiglio può decidere di imporre delle sanzioni allo Stato in questione. È il problema che si è posto nei casi di Polonia e Ungheria. In altre parole, uno Stato membro non può pretendere di difendere, come suo tratto nazionale identitario, decisioni che mettano ad esempio in discussione l'indipendenza del potere giudiziario o il principio della libertà di stampa.

Venendo a uno dei casi specifici appena ricordati, la Corte di Karlsruhe è andata *ultra vires* (ossia oltre i suoi poteri) nel momento in cui ha dichiarato che la Corte del Lussemburgo sarebbe andata a sua volta *ultra vires* riguardo al principio della proporzionalità nell'azione della BCE. Così facendo, la corte tedesca si è di fatto posta in una posizione superiore rispetto alla Corte del Lussemburgo, cosa non accettabile.

Ma va tenuto presente il contesto politico in cui sta avvenendo questa discussione delicata: anzitutto, i risparmiatori tedeschi sono nervosi di fronte al Quantitative Easing (QE) della BCE poiché vedono i loro fondi pensione perdere valore sotto l'effetto dei tassi d'interesse negativi. È d'altra parte innegabile, guardando al livello europeo, che decisioni di politica monetaria (l'ambito della BCE) hanno anche un impatto sull'azione di politica economica e fiscale. Il fatto è che il QE ha praticamente messo in terapia intensiva le economie dell'intera Europa, come fossero ormai attaccate a un respiratore artificiale.

Ecco, serve allora qualcuno che richiami l'esigenza di una vera politica economica e fiscale, al di là di una politica monetaria che non può essere lasciata sola. Lo dico non come un rimprovero alla BCE, ma come constatazione di una carenza di scelte politiche in campo economico e fiscale: un vuoto che la politica monetaria finisce per surrogare. Auguriamoci che ora

il Recovery Fund e il primo passo concreto verso eurobond per finanziare la ripresa europea riescano a riempire parte di questo vuoto; servono interventi che facciano crescere il denominatore e non incidano solo sul numeratore mediante il QE. Insomma, credo che la Corte di Karlsruhe abbia sbagliato, ma le sono grato per avere sollevato un problema centrale.

Per quel che invece riguarda lo strappo potenziale di Londra sull'Accordo di ritiro dall'UE, Ursula von der Leyen ha efficacemente citato Margaret Thatcher e il suo richiamo al dovere britannico di rispettare i trattati internazionali: la Gran Bretagna era allora – e presumibilmente vuole oggi restare – un pilastro dell'ordine giuridico internazionale.

12

TREMONTI. Vorrei tornare soprattutto al punto posto da Giuliano sulla politica monetaria europea. Sì, abbiamo visto molte anomalie. Ragionare sull'inflazione al 2% può anche essere accettabile come dato empirico, ma resta l'ambiguità sul senso di quel numero: è un *target* o un *plafond*? Abbiamo poi interpretato la crisi del 2012 come crisi dei debiti sovrani, mentre in realtà si trattava essenzialmente di una crisi delle banche tedesche e francesi. Ma il problema più grave mi pare questo: ciò che doveva essere un pronto soccorso è diventato una lunga degenza. Parliamo ormai di otto anni di QE. E abbiamo assistito a una dilatazione incredibile del ruolo della Banca centrale europea. L'iconografia ha sempre nella storia grande rilievo politico. Al cambio della guardia tra Draghi e Lagarde erano presenti a Francoforte tutti i capi di Stato – una scena inconcepibile ai tempi di De Gaulle, Adenauer e De Gasperi.

Lo scettro della politica è in realtà passato dai governi alla banca centrale, e da questa, tragicamente, agli algoritmi del mercato monetario. Per conseguenza, le decisioni fondamentali rischiano di essere fuori controllo. Un fenomeno, questo, che in parte si osserva anche negli Stati Uniti, ma qui ci sono almeno

Casa Bianca e Congresso. L'Europa rischia molto di più perché ha subito una vera mutazione politica: è come se non servisse più governare, visto che ci pensava la BCE, e oggi ci pensa – meglio, anzi peggio – il mercato monetario. L'Italia, al momento della presidenza dell'Unione Europea, nel 2003, aveva già proposto l'introduzione di eurobond, ma senza successo. Io stesso l'avevo proposto, con Juncker, nel 2010. Solo adesso, con dieci anni di ritardo, si sta andando in questa direzione; vediamo se resterà una parentesi o se l'Europa si stia finalmente collocando dal lato giusto della storia.

DASSÙ. Veniamo a un altro aspetto del dibattito attuale sulla “sovranità europea”. In realtà, quando si parla di sovranità europea si sta parlando, a me pare, della capacità dell'Unione Europea di affermare una propria autonomia rispetto alle grandi potenze di oggi o rispetto ai titani tecnologici. Un'autonomia strategica – Europa First appunto – che ha anzitutto a che fare con la politica industriale. L'Europa rischia di restare schiacciata dalla competizione Cina-Stati Uniti, da quella sorta di nuova guerra fredda hi-tech che si sta disegnando. Per difendere i propri interessi strategici, gli Stati nazionali – questa la tesi degli europeisti – devono unire le forze: in sostanza, possono restare sovrani non malgrado Bruxelles ma solo attraverso l'UE.

AMATO. La dinamica del potere internazionale richiede, e questo mi pare un punto di fondo, che si vedano le prerogative “sovrane” in un'ottica di realismo politico: quello che vale per il Lussemburgo non necessariamente vale per la Cina. Convienne insomma essere pragmatici quando si usano concetti generali. Siamo in un mondo che avrà sempre più bisogno – come risposta alle pandemie o al cambiamento climatico o alle tensioni protezionistiche – di decisioni cooperative e concordate tra soggetti diversi. I paesi europei sono certamente troppo piccoli e numerosi per essere efficaci attor-

no a un tavolo globale. È in questo senso fondamentale avvalersi dell'Unione Europea, come tramite per esprimere una posizione comune. Peter Mandelson, allora commissario europeo al Commercio, rifletteva al tavolo del WTO i risultati di consultazioni sistematiche con tutti i ministri europei del Commercio estero. Il suo metodo di lavoro – breakfast regolari con i ministri di tutti i paesi europei – era certamente faticoso; ma gli consentiva di portare al tavolo negoziale il peso aggregato dell'Unione. E la mia convinzione è che, per raggiungere questo risultato, non aiuti affatto parlare di sovranità europea. Perché il termine “sovranità” evoca, per le ragioni che abbiamo già detto, l'idea di una funzione “esclusiva” e viene percepito quindi come un salto potenziale dall'Unione al super-Stato europeo: non esiste consenso su questo e non solo in Gran Bretagna ma nel continente in genere.

È meglio usare termini come “competenze” o “funzioni”, attribuendo alcune importanti materie agli organi comunitari: si pensi alle politiche sulle materie ambientali e di tutela del clima, i cui obiettivi, già a partire dagli anni Ottanta, vengono dettati a tutti gli Stati membri dall'Unione. Allora c'era probabilmente poco interesse per quei temi, e la cosa ha attirato poca attenzione; ma la competenza resta. Qualcosa di analogo potrà avvenire in altri campi, ad esempio la politica energetica o settori della sicurezza. Ci saranno comunque meccanismi di equilibrio con le prerogative degli Stati nazionali, ed è proprio per questo che è difficile e io credo inappropriato parlare davvero di sovranità europea.

Aggiungo un ultimo punto quanto mai rilevante: preservare il ruolo dello Stato nazionale resta essenziale per la coesione delle società democratiche. Nel trentennio del neoliberismo, il ruolo dello Stato è stato quasi cancellato, oltre ogni ragionevole limite. Assieme all'eccesso di uniformità che l'UE ha cercato di imporre ai suoi membri, quel fenomeno non ha soltanto alimentato il sovranismo, ma ha anche indotto intellettuali come Tony Judt – che

certo non era personaggio di destra –a scrivere dell’esigenza di non buttare via lo Stato: il motivo era, ed è tuttora, che in una comunità internazionale lo Stato può compensare il peso dei più forti, gli unici che riescono da soli a scavalcare i confini nazionali. Chi altri, se non lo Stato, potrebbe portare intorno al tavolo la voce dei più deboli?

TREMONTI. L’origine della discussione attuale sulla sovranità europea e il ruolo degli Stati nazionali va rinvenuta nella caduta del Muro di Berlino, che non segna soltanto la fine del confronto tra i due blocchi ma segna anche il passaggio da una politica fondata su strumenti di *hard power* a una fondata anzitutto sul *soft power*. Sul *Mulino*, nel 1996, ho scritto “la guerra civile”. Ai tempi di Tucidide o di Hitler la guerra si faceva per conquistare un territorio altrui, o per difendere il proprio; negli ultimi tre decenni, si è invece passati a conflitti per la conquista dei mercati. Emerge così anche una nuova idea di sovranità. Quando si apre l’ultimo ciclo della globalizzazione, negli anni Novanta, l’Europa pensa di potere fare leva su una sua idea di sovranità *soft*, quale idea vincente. Pensa insomma di potere diventare un modello per il resto del mondo: avendo realizzato il mercato unico, in un mondo che diventa mercato, l’Europa immagina di proiettare anche all’esterno questa architettura “superiore”.

Purtroppo questa opportunità viene sprecata, per un eccesso di *hubris* e poi per una quantità di errori compiuti: troppe regole interne, eliminazione troppo rapida dei dazi esterni, gestione sbagliata della moneta unica, e così via. Il sintomo di quella chance persa è la scelta di non produrre la banconota da un euro, che avrebbe corrisposto alla banconota da un dollaro, con lo stesso valore simbolico – paradossalmente arriverà prima l’unità “bitcoin” da un euro, cioè la moneta virtuale prima della banconota fisica. In ogni caso, l’Europa non avrebbe forse vinto una competizione diretta con gli

Stati Uniti, ma certo avrebbe potuto competere meglio con altri attori internazionali se avesse fatto scelte diverse.

Detto ciò, concordo che il metodo funzionalista consente di evitare salti troppo rapidi e traumatici, ma in fondo abbiamo ottenuto risultati in tempi molto rapidi per arrivare alla moneta comune. Se si adotta un'ottica storica comparata, l'America ha impiegato due secoli, con in mezzo una guerra, per diventare una Federazione; l'Europa ha alle spalle solo settanta anni di vita, con in mezzo una crisi. Ciò che manca davvero all'Unione Europea è il sostegno interno, il popolo: non esiste la percezione diffusa che serva realmente l'unione bancaria, o un ministro delle finanze unico. Il cittadino comune non è interessato a proposte del genere. Potrebbe forse ascoltare se si parlasse di un esercito europeo, questo sì. Nella fase formativa dell'integrazione europea erano sul tavolo progetti molto concreti, come il carbone e l'acciaio, o l'agricoltura: si trattava di obiettivi tangibili, che venivano compresi dall'opinione pubblica. Un tema come la difesa potrebbe svolgere oggi quello stesso ruolo. Esiste un sicuro test democratico. Se andate in un pub e proponete di rafforzare l'unione bancaria o di introdurre un ministro delle Finanze europee nessuno sarà interessato a ascoltarvi. Ma se parlate di sicurezza e difesa è molto probabile che vi offrano da bere. Il vuoto che si è formato attorno all'euro va insomma colmato dalla politica. E oggi l'Europa può e deve essere guidata dalla proposta di difendere la casa comune. Un serio impegno nella difesa e sicurezza europea rifletterebbe lo spirito dei tempi.

AMATO. Per rafforzare questo ragionamento, penso che andrebbe rilanciata l'idea dell'integrazione differenziata, ma in modo diverso da quello convenzionale che è stato adottato fino a oggi. Ho un sogno – quasi certamente irrealizzabile – che riguarda Germania, Francia e Italia: tre paesi fondatori che condividono i confini e quindi costituiscono un territorio esteso com-

plessivamente contiguo. Se si adottasse la logica che è prevalsa nel tempo fra Lazio e Toscana, con libertà di movimento e abolizione della dogana, tra i territori dei tre paesi si potrebbe portare alle estreme conseguenze la logica di Schengen (tranne le eccezioni in periodo di lockdown). Il fisco potrebbe fare parte dello stesso disegno: concordare un unico sistema fiscale sarebbe una forma di integrazione strettissima. Altrettanto si può immaginare per le regolamentazioni ambientali, ad esempio. L'omogeneità di trattamento dei cittadini di Stati confinanti sarebbe insomma un metodo pragmatico per aumentare l'integrazione, con effetti molto profondi nella creazione di un senso di identità comune.

DASSÙ. *Semmai il problema sarebbe che Francia e Germania, abituate a progetti e dichiarazioni congiunte di tipo bilaterale, non vedrebbero necessariamente l'Italia come un partecipante naturale a un disegno del genere.*

17

TREMONTI. È vero però che la storia presenta esempi di questo tipo: io vengo dalla Valtellina, che ha sempre avuto usi, costumi, rapporti economici legati al mondo svizzero e per questa via germanico. Il mondo è stato più unito in alcune fasi storiche di quanto sia poi accaduto con la creazione degli Stati nazionali. È verissimo comunque che l'omogeneizzazione fiscale è un fattore essenziale di integrazione concreta. A oggi, i governi nazionali tengono rigorosamente per sé la gestione delle imposte dirette – una vera sovranità fiscale – pur avendo concordato una forte e importante devoluzione su materie come i dazi, ossia su imposte indirette.

AMATO. È altrettanto vero però che quella sovranità fiscale è in parte solo apparente, e questo vale soprattutto per i piccoli Stati, che non sono in grado di sottrarsi all'influenza dei grandi pur facendo magari operazioni varie

per attrarre capitali e aziende proprio grazie alla leva fiscale. Una delle battaglie perse in Europa, almeno fino a questo momento, è quella contro i cosiddetti “paradisi fiscali”.

DASSÙ. *Parlando adesso della sovranità degli altri, delle principali potenze di oggi – questo numero di Aspenia esamina sia il caso americano sia il caso Cina, con i suoi tratti imperiali e confuciani – gli Stati Uniti hanno concepito storicamente la sovranità come una sorta di proiezione del loro “eccezionalismo”: l’unicità dell’America come nazione eletta e predestinata. È una percezione che ha avuto effetti internazionali importanti. È una chiave di lettura che trovate convincente?*

18

AMATO. È stato in effetti così per lungo tempo. Fino al crollo dell’Unione Sovietica, l’America ha davvero fatto brillare la *shining city on a hill*, come forma di percezione di sé degli Stati Uniti che aveva un concreto impatto sul resto del mondo. Quella luce si è però spenta, paradossalmente, proprio con la vittoria del 1989-91.

Detto ciò, non vedo neppure una leadership cinese nel XXI secolo. Vedo semmai una “questione cinese”, perché per essere leader non basta essere il primo. Il leader è chi guida verso qualcosa, e la Cina non può offrire il proprio modello come punto di approdo perché è un modello irripetibile, frutto di una storia lunghissima e a tratti convulsa, con un mix a suo modo unico di autoritarismo e mercato. Ha qualche pregio e molti difetti, evidentemente; ma non è replicabile.

Al contrario, gli Stati Uniti hanno espresso, per tutta la seconda metà del XX secolo, una vera capacità di leadership in modo coerente con la loro storia e con la loro immagine di se stessi. Pur tra luci e ombre, questo giudizio storico resta valido: mi è capitato di discuterne ad esempio con Michael Wal-

zer, che con il tipico riflesso dell'intellettuale americano di sinistra sottolineava gli errori del Vietnam, di Cuba, di Guantanamo; certo, rispondo io, è il lato oscuro di Camelot, ma appunto soltanto un lato. Esiste il lato luminoso e positivo dell'esperienza americana nel mondo.

Guardando avanti sono però meno ottimista, anche se si può restare ancorati alla speranza che sia l'Occidente nel suo complesso a svolgere quel ruolo globale, soprattutto grazie a un maggiore attivismo dell'Europa. Tenere vivi quegli ideali richiede però una serie di condizioni, molto difficili da ricreare oggi. Penso al modo in cui aveva cercato di farlo Barack Obama, poi rimasto impigliato nelle crisi del suo tempo: Obama credeva in un governo multilaterale del mondo, ma non vedeva la leadership americana nei termini a cui siamo storicamente abituati. E in effetti la sua presidenza ha avviato una forma di ripiegamento dell'America, poi esasperata da Donald Trump.

19

DASSÙ. Che riflessione vogliamo trarne? È ormai passato il tempo di quella sorta di sovranità illuminata da parte americana che ha caratterizzato la comunità transatlantica, è stata alla base dell'ordine internazionale post-1945 e avrebbe in teoria potuto estendersi sul piano globale – come si pensava, ma chiaramente illudendosi, dopo il 1989?

TREMONTI. È passato quel tempo, perché se anche ci si sedesse come europei a un tavolo multilaterale globale faremmo valere le nostre ragioni in quanto europei – ad esempio contro la pena di morte e non a favore, o per certe regole di tutela ambientale. Insomma, non riusciremo a trasformare il resto del mondo a nostra immagine e somiglianza, come appunto si sperava negli anni dell'immediato dopoguerra fredda.

Nel suo discorso inaugurale, il presidente Obama dice: “non abbiamo passato, abbiamo solo futuro”. In questa dichiarazione esplicita, la sua politica

è la costruzione dell'uomo nuovo e di un mondo nuovo. L'uomo nuovo viene costruito con una crescente infinità di regole, proprie del "politically correct"; il mondo nuovo è costruito esportando la democrazia, andando oltre Westfalia. È questo mondo che ha termine con l'attuale presidenza americana. Lucidamente, è proprio Obama a notarlo: "non è la fine del mondo, ma è la fine di un mondo". Intendeva il suo mondo.

Detto questo, e nonostante tutto, l'America resta a mio parere un faro. La sua luce è forse diversa rispetto al passato, ma non vedo alternativa agli Stati Uniti come nucleo di una visione positiva. L'Europa deve quindi decidere come collocarsi sul piano geopolitico. E non c'è dubbio che le convenga giocare la sua partita dalla parte dell'Occidente, di un Occidente ripensato, piuttosto che tentare un difficile e direi impossibile equilibrio fra Stati Uniti e Cina. L'idea che il mondo potesse essere dominato da un G2, dal rapporto simbiotico fra Cina e America, è una delle vittime della crisi della globalizzazione. L'Europa deve ormai compiere una scelta: l'era della ingenuità, nel rapporto con la Cina, è parte del passato. E vanno evitati errori drammatici, come quello compiuto sottovalutando l'impatto geopolitico di Brexit. Dovremmo forse ricordare quanto detto da Nietzsche: l'Europa non esiste senza l'Inghilterra.

DASSÙ. Concluderei riassumendo la nostra conversazione. L'Unione Europea, come sistema di governo "multilivello", non è un sistema compiutamente federale: parlare di "sovranità europea" ha quindi poco senso e, per le ragioni esposte sia da Giuliano Amato che da Giulio Tremonti, potrebbe in effetti risultare controproducente. Gli Stati membri continuano a garantire le identità nazionali, nella loro diversità, anche quando decidono di mettere in comune una parte delle loro funzioni sovrane. La fine della sovranità "esclusiva" distingue l'Europa continentale sia dalla Gran Bretagna, che tenta con

Brexit di recuperare il pieno controllo nazionale sul proprio destino economico, che dalle superpotenze del capitalismo politico, America e Cina.

Nel caso degli Stati Uniti, la percezione della sovranità si combina a un senso radicato del proprio eccezionalismo; ma mentre questa percezione ha prodotto nel XX secolo l'esercizio di una leadership internazionale, l'America è oggi, almeno in parte, ripiegata su sé stessa. La Cina crede, come potenza imperiale con una lunga civiltà alle spalle, nella propria sovranità "assoluta": ma anche per questa ragione non è in grado di garantire o fondare un ordine internazionale del XXI secolo. La Cina non può funzionare da modello e non sarà la nuova America.

La crisi, sociale ed economica, generata dalla pandemia ha accentuato queste tendenze: sul piano geopolitico, America e Cina hanno subito per ragioni diverse un forte danno di immagine, mentre sono state confermate le difficoltà – lo dimostra la competizione nazionalista sui vaccini, di cui parla uno degli articoli di questo numero – di una risposta globale di tipo cooperativo. Viviamo una di quelle difficili transizioni del sistema internazionale caratterizzate dalla tensione fra vecchie e nuove potenze e da sostanziali vuoti di potere, che rimescolano gli assetti regionali. Basti guardare al ruolo crescente di Turchia e Russia nel Mediterraneo, o agli accordi raggiunti, ma in questo caso proprio grazie alla cruciale mediazione americana, fra Israele e una parte dei paesi del Golfo.

In un contesto volatile del genere, l'Europa ha cambiato passo con il Recovery Fund. Soprattutto grazie alla scelta della Germania, rispondente del resto ai suoi interessi economici, di tutelare a tutti i costi il mercato interno europeo. È ancora presto per dire se si tratterà di una vera svolta verso un'Unione economica più compiuta o di una risposta temporanea alla crisi più grave del secolo. Ma è già chiaro che l'Unione Europea, per competere nel mondo di oggi, deve acquisire anche una proiezione geopolitica e diventare molto più

competitiva in settori specifici (nuove tecnologie, energia, difesa). L'esito dipenderà da un rapporto funzionante fra l'Unione e gli Stati membri. Non si tratta, hanno dimostrato Giuliano Amato e Giulio Tremonti, di indebolire la sovranità degli Stati membri per costruire un super Stato europeo; ma di organizzare in modo razionale le competenze necessarie ai vari livelli decisionali, comunitario e nazionale. Un'Europa più forte non può nascere dallo svuotamento dei sistemi democratici nazionali, che restano del resto la fonte della legittimità popolare.

22

Guardando a scenari futuri, diventa difficile immaginare un qualche tipo di "ordine" globale senza trovare un punto di incontro e di compromesso su una sovranità nazionale non esclusiva. La difesa degli interessi nazionali non dipende solo dall'"hard power" delle singole potenze e neanche dal loro soft power; passa anche attraverso accordi internazionali – come prevede del resto, ne parla John Hulsman in questo numero, un approccio realista serio alla politica estera. Questa verità molto semplice sembra essere stata persa di vista, fra illusioni idealiste e tentazioni nazionaliste. Perché passi in avanti siano possibili, tuttavia, è importante che l'Europa abbia molto più chiara la propria collocazione geopolitica, che l'America ritrovi il senso e la capacità di esercitare una sua leadership e che la Cina non si veda semplicemente come l'Impero di Mezzo.

Una concezione pragmatica della sovranità potrebbe rendere possibili risposte almeno in parte cooperative alle sfide globali di oggi, riducendo anche il rischio di una vera "trappola di Tucidide" per cui tutto ruoterà attorno all'inevitabile scontro diretto tra Stati Uniti e Cina. Di cui l'Europa sarebbe, alla fine, solo uno dei teatri.