



L'EUROPA CHE VINCE

L'occasione della crisi

Intervento e contributi del Presidente,
Prof. RENATO BRUNETTA

In occasione della Conferenza del Gruppo dei
Conservatori e Riformisti Europei

“L'identità è una risorsa strategica.
Valori e tradizioni rafforzano la competitività
e la coesione dell'Europa”

Viterbo, 5 marzo 2026



CONFERENZA
“L’IDENTITÀ È UNA RISORSA STRATEGICA.
VALORI E TRADIZIONI RAFFORZANO LA COMPETITIVITÀ E LA
COESIONE DELL’EUROPA”

GRUPPO DEI CONSERVATORI E RIFORMISTI EUROPEI

Viterbo, 5 marzo 2026

DOSSIER: L’EUROPA CHE VINCE

L’occasione della crisi

- I. DISCORSO DEL PRESIDENTE DEL CNEL, RENATO BRUNETTA

- II. SELEZIONE DI ARTICOLI DEL PRESIDENTE DEL CNEL
DICEMBRE 2025 – FEBBRAIO 2026



Discorso del presidente del CNEL, Renato Brunetta

Viterbo, 5 marzo 2026

- Siamo immersi in un quadro globale che varia di ora in ora. Per cercare di decifrare questo caos geopolitico, ci viene in soccorso una metafora quanto mai attuale. Quella del '*connecting the dots*' di Steve Jobs: **“non si possono connettere i puntini guardando al futuro; si possono connettere solo guardando al passato”**.
- Per orientare la nostra bussola vi propongo di seguire insieme un **Glossario del nostro tempo**.
- La prima parola chiave di questo nostro glossario è **Connessione**.
- I puntini, se osservati singolarmente sembrano delineare un orizzonte di declino per l'UE. Eppure, connettendoli si potrebbe delineare uno scenario positivo per il nostro continente.

- Ma a patto che l'Europa compia il salto definitivo, smettendo di percepirsi solo come un mercato, diventando finalmente un vero attore protagonista sullo scacchiere globale.
- La seconda parola chiave è Memoria.
- L'Europa **nasce a Marcinelle**. Quell'8 agosto del 1956 l'Europa si è fatta nel sangue, nel lavoro e nella morte di 262 minatori, di cui 136 emigranti italiani.
- Ci ricorda la **sfida migratoria che richiede flussi regolari** e percorsi di civiltà, che devono essere sempre più la bussola del nostro continente.
- L'istituzione di una **Giornata Europea** dedicata alla memoria delle vittime del lavoro e alla tutela dei lavoratori rappresenterebbe davvero un "atto fondativo". Su questo si sta spendendo il nostro Paese e in particolare il vicepresidente Sberna, che ringrazio.
- Ma la memoria, per noi, è anche un modo per analizzare le trasformazioni del presente. Per questo, in vista del prossimo **1° maggio**, il CNEL ha scelto di **dedicare la giornata all'Intelligenza Artificiale**.
- Non parleremo solo di IA "generativa", ma soprattutto di IA "partecipativa". Vogliamo **promuovere una visione orizzontale** dell'innovazione, dove la tecnologia sia un processo condiviso. In questa sfida, la **contrattazione collettiva si conferma l'infrastruttura**

democratica più importante, in cui il lavoro afferma la sua dignità davanti all'algorithm.

- La terza parola è **Pragmatismo**.

- Da troppo tempo ci chiediamo se l'Unione Europea debba essere una **Confederazione o una Federazione**. Al momento l'UE non è **nessuna di queste due cose**.

- La realtà dei fatti e le urgenze internazionali ci stanno forzando la mano, portandoci verso una scelta che supera questa logica binaria, come indicato dal presidente **Mario Draghi un mese fa all'Università di Leuven**.

- Draghi invoca un "**federalismo pragmatico**", ovvero un federalismo che preveda una distribuzione graduale e più razionale delle competenze e non una cessione indistinta di sovranità.

- Insomma, oggi **la storia ci impone un'inedita via europea**, non codificata sulla carta. Ma, citando Hegel, *'Tutto ciò che è reale è razionale, tutto ciò che è razionale è reale'*. Ciò che accade nel mondo ha una logica intrinseca, anche se non sempre la percepiamo immediatamente.

- Questo ci porta direttamente alla quarta parola del nostro glossario: **Imperfezione**.

- Se proviamo ad allargare lo sguardo e a chiederci chi stia realmente vincendo sul piano globale, la risposta potrebbe sorprendere. Stanno vincendo gli Stati Uniti? Oppure la Russia? O la Cina? **Non sta vincendo nessuno di questi attori.**
- **È l'Europa che sta vincendo.** Vince, soprattutto, perché il nostro modello, fondato su un capitalismo democratico e pluralista, resta di gran lunga l'ecosistema politico ed economico più attrattivo.
- Per difendere questo modello dobbiamo fare nostra la parola **Autonomia.**
- Il ritorno di un'amministrazione Trump negli Stati Uniti agisce su di noi come un potente catalizzatore: **costringe l'Europa a non avere più scuse.**
- Ne è un esempio emblematico l'accordo con il **Mercosur**: la nascita della più grande area di libero scambio al mondo, con 720 milioni di consumatori. L'accordo tra UE e Mercosur, grazie anche al lavoro del Governo Meloni, è diventato un accordo radicalmente diverso rispetto anche solo a un anno fa.
- A questo si affianca l'accordo con l'**India**, un traguardo atteso da vent'anni che ci connette a un'altra immensa area di libero scambio da 2 miliardi di persone.

- Altro esempio è l'approvazione della Commissione Europea, avvenuta ieri, della **proposta di regolamento sull'Industrial Accelerator Act**, con l'introduzione di requisiti normativi mirati sul 'Made in EU'.
- Un'altra parola di questo nostro percorso è **Cantiere**.
- Come ci ha insegnato **Jean Monnet**, "l'Europa si è forgiata nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per quelle crisi".
- La necessità di mediare tra 27 anime diverse ci costringe a integrare interessi diversi tra loro, partorendo decisioni forse meno spettacolari nell'immediato, ma sicuramente più democratiche e solide nel lungo periodo.
- Come ha detto alcuni giorni fa il **Presidente del Consiglio Giorgia Meloni**, sulle grandi questioni le soluzioni condivise sono molto più faticose da ottenere, ma sono quelle più efficaci.
- Dobbiamo avere il coraggio di **compiere i passi che sono possibili oggi, con i partner che sono disponibili oggi, nei settori in cui l'urgenza lo richiede.**
- Lo strumento per fare questo lo abbiamo già, e si chiama **cooperazione rafforzata**. Ci permette di mantenere l'unanimità nella procedura formale, ma di procedere a maggioranza nella sostanza vitale delle decisioni.

- L'ultima parola del nostro glossario è Coraggio.
- Il coraggio del pragmatismo, di avviare un **nuovo "momento costituente" europeo**, di riavviare un ambizioso **processo di allargamento dell'UE**.
- **Accelerare l'ingresso dell'Ucraina nell'Unione** rappresenta un catalizzatore strategico senza precedenti: significherebbe integrare il più grande esercito del continente e avviare una ricostruzione economica pari a tre Piani Marshall, capace di generare sviluppo per tutti.
- Da questa spinta, **l'Europa deve poi avere la forza di espandere la propria stabilità ben oltre i suoi confini attuali**, con geometrie e ambizioni variabili.
- **Il futuro della nostra Unione, dunque, è un cantiere aperto, vitale.** Sta a noi, con il nostro pensiero e le nostre azioni, continuare a unire i puntini, trasformando le crisi di oggi nelle prospettive di pace, sicurezza e prosperità del nostro futuro.



**SELEZIONE DI ARTICOLI DEL PRESIDENTE DEL CNEL
DICEMBRE 2025 – FEBBRAIO 2026**

L'UE STA VINCENDO, MA LE SERVE DRAGHI

L'articolo del presidente del CNEL Renato Brunetta su Il Foglio

09 FEBBRAIO 2026

Di Renato Brunetta

"Molte delle categorie con cui abbiamo interpretato il mondo negli ultimi trent'anni stanno scomparendo o si stanno radicalmente trasformando.

L'idea di un ordine globale stabile, la fiducia nelle istituzioni multilaterali, la convinzione che la crisi fosse un'eccezione e non la regola: tutto questo oggi sembra sgretolarsi. Mario Draghi, nel ricevere il dottorato *honoris causa* dall'Università di Lovanio, lo ha sancito senza ambiguità: l'ordine globale è "ormai defunto".

In questa netta e lucida diagnosi, c'è un paradosso che merita di essere colto: mentre il sistema internazionale si frammenta, **l'Unione europea** — che molti hanno per anni descritto come il grande malato della politica mondiale — **sta però dimostrando una resilienza superiore alle potenze tradizionali.**

L'Europa non vince *nonostante* i suoi difetti. L'Europa vince *grazie* ai suoi difetti. **La sua lentezza, la sua complessità, la sua natura ibrida e imperfetta stanno diventando, in un mondo instabile, un vantaggio competitivo.** Ma come possiamo spiegarci tutto questo?

Se guardiamo agli ultimi sviluppi di politica internazionale, si ha l'impressione di una competizione globale che procede in maniera alluvionale, rincorrendo il caso. Eppure, **basta rispolverare dagli scaffali le *Lezioni di Hegel*** (di liceale memoria), per renderci conto che gli eventi seguono un processo razionale orientato: "ciò che è razionale è reale, e ciò che è reale è razionale". Con tutti i conflitti, le contraddizioni e le inefficienze derivanti dagli squilibri, la storia di ogni organizzazione politica procede, osservava Hegel, dettata dal fatto che l'uomo diventa progressivamente più consapevole della propria libertà.

Hegel era profondamente ottimista, poiché credeva nel progresso della libertà: la storia va avanti, non segue un cerchio. Quando, nel 1992, Francis Fukuyama scriveva la sua opera più nota, quella stessa idea di storia, lineare come aveva prescritto Hegel, sembrava essere però "finita". Fukuyama era un politologo e scriveva nel 1992, quando era già caduto il muro di Berlino (1989), in un'epoca in cui l'ordine globale sembrava che avesse raggiunto l'equilibrio.

Questa apparente calma che si profilava all'orizzonte, con l'emersione del progresso tecnologico, il rafforzamento del capitalismo economico, la diffusione di forme di stato ispirate al liberalismo e alla democrazia, ma soprattutto l'affermazione del multilateralismo come metodo di successo per la gestione e il superamento (indolore) delle crisi internazionali, condusse Fukuyama a smentire la pessimistica concezione ciclica della storia, quell'idea di costruzione e distruzione perenne e irrazionale da cui l'uomo non imparava mai alcuna lezione. Bene. Partiamo da questi assunti e connettiamo i "puntini" di questa storia, della nostra storia di oggi.

Se Hegel era troppo ottimista e persino Fukuyama era tornato sui suoi passi (in *The Future of History*, 2012) riconoscendo che il corso degli eventi aveva smentito la sua intuizione primigenia, forse dobbiamo dare ragione a un altro personaggio. Che non è, però un pensatore, un filosofo o un intellettuale, ma un imprenditore.

Steve Jobs aveva capito, infatti, che il presente si comprende solo a posteriori, quando i frammenti trovano una forma. **Nella sua banalità la formula *connecting the dots* sembra appagare questa nostra sete epistemologica.** Mi verrebbe da aggiungere, però, un'ulteriore chiave di lettura: l'eterogenesi dei fini. Processi nati come crisi — guerra, frammentazione geopolitica, ritorno degli egoismi nazionali — stanno producendo effetti opposti a quelli attesi. E il risultato inatteso più clamoroso è che l'Unione, proprio perché imperfetta, si sta rivelando l'attore più adatto a governare la complessità del presente e, forse, del futuro.

Ha ragione Mario Draghi quando chiede di ripensare il federalismo in maniera "pragmatica". "Compiere i passi oggi possibili, con i *partner* oggi disponibili, nei settori in cui è possibile fare progressi ora", per riprendere le sue parole. Draghi, però, va letto "collegando i puntini". E, allora, consentitemi di riprendere la nota distinzione di un altro celebre filosofo, Immanuel Kant. L'Europa di Draghi appartiene alla sfera del *sollen*, del dover essere. Ma quello che abbiamo visto in queste ultime settimane, dalla "cooperazione rafforzata" sull'Ucraina al Mercosur, per fare due esempi, appartiene alla sfera del *sein*, dell'essere. La realtà è, quindi, che il pragmatismo è già in corso.

Ricostruiamo il contesto. La partita di poker in cui si stanno giocando le relazioni internazionali sta perdendo le sue regole condivise. Russia e Cina hanno rimesso in discussione principi che si ritenevano consolidati. La Russia, da un lato, ha travolto il principio di non aggressione invadendo l'Ucraina (e prima ancora la Crimea). La Cina, dall'altro, ha sfidato le regole del commercio globale, scardinando con le proprie leve da dentro il WTO. Gli Stati Uniti, sotto la spinta di un nuovo isolazionismo competitivo (MAGA), hanno scelto di giocare una mano tutti contro tutti: non più alleanze stabili, ma 192 avversari, tanti quanti i restanti Paesi dell'ONU. In questo tavolo, ognuno scommette con le proprie *fiches*: potenza economica, tecnologia, forza militare, demografia, influenza culturale, potenza demografica, relazioni diplomatiche.

A prima vista, chi possiede più *fiches* dovrebbe vincere. Gli Stati Uniti restano una superpotenza: hanno elevate risorse economiche, tecnologiche, militari, un'ottima posizione strategica, una presenza globale fortissima, il dollaro come moneta di scambio mondiale. Trump è dotato, quindi, sia di *hard* che di *soft power*, anche se gli Stati Uniti vivono al di sopra delle loro possibilità e hanno un debito pubblico finanziato dal resto del mondo.

Eppure, **avere le carte migliori non garantisce di vincere sempre nel grande gioco di poker del mondo.** Intanto, perché ogni giocatore può bluffare. Vladimir Putin ha fatto leva ripetutamente sul bluff dell'*escalation*, sfruttando l'ambiguità strategica per spostare a proprio favore il baricentro del confronto internazionale. In secondo luogo, perché, giocare al di fuori della cultura di diplomazia e di cooperazione internazionale - eludendo le grandi strutture mondiali, dal Fondo Monetario Internazionale al WTO, dall'OMS alla stessa

ONU, il cui svuotamento politico si riflette nella crescente riluttanza degli Stati a sostenerne pienamente il funzionamento - significa far saltare tutte le regole del gioco e del buonsenso.

Se il dialogo non è più cooperativo, ma disordinato, contrattuale e, persino, brutale, si capisce la vicenda della Groenlandia, per esempio, e quella, quasi parallela, del Venezuela. Da qui, si capirebbe, un giorno, l'eventuale richiesta della Cina di annettere Taiwan. **Cosa manca a tutto questo? La razionalità strategica.**

Se un agente opera in un contesto di totale isolamento, la sua razionalità è puramente strumentale. Se, invece, opera in un contesto di interazione con altri soggetti, è costretto non a scegliere l'azione migliore in assoluto, ma quella che gli consente di ottenere l'esito più favorevole, anticipando le mosse degli altri. Nei contesti di crisi, come quello che negli ultimi anni sta caratterizzando le relazioni internazionali, con crisi sempre più interconnesse, la razionalità strategica si manifesta con modelli di deterrenza, volti a evitare che il *payoff* finale sia negativo per tutti, e con modelli di prevenzione delle *escalation*.

Ma allora come si anticipano? Rallentando le decisioni per ripristinare la capacità politica di contenere una crisi prima che diventi incontrollabile. Solo quando sarà evidente a tutti che una decisione presa in maniera isolata porta risultati peggiori per la maggioranza, allora gli Stati saranno di nuovo costretti a cooperare.

Da ciò discende un ulteriore dilemma. In una partita di questo tipo, giocano meglio le democrazie o le autocrazie? Si potrebbe dire, a prima vista, che le autocrazie godono di una maggiore rapidità d'azione: non devono negoziare con le opposizioni né confrontarsi con un'opinione pubblica a cui rendere conto (anche se questo è vero fino a un certo punto).

Le democrazie, al contrario, sono strutturalmente lente. Il pluralismo, il dibattito parlamentare, il controllo dell'opinione pubblica diluiscono l'impulso decisionale. Ma questa lentezza ha una funzione stabilizzatrice. Riduce la probabilità di errori irreversibili. Costringe a integrare interessi diversi. Produce decisioni meno spettacolari, ma più resilienti.

Gli stati democratici offrono, perciò, maggiori garanzie di rispetto delle regole del diritto internazionale. L'esercizio del potere, sia sul fronte interno che esterno, è condizionato dal rispetto della legge. Tuttavia, l'altra faccia della medaglia è che i leader politici, vincolati alle scadenze elettorali, tendono a privilegiare decisioni a medio termine e politicamente spendibili, piuttosto che strategie di lungo termine, che pagano poco nell'immediato pur promettendo risultati futuri.

La maggiore efficienza decisionale delle autocrazie, la loro maggiore capacità mobilitante, la centralizzazione del potere, portano a risultati nel breve termine. La *performance* delle democrazie è nel lungo periodo, anche se la capacità decisionale nel breve periodo è inferiore, date le lentezze.

In un nuovo ordine mondiale, caratterizzato sempre più dalla forza e dagli egoismi nazionali, la razionalità cooperativa tipica delle democrazie liberali è

a rischio. Il contesto internazionale attuale, lo ha ricordato con disarmante forza e semplicità il Presidente Mattarella qualche giorno fa nel discorso ai nuovi giovani diplomatici, è particolarmente complesso e imprevedibile. Mattarella ha menzionato l'importanza della cooperazione tra popoli, del rispetto della dignità umana, della tutela dei diritti fondamentali: perdendo questi punti di riferimento, è vero, rischiamo di nuovo e repentinamente di sprofondare, per riprendere le sue parole, in una vera e propria "barbarie nella vita internazionale". In questo contesto, chi è capace di vincere? La risposta è nei fatti.

Come ha prospettato Draghi, la strada migliore per l'Unione è *quella che sta già percorrendo*. Eppure, aggiungerei, il federalismo non è la destinazione finale solo perché è già in corso. Come diceva Carl Joachim Friedrich, lo Stato federale non si costruisce dall'oggi al domani. A volte il diritto viene dopo il fatto e si limita a certificarlo: in questo senso, stiamo già vivendo un vero e proprio *federalising process*. Questo implica sostenere che un sistema politico si trasforma, di fatto, in una federazione pur non avendo ufficialmente assunto tali fattezze.

La conclusione a cui siamo giunti conferma, allora, il nostro sospetto: anche se l'Europa avesse ancora qualche carta in mano, la strategia che sta adottando nel poker globale si sta già rivelando vincente.

Accusata di essere un leviatano, ingessata da lacci e laccioli, **l'Unione sta trionfando pur nella sua lentezza e nella sua apparentemente inutile complessità regolatoria.** Guardiamo ai pacchetti normativi sul digitale: stanno cambiando il modo di agire di giganti come Google. Persino la scarsa reattività

decisionale, che molti giudicano un difetto, ricordiamolo, è il prezzo della democrazia (Fabbrini).

L'Unione vince per due motivi: per il suo essere spazio aperto di dialogo e di negoziazione fra pari, e per la sua economia. In primo luogo, sotto il profilo istituzionale, l'Unione è sempre cresciuta come un organismo complesso ed è giunta ad essere un *unicum* della storia, irriproducibile in altri contesti regionali. **Jean Monnet lo aveva messo ben in evidenza: l'Unione avanza nelle crisi e grazie alle crisi. Per questo *non bisogna forzare i passaggi troppo bruscamente.* In un mondo che scardina le vecchie regole, *la flessibilità europea e il suo essere lo spazio di libertà e democrazia più ampio del pianeta diventano un vantaggio competitivo.***

In secondo luogo, l'Unione sta dimostrando di avere la migliore capacità attrattiva ed efficienza di mercato, per questo si sta puntando molto sulla competitività. Può vantare di essere stata, nel 2023, il maggiore esportatore e importatore mondiale di beni e servizi. La politica commerciale va letta in questa chiave. Il Mercosur, dopo decenni di stallo, avanza. Con l'India, e il suo mercato che conta potenzialmente oltre 1,4 miliardi di consumatori, un vecchio negoziato si chiude grazie a deroghe intelligenti. L'impegno in Asia si sta rafforzando grazie al partenariato strategico con l'ASEAN, mentre, al contempo si accelera sull'Australia, nel quadro di una nuova diplomazia economica. Il dialogo con la Cina può essere ripensato su basi diverse rispetto alla stagione della Via della Seta.

Ricordiamoci anche quanto di buono è stato già fatto: l'accordo con l'Indonesia (concluso nel 2025), il Messico (aggiornato un anno fa), il Cile (entrato in vigore

un anno fa), il Giappone (in applicazione da sette anni), il Canada (applicato in modo provvisorio dal 2017). Lo stesso Regno Unito, a quasi dieci anni dal voto sulla Brexit, sta ora valutando di rientrare nel mercato unico, riallineandosi alla normativa europea con contemporanea rinuncia della sovranità. Il cd. "Breturn" sulla scena europea riapre spazi di convergenza strategica, trascinando con sé il Canada e il mondo anglosassone. Questo rappresenta il riconoscimento implicito che l'Europa resta un polo economico e normativo da cui non si può prescindere.

La capacità attrattiva di quest'Europa *tous azimuts* deve ora essere tradotta in potenza geopolitica, perché una Unione di successo non può manifestarsi solo sul piano economico. Il multilateralismo, che è l'unica strategia razionalmente vincente, deve passare da Bruxelles. Come si può avanzare su questo fronte? Lo strumento chiave è la cooperazione rafforzata, che ha permesso di mobilitare 90 miliardi per l'Ucraina quando l'unanimità sembrava un ostacolo insormontabile. Questa si completa con le geometrie variabili, che sono un altro mezzo di efficienza adattativa.

L'allargamento è il terzo strumento possibile, ma deve procedere in maniera differenziata: deve essere strategico, progressivo, coerente perché rappresenta un momento costituente. I Balcani occidentali, per esempio, sono destinati a rientrare nello spazio europeo. L'Ucraina, quando i tempi politici lo consentiranno, ne farà parte. La Turchia, con la sua posizione nel Mar Nero e il suo peso demografico, resta un tassello fondamentale che l'UE ha sottovalutato nel passato recente a causa della miopia della Francia e della Germania. E dirò di più: pensare a un'UE che si allarghi nello spazio

mediterraneo, integrando anche Israele e Palestina, il vecchio sogno di Marco Pannella, non è un'utopia, è realismo geopolitico. Già Cleopatra (sì, Cleopatra!) aveva vagheggiato l'idea di un Mediterraneo unito, come spazio politico da organizzare e governare in maniera sincrona. E allora meglio un'Unione che accoglie, con tutti i caveat del caso, paesi come Turchia, Israele e Palestina dentro una cornice comune che soluzioni improvvisate, muscolari o eterodirette. Diamo anche una seconda possibilità al Regno Unito e, perché no, valutiamo di tirare dentro il Canada. Un'Europa allargata in questa direzione diventerebbe uno spazio di più di 700 milioni di abitanti, con un PIL complessivo ben superiore a quello statunitense. La presunta debolezza ea si rovescia così in una delle più grandi concentrazioni di potenza economica, demografica e geostrategica del pianeta.

In questi ultimi anni, quasi sempre la risposta alle crisi è stata data dall'Italia che sta, oserei dire, costruendo un nuovo momento hamiltoniano (nuovo debito comune): pensiamo ai piani di Enrico Letta e di Mario Draghi. Pensiamo all'asse italo-tedesco, ufficialmente suggellato dal vertice di Villa Pamphili dello scorso 23 gennaio: il tavolo tecnico sulla competitività che si è venuto a formare, e che si rivedrà ad Alden Biesen il prossimo 12 febbraio, sarà l'asse della crescita industriale europea. Pensiamo alla rivitalizzazione dell'asse italo-francese, con il Trattato del Quirinale: non deve sorprendere il rinnovato interesse manifestato da Emmanuel Macron. Pensiamo al piano Mattei e all'Africa: è l'Italia il paese che, più di altri, si proietta al centro del Mediterraneo. È l'Italia, ricordiamolo, il paese che ha formato le prime classi di diplomatici in Europa nel Rinascimento: un primato che ci dimentichiamo ma che rappresenta, anche questo, un motivo d'orgoglio.

L'Italia, seconda manifattura europea, è il *pivot* naturale di questa architettura. Industria, tecnologia, export, stile di vita, cultura: sono fattori di potenza quanto le armi e le alleanze militari. Bisogna andare avanti con questa consapevolezza strategica.

Torno allora alla metafora iniziale. La partita globale è una mano di poker in cui nessuno è mai sicuro di vincere. L'Unione Europea non ha la mano perfetta. Ha tutti i difetti evidenti poc'anzi menzionati. Ma in un mondo in cui i vecchi equilibri cedono il passo a nuovi assetti imprevedibili, nel complesso questi stessi difetti diventano risorse.

È l'irresistibile successo dell'imperfezione. La forza del Vecchio Continente risiede proprio nella capacità di trasformare l'inefficienza apparente in resilienza.

Il passo finale è istituzionale. L'unanimità non può restare un feticcio. Deve essere legata agli obiettivi da raggiungere.

Il consenso europeo va costruito per missioni concrete, secondo il modello della cooperazione rafforzata. Questa è la vera eredità di Jean Monnet: **un pragmatismo evolutivo.** Crisi dopo crisi, cerchio dopo cerchio, estensione dei diritti e integrazione progressivi.

Se l'Unione Europea vincerà la mano di oggi, non sarà perché è diventata una "federazione perfetta". *Vincerà grazie alla sua moneta, alla sua industria, alla sua democrazia, alla sua qualità della vita, alla sua cultura e alla sua capacità di attrarre. Vincerà per le sue regole, per la sua resilienza, per le sue contraddizioni, per il suo egoismo strutturale, per la sua collocazione geostrategica e geopolitica. Vincerà per la*

sua altissima dotazione di capitale sociale e persino per le sue recenti (e necessitate) scelte in tema di sicurezza.

Vincerà, in sostanza, anche grazie ai suoi limiti. E chissà che alla fine dell'anno, a scrivere questa storia, alla presidenza della Commissione, non ci sia proprio colui che l'agenda Draghi l'ha scritta. Solo un sogno? Forse no".

IL “MIRACOLO” DELLA COOPERAZIONE RAFFORZATA

Il Foglio

29 DICEMBRE 2025

di Renato Brunetta

“Una soluzione inedita, e per molti versi dirompente, ha permesso di aggirare all'ultimo Consiglio europeo le fratture politiche che si erano create sul sostegno all'Ucraina. Potrebbe essere il modello futuro dell'Unione. L'Unione europea si è trovata di fronte a una delle sue prove di resistenza più dirimenti, Non si trattava soltanto di assicurare l'ennesimo pacchetto di aiuti all'Ucraina, ma di decidere, ancora una volta, attraverso quali strumenti e secondo quali logiche agire come potenza geopolitica matura. **La decisione del 18 dicembre è stata adottata all'unanimità**, ma il suo prodotto è l'attivazione di una procedura, come la cooperazione rafforzata, che supera proprio le ingessature dell'unanimità. Più facile ora il raggiungimento del consenso su molte delle raccomandazioni contenute nei rapporti di Draghi e Letta.

A voler interpretare le conseguenze strutturali della decisione presa dal Consiglio europeo all'alba dello scorso 19 dicembre, dopo una notte in cui i leader europei si sono confrontati in una confusa commistione tra giochi cooperativi e non cooperativi, alla fine, visto come sono andate le cose, difficilmente si troverebbe un concetto descrittivo più calzante di quello di "eterogenesi dei fini". Il filosofo Wilhelm Wundt l'aveva elaborato in maniera

limpida: l'azione collettiva, specie quando è segnata da conflitti, veti e razionalità divergenti, tende a produrre esiti che non coincidono con le intenzioni originarie dei suoi protagonisti, talvolta persino rovesciandoli al contrario. È esattamente quanto è accaduto sul nodo del sostegno all'Ucraina, sciolto non attraverso la ricomposizione delle fratture politiche, ma attraverso il loro aggiramento, dando vita a una soluzione inedita e, per molti versi, dirompente. Una soluzione di buon senso! Si è partiti dagli egoismi nazionali e dalla sfiducia reciproca: le divisioni in seno al Consiglio erano evidenti: il piano a) in tema di utilizzo degli asset sovrani russi appariva troppo complesso, ai più incomprensibile, data l'ora, probabilmente non sufficientemente ponderato... Alla fine, però, con una sterzata improvvisa presa all'ultimo minuto utile, si è optato per una soluzione: la b), il debito comune, potenzialmente foriera di sviluppi di enorme portata. Perché essa potrebbe incidere sui futuri equilibri costituzionali e geopolitici dell'Unione, segnando un precedente storico, avendo fatto ricorso alla "cooperazione rafforzata" per la creazione, appunto, di debito nell'ambito della sicurezza e del sostegno militare.

Ciò è avvenuto in un momento particolarmente delicato, in cui le oscillazioni della politica statunitense tornano a destare preoccupazione tra i leader europei, privi di garanzie: con Donald Trump, che ha interrotto la fornitura di nuovi aiuti militari a Kyiv; e Vladimir Putin, impegnato a costruire la narrazione della propria vittoria. L'Unione europea si è, dunque, trovata di fronte a una delle sue prove di resistenza più dirimenti. Non si trattava soltanto di assicurare l'ennesimo pacchetto di aiuti all'Ucraina, ma di decidere, ancora una volta, attraverso quali strumenti e secondo quali logiche agire come

potenza geopolitica matura. Alla luce di tali premesse, il testamento politico di Jean Monnet si rivela ancora oggi di straordinaria attualità. In una nota citazione, l'illustre statista francese, uno dei padri fondatori dell'Europa, aveva acutamente osservato che "l'Europa si farà nei momenti di crisi" e che, in definitiva, essa "non sarà altro che la somma delle soluzioni apportate a tali crisi". Benché abusata, questa intuizione continua a offrire una chiave di lettura sorprendentemente efficace degli sviluppi più recenti dell'integrazione europea. Sempre più in mano a "volenterosi opportunisti". Di strappo in strappo, di crisi in crisi. Gli eventi che hanno condotto alla decisione del Consiglio europeo sulla "cooperazione rafforzata" lo rendono evidente in maniera quasi apodittica. Ma procediamo con ordine.

In origine, il congelamento degli asset russi era legato ai rinnovi semestrali delle sanzioni, ciascuno dei quali richiedeva l'unanimità, essendo materia di Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Ciò rendeva il regime fragile, esposto al veto di un singolo stato. Con una decisione del Consiglio Ue del 12 dicembre scorso, fondata sull'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'Ue (TFUE), gli stati membri hanno convenuto di congelare gli asset russi, circa 210 miliardi di euro, su base permanente, eliminando la necessità del rinnovo periodico. Si tratta della clausola di emergenza, che consente al Consiglio, in assenza del coinvolgimento del Parlamento, di adottare misure temporanee e di solidarietà in situazioni di crisi. Già utilizzata durante la pandemia, viene oggi prospettata per ovviare alla regola dell'unanimità in ambito di difesa, invocando tuttavia difficoltà sul piano economico e commerciale dell'Unione. Già allora si sarebbero potuti individuare i prodromi degli sviluppi successivi: infatti, nella presa di posizione di Italia, Malta, Bulgaria e Belgio, contenuta

nella dichiarazione interpretativa del 12 dicembre, rilasciata a margine della decisione del Consiglio, gli stessi Paesi avevano limitato la portata del proprio consenso, accettando il blocco permanente degli asset russi "in uno spirito di cooperazione": la sfumatura è importante e vale la pena sottolinearla anche per i non addetti ai lavori. Quando il dibattito, però, si sposta dal blocco degli asset alla loro utilizzazione per finanziare l'Ucraina, emerge il dissenso: un dissenso che rischia di diventare stallo politico, visto che, per di più, la soluzione alternativa dell'emissione di debito europeo sarebbe dovuta avvenire passando, proprio, per l'unanimità. Quali sono gli schieramenti in campo? Fra i principali sponsor dell'idea di un uso degli asset russi vi è la Germania del cancelliere Merz, con il supporto dei paesi c.d. frugali, che ritengono che sia l'unica opzione politicamente percorribile contro le ambizioni neoimperiali russe, per continuare a finanziare l'Ucraina, evitando di esporsi con debito europeo. Qualche problema, però, l'uso degli asset lo avrebbe dato, quanto meno dal punto di vista finanziario e giuridico.

Il Belgio è stato il primo a porre importanti caveat. Il primo ministro De Wever, con l'appoggio di tutto il Parlamento, subordina la sua approvazione alla condizione che, in caso di condanne giudiziarie, risarcimenti o sequestri derivanti da azioni legali promosse dalla Russia (o da soggetti collegati), le conseguenze nefaste non ricadessero sul Belgio, ma fossero assorbite collettivamente dagli altri Stati membri o dal bilancio Ue. La posta in gioco diventa alta e la richiesta incontra subito l'opposizione di una minoranza di stati membri, tra cui Italia e Francia, visto che avrebbe comportato un pericoloso precedente di mutualizzazione illimitata del rischio legale. Secondo quanto rappresentato dal Financial Times, la Russia ha, infatti, già tentato

causa contro l'operatore finanziario Euroclear, società registrata in Belgio e custode di gran parte degli asset russi immobilizzati in Europa. Mosca, cioè, chiede la restituzione degli asset, ritenendo che siano stati tratti ingiustamente, e Putin, nella sua conferenza stampa di fine anno, ha descritto come "rapina a cielo aperto" o "furto" la proposta avanzata da alcuni leader europei di utilizzare i beni statali russi congelati per sostenere finanziariamente l'Ucraina, denunciando che un'azione del genere avrebbe avuto conseguenze molto negative, a partire da un contenzioso giuridico senza precedenti. Sei mercati si basano sulla fiducia e sulle profezie autorealizzantesi, non stupiscono, allora, i dubbi sulla stabilità dell'Eurozona. Se gli operatori dei mercati temessero confische di asset sulla base di ragioni meramente politiche, gli stessi potrebbero essere indotti con reazioni a catena a trasferire le proprie disponibilità verso giurisdizioni percepite come più sicure. Ciò potrebbe non solo minare la tenuta di Euroclear, ma anche quella degli altri depositari di titoli, andando a destabilizzare i mercati da essa serviti, in un circolo vizioso. La posizione di Putin ha rafforzato il dissenso in seno al Consiglio europeo, ma fino a un certo punto, perché alla fine si è trovato, comunque, il modo di procedere "a due velocità".

La Germania, assieme alla Commissione, porta così avanti l'idea di un Reparation Loan, un prestito di riparazione che conterrebbe (quasi tutte) le garanzie richieste dal Belgio. Durante il Consiglio del 18 dicembre, però, emerge convulsamente l'impraticabilità di questa opzione, perché considerata da alcuni paesi squilibrata e costosa. I paesi ne prendono atto solo alla fine del Consiglio, con il presidente Meloni che riesce ad avere un ruolo di primissimo piano, portando la Francia dalla propria parte - perplessa ma non ostile alla

Germania - e indebolendo l'asse Merz-von der Leyen. Si mette, dunque, da parte l'opzione dell'utilizzo diretto degli asset russi (quasi con un generale senso di sollievo) e si sceglie il percorso di backup: un prestito di 90 miliardi di euro all'Ucraina per il 2026-2027, affidando alla Commissione europea il compito di raccogliere le risorse sui mercati finanziari. Il debito, inoltre, sarà garantito dallo stesso bilancio Ue, attraverso i margini disponibili ('headroom') e non dagli asset russi in quanto tali. Sarà poi rimborsato da Kyiv solo una volta ricevute le riparazioni. In caso di impossibilità dell'Ucraina di rimborsare il prestito, il costo sarà sostenuto dai contribuenti europei.

Qual è, però, il dato di fatto importante che emerge da questa decisione? È che la quadra non è mai stata trovata. In altre parole, ci si è resi conto che, rispetto alla soluzione iniziale, stavolta ci sarebbe stato il veto del tritico Ungheria, Cechia e Slovacchia, Paesi che, peraltro, non si erano opposti al Reparations Loan. Questo ha impedito di raggiungere la prescritta unanimità e, a quel punto, nello spazio opaco del Consiglio europeo, lontano dai riflettori, è scattata la soluzione ponte: la cooperazione rafforzata per fare debito comune. Del resto, ogni scelta ha un prezzo: il ricorso al debito ha certificato una divaricazione politica esistente. Perciò, grazie alla messa in campo dell'art. 212 TFUE, Ungheria, Cechia e Slovacchia hanno ottenuto l'opt-out e, pur acconsentendo formalmente alla decisione, non parteciperanno alla garanzia del debito di 90 miliardi di euro attraverso i loro contributi al bilancio europeo. Con questa configurazione si è impedito che ventiquattro Stati membri, rappresentativi della quasi totalità del pil, della popolazione e del territorio dell'Unione, fossero bloccati dai veti di una minoranza politicamente rumorosa ma economicamente marginale. Ecco però l'eterogenesi dei fini: la decisione

(ufficialmente) del 18 dicembre, infatti, è stata adottata all'unanimità, ma il suo prodotto è l'attivazione di una procedura, come la cooperazione rafforzata, che supera proprio le ingessature dell'unanimità.

Si tratta di un passaggio di portata costituzionale rilevante: unanimità nella procedura, maggioranza nella sostanza. Che sia questo, allora, il modello futuro di gestione del dissenso in seno alle istituzioni governative dell'Ue? Abbiamo, forse, raggiunto, in tal guisa, un equilibrio di Nash che permette a tutti gli attori del gioco di ottenere il massimo dalla propria strategia? La "cooperazione rafforzata", per adesso, è stata utilizzata in meno di dieci occasioni nella prassi dell'Unione e quando ciò è avvenuto, lo si è fatto in ambiti di sicuro più marginali: pensiamo al caso del brevetto unitario europeo, della legge applicabile al divorzio, della tassa sulle transazioni finanziarie, o del regime patrimoniale delle coppie internazionali. Solo la cooperazione rafforzata finalizzata all'istituzione della procura europea - European Public Prosecutor's Office (EPPO) - ha toccato una materia sicuramente più delicata. Questa volta, però, sono state varcate le colonne d'Ercole, e l'ingresso in una sfera così intimamente connessa alla sicurezza, alla politica estera e alla sopravvivenza strategica dell'Europa segna un passaggio di livello senza precedenti. Eppure, come confortato dalle parole della stessa Corte di giustizia, in un giudizio del 2013 su ricorso di Spagna e Italia, la cooperazione rafforzata è assolutamente legittima se si riscontra l'impossibilità di adottare decisioni nel futuro prossimo ("in the foreseeable future"). Tutt'al più che, da un punto di vista della procedura, occorre promuovere, anche dopo l'attivazione della cooperazione, la partecipazione di più stati membri possibili. Questo repentino cambio di rotta non dovrebbe dunque restare confinato alle contingenze

storiche, ma potrebbe diventare replicabile, in quanto svolta di segno positivo: pur potendo suscitare le riserve dei puristi del diritto, esso consente all'Unione di affrontare con realismo politico, e senza infingimenti, le proprie sfide. Questo non vuol dire che si distruggerà ogni spinta federalista: ricordiamoci, ancora una volta di Jean Monnet. Anche perché un meccanismo simile esiste pure in uno stato a noi molto noto: negli Stati Uniti, la Costituzione prevede la c.d. compact clause, in base alla quale solo alcuni stati possono portare avanti, con una certa flessibilità, azioni coordinate, subordinatamente ad un'autorizzazione del Congresso federale. Che siano deroghe, eccezioni o semplicemente Stati riluttanti che restano indietro, possiamo e dobbiamo avvalerci anche noi della cooperazione rafforzata, accettare le geometrie variabili, per permettere i prossimi sviluppi dell'Unione, come l'attuazione del Piano Draghi e del Piano Letta. La decisione presa all'alba del 19 dicembre potrebbe, quindi, facilitare il raggiungimento del consenso su molte delle raccomandazioni contenute nei rapporti di Draghi e Letta.

In questa prospettiva, la "cooperazione rafforzata" dovrebbe essere pensata non come una procedura in cui gli stati recalcitranti vengono lasciati indietro, senza "sanare" i motivi del dissenso. Al contrario, si può evitare che tale istituto diventi, come temono alcuni, uno strumento di disgregazione sistematica dell'ordinamento unionale, facendo in modo che sia attivabile principalmente qualora produca esternalità positive anche per gli stati membri non partecipanti, liberi di aggregarsi anche in un secondo momento. Ma c'è di più, perché non pensare a una cooperazione "+1" o "+2", che si proietti verso l'esterno mediante accordi selettivi con stati terzi strategici (penso al Regno Unito o al Canada)? Ecco, allora, la novità. Per superare i veti, l'Europa è

costretta a differenziarsi, ad andare oltre sé stessa. Questo è vero, per esempio, in un altro settore attualmente in fase di stallo: l'allargamento. Sappiamo, infatti, che si sta valutando l'idea di ammettere i futuri nuovi membri senza il pieno diritto di veto nelle decisioni del Consiglio, quantomeno in una fase iniziale dell'adesione. Questo servirebbe ad accelerare l'ingresso di Ucraina e Moldova ma anche, perché no, di un paese alleato dell'Italia, l'Albania di Rama. Letta alla luce dell'insegnamento di Jean Monnet, quella che potrebbe essere etichettata come una "notte dei giochi non cooperativi" assume una fisionomia diversa. Non tanto una deviazione patologica del processo decisionale europeo, quanto piuttosto una delle sue modalità storiche di avanzamento. Viene in mente, allora, un certo parallelismo con i Conclavi. Anche lì, dietro le porte chiuse, si consumano trattative dure, talvolta spietate fra i cardinali, motivate da egoismi, ambizioni, interessi, conflitti geopolitici e di potere; eppure, l'elezione del nuovo papa - è opinione comune - sarebbe guidata dallo Spirito Santo sino alla scelta della personalità più adeguata. Allo stesso modo, nell'Unione, si sta delineando un processo di trasformazione che si compie attraverso le crisi, non malgrado la crisi. Se vi sia uno "spirito" che anima anche i corridoi dell'Europa Building non è dato sapere. Ma forse si può intravedere l'emersione di un principio ordinatore inedito. Se l'Europa del futuro prossimo sarà un'Europa delle geometrie variabili, delle responsabilità differenziate e dei nuovi stati membri senza diritto di veto, allora quest'ultimo Consiglio del 2025 dovrà essere ricordato come un vero e proprio momento fondativo. Non il trionfo della virtù, ma un esito inaspettato prodotto dell'equilibrio tra opportunismi e compromessi, tra cooperazione e non cooperazione. È proprio qui che continua a risiedere, nel bene e nel male, il

"miracolo" europeo. Ritorniamo dunque a Jean Monnet e alla costruzione dell'Europa attraverso le crisi, ma con un corollario: nella storia dell'Unione, quasi sempre la soluzione è venuta dall'Italia. Questa volta, dal combinato disposto dei Piani Draghi e Letta, sotto la regia intelligente e coraggiosa dell'Italia di Giorgia Meloni".

PER L'EUROPA UN NUOVO 'WHATEVER IT TAKES'

Il Sole 24 Ore

17 DICEMBRE 2025

di Renato Brunetta e Pasquale Lucio Scandizzo

Dopo Berlino, nulla appare più come prima. Si sta aprendo uno spiraglio per una pace più vicina che mai, e il tempo dell'attesa lascia spazio alla responsabilità della scelta. Forse è il momento dei giusti equilibri: non quelli fragili di una tregua provvisoria, ma quelli di una pace duratura, della ricostruzione, della paziente – e indispensabile – ricucitura dei fili recisi dalla guerra. Ora serve convertire lo scenario e catalizzare l'impiego degli attivi sovrani russi non come strumento di rivalse, ma come leva per la pace e, soprattutto, per il futuro. Perché ciò che accadrà dopo la guerra conta più di ciò che l'ha preceduta. Riportare la Russia nel circuito finanziario internazionale non è una concessione: è una scelta strategica, l'unico argine credibile contro nuove – e sempre possibili – avventure. Significa offrire, accanto alla pressione militare e alle sanzioni, un terreno di reintegrazione condizionata, ma possibile. È il modo più concreto per disinnescare la spirale di isolamento e radicalizzazione che può solo generare nuovi conflitti. Qui si gioca la stabilità globale. Qui si costruisce la pace che dura.

E in questo nuovo assetto, va detto con chiarezza, senza infingimenti né diplomazie di maniera: **il multilateralismo, così come lo abbiamo conosciuto,**

è finito. Allo stesso tempo, però, la competizione globale non può e né deve essere ridotta semplicemente a un confronto tra “Stati Uniti e Cina”, con tutto il resto messo in secondo piano. Si va, invece, affermando un multilateralismo a geometria variabile in cui, come dimostrano - per esempio - gli accordi Mercosur, l’Europa può essere un costruttore istituzionale e un protagonista principale. In questo quadro, la Russia, pur avendo un’economia relativamente piccola e fragile, non può essere considerata un attore residuale, poiché il suo ruolo nella geopolitica globale, le capacità di destabilizzazione regionale, le risorse energetiche e, soprattutto, il suo arsenale nucleare continuano a renderla un elemento importante nelle architetture della sicurezza europea e mondiale. È proprio questa combinazione di debolezza economica e forza militare a renderla un attore meno prevedibile e, talvolta, più pericoloso, mentre la sua posizione storica e culturale, inevitabilmente legata all’Europa, la indica come un partner necessario nel lungo termine.

In questo scenario, **l’Europa rischia di essere vista dai propugnatori del nuovo autoritarismo mondiale come un fastidio.** Perché? Perché non è una potenza ma, al contempo, è forse l’ultimo baluardo della democrazia a livello internazionale. È una sommatoria di 27 Stati. Perché non decide. Perché non parla con una voce sola. Perché non ha una difesa comune, una politica estera comune, una capacità fiscale comune. È esattamente per questo che gli Stati Uniti - Trump, ma anche prima di lui - hanno sempre preferito trattare con i singoli Stati membri, mai con l’Unione nel suo insieme. E allora il punto è politico, non tecnico. Strategico, non ideologico. L’Europa deve scegliere: o diventa una potenza confederale, o accetta l’irrilevanza. Ma attenzione: diventare potenza non significa diventare antiamericana. Sarebbe un errore

clamoroso, suicida. L'Europa non deve porsi in contrapposizione agli Stati Uniti, ma crescere insieme agli Stati Uniti. In una logica di atlantismo paritario, occidentale e democratico. Dire a Washington - al di là delle provocazioni, delle semplificazioni - che l'Europa ambisce a essere partner paritario, non antagonista. Potenza globale con gli Stati Uniti, non contro gli Stati Uniti. È questo il doppio binario della vera intelligenza strategica: autonomia e alleanza come fattori di riequilibrio

Questo implica una scelta netta sulla sicurezza. La sicurezza europea deve essere prodotta in Europa. L'epoca della delega strutturale a Washington è conclusa. L'UE, anche nel settore della difesa, deve divenire un player credibile e rispettato. Non come somma inefficiente delle spese militari nazionali - che produrrebbe solo frammentazione e sprechi - ma attraverso una difesa europea integrata, un'industria comune della sicurezza, economie di scala e investimenti duali. In questa direzione si collocano il programma SAFE e il ricorso all'indebitamento comune. È, a tutti gli effetti, un "PNRR geopolitico": non più per rispondere a una crisi sanitaria - il COVID -, ma per garantire la sopravvivenza strategica dell'Unione.

Dentro questa cornice si colloca la decisione cruciale del Consiglio europeo di questa settimana sull'Ucraina: l'utilizzo degli attivi sovrani russi congelati in Europa. Oltre 200 miliardi di euro immobilizzati, per 185 miliardi in Belgio. La scelta non è soltanto una questione tecnica. È una questione di credibilità e di potenza, militare e politica. Quegli attivi devono diventare la garanzia finanziaria per sostenere l'Ucraina, per consentirle di vivere, resistere ed esistere come Stato. Non serve confiscarli domani mattina: basta usarli come

sottostante di un grande prestito europeo. Il diritto internazionale lo consente: chi aggredisce paga. Gli ostacoli giuridici e le possibili ripercussioni della decisione comunitaria non vanno sottovalutati. La base giuridica per il congelamento e l'eventuale utilizzo degli asset russi, costituiti da riserve della Banca Centrale, è tuttavia robusta. Essa si fonda sul cosiddetto principio delle contromisure del diritto internazionale. I Paesi europei possono credibilmente sostenere che la Russia, con l'invasione dell'Ucraina, si sia resa colpevole di una grave violazione della Carta delle Nazioni Unite e di obblighi erga omnes. Benché tale violazione non sia riconosciuta da un giudizio di una corte internazionale, in base al principio di proporzionalità essa dà, tuttavia, agli Stati terzi che si considerano parte lesa, direttamente e per solidarietà, di adottare misure preventive temporanee, proporzionate e reversibili.

Tali misure sono finalizzate a ripristinare la legalità nonché ad assicurare le basi per una compensazione dei danni subiti direttamente o indirettamente. Non si tratta, quindi, di una confisca permanente - che sarebbe in contrasto con l'immunità sovrana della banca centrale - ma di una sospensione dell'esercizio dei diritti della Banca Centrale russa fino al ristabilimento della situazione conforme al diritto.

Poiché la confisca diretta pone rilevanti criticità giuridiche e non ha precedenti comparabili per portata e gravità, l'UE e i partner del G7 hanno privilegiato strumenti alternativi. Tali strumenti prevedono il congelamento degli asset, la creazione di meccanismi finanziari di compensazione e l'uso degli interessi maturati, nonché l'impiego degli asset stessi come collaterale per prestiti a favore dell'Ucraina. Soluzioni sostenute anche dal REPO

Act negli Stati Uniti e da misure nazionali analoghe, che evitano il trasferimento della proprietà e mirano a conciliare il sostegno all'Ucraina con il rispetto dell'immunità sovrana.

Sul piano fattuale, **l'UE può considerarsi parte lesa**: la Russia non ha attaccato solamente l'Ucraina, ma ha causato danni economici significativi agli Stati membri attraverso forme di pressione energetica, cyberattacchi e operazioni di influenza. Ciò rafforza l'argomento delle riparazioni di guerra, pur restando giuridicamente controverso. La violazione grave del diritto internazionale da parte di Mosca consente all'UE di sospendere temporaneamente alcuni obblighi verso la Banca Centrale russa, inclusa la protezione dell'immunità degli asset congelati.

Le contromisure non devono essere punitive: devono rimanere revocabili e non compromettere i diritti della controparte. Devono essere flessibili, per gestire le possibili reazioni russe e aprire a soluzioni cooperative per la pace e la ricostruzione, nel breve e nel lungo periodo. Il meccanismo della Commissione rispetta questi requisiti, assicurando che le richieste russe sugli asset rimangano valide e siano ripristinate al termine del conflitto e dopo la definizione delle eventuali riparazioni.

Per questa ragione lo strumento finanziario individuato è fondato su due livelli di garanzia. Un primo livello utilizza gli asset russi senza toccare il capitale, ma impiegandone il valore e gli interessi per sostenere l'emissione di un prestito europeo a favore dell'Ucraina. In un secondo livello, gli Stati membri forniscono - a loro volta - garanzie che assicurano che,

indipendentemente dall'esito dei contenziosi o dei flussi finanziari, la sostenibilità del prestito non sia compromessa.

Questa architettura a due livelli fornisce un supporto cruciale all'operazione finanziaria e consente di trasformare un'azione di contenimento bellico in un investimento di lungo periodo per la pace sostenibile e la ricostruzione democratica dell'Ucraina. Assicurando continuità e prevedibilità agli sforzi di ricostruzione, l'Europa crea alcune condizioni essenziali per un'uscita negoziale dal conflitto fondata non sulla logica del logoramento, ma su quella della rinascita.

In questo contesto, **la ricostruzione dell'Ucraina** non può essere vista come un'operazione post-bellica. Essa si propone invece fin da ora come una componente essenziale di una strategia europea di breve e lungo termine: un processo da avviare parallelamente al sostegno militare, per dare forma a una pace credibile, giusta e duratura, capace di restituire fiducia ai cittadini ucraini e legittimità internazionale all'azione dell'Unione.

Dal punto di vista sostanziale l'operazione può, quindi, rimanere flessibile e revocabile perché è interamente garantita dai paesi membri della UE. In questo quadro, più che come una misura volta a colpire la Russia, lo strumento finanziario identificato si può interpretare come il grimaldello giuridico che consente di utilizzare il consenso maggioritario per la decisione sul prestito comunitario all'Ucraina, evitando il potere di veto di pochi dissenzienti.

I rischi maggiori dell'operazione riguardano la reputazione della Unione Europea sia di fronte agli operatori finanziari, sia - soprattutto - nei confronti

dei propri cittadini. La violazione del principio di non interferenza con gli asset finanziari in custodia fiduciaria, aggravata dal pericolo di violazione della immunità sovrana riconosciuta alle banche centrali, potrebbe ripercuotersi sulla reputazione dell'euro come valuta di riserva e dell'intero sistema istituzionale europeo. Ciò proprio in un momento critico di instabilità del dollaro e di frammentazione dell'ordine monetario internazionale.

Questo è un costo che va accettato, anche se le sue ricadute possono essere gestite attraverso le garanzie solidali dei membri della UE e la predisposizione di strumenti finanziari di compensazione e riduzione del rischio. Le garanzie fornite dai singoli Stati creano, però, anch'esse una serie di problemi e cadono in un momento particolarmente delicato in cui le opinioni pubbliche sono già disorientate e preoccupate dell'impegno crescente sulle spese per la difesa. A questo riguardo, il vero pericolo non è il costo dell'operazione, ma lasciare che sia raccontata come un onere ingiustificato, e non come un investimento nella sicurezza europea e nella sua stessa credibilità istituzionale.

Qui entra in gioco anche il vero fattore strategico: il tempo.

Garantire all'Ucraina risorse per due, tre, quattro anni significa togliere a Mosca la leva del logoramento. La Russia perde uomini, risorse, consenso. L'embargo energetico sta funzionando. L'isolamento pesa. La crescita è a zero. L'IVA è stata aumentata per finanziare l'economia di guerra. I soldati russi iniziano a essere pagati meno di quanto era stato promesso loro. Un quadro di supporto europeo prevedibile e duraturo può, quindi, aumentare la convenienza, per Mosca, di considerare soluzioni politiche, riducendo l'aspettativa che l'Ucraina possa cedere per esaurimento. In questo senso, la

leva del tempo può essere sfruttata per riequilibrare le posizioni delle parti nel conflitto in corso, in modo da rafforzare gli incentivi alla trattativa e creare uno spazio più favorevole a un esito negoziato.

Un'Ucraina che sa di poter resistere economicamente e militarmente grazie al prestito di riparazione dell'UE diventa, infatti, il principale elemento di induzione alla trattativa per la Russia. Ecco perché questa decisione deve essere presa dai Capi di Stato e di governo al Consiglio europeo del 18 dicembre: segna il passaggio dall'Europa che riflette all'Europa che decide. Dalla passività all'azione. È un atto politico di sovranità europea. Anche in caso di accordo di pace, l'affermazione di potenza dell'UE passa dalla capacità di ricostruzione e integrazione rapida dell'Ucraina.

La dichiarazione dei leader europei del 15 dicembre pubblicata nell'ambito dei negoziati con gli Stati Uniti per una pace in Ucraina prevede esattamente questo: usare gli attivi per investire nella prosperità futura dell'Ucraina tenendo conto della necessità per la Russia di compensare i danni causati.

Su questo si gioca il futuro dell'Unione. Sono comprensibili, quindi, i timori dei singoli Stati membri relativamente alle garanzie da mettere in cambio per poter sfruttare la strategia di utilizzo degli asset russi come collaterale del finanziamento da concedere all'Ucraina. Ma questi timori devono essere superati, perché è sulla forza di coesione e di offrire soluzioni, anche finanziarie, comuni che l'UE gioca la propria credibilità.

Proprio perché, **dopo Berlino, la pace non è più un'astrazione ma una possibilità concreta**, questa occasione può e deve essere sfruttata per compiere

un ulteriore passo verso il momento “hamiltoniano” dell’Europa, attraverso la messa in comune delle risorse finanziarie e delle garanzie necessarie a sostenerla. È su questo terreno che l’Europa è chiamata a dimostrare di meritare il sacrificio del popolo ucraino, che non difende soltanto sé stesso, ma l’idea stessa di Europa e la sua sicurezza. Questa difesa deve anche comprendere un percorso di reintegrazione della Russia, non solo nell’interesse dell’Europa, ma anche della stessa Russia. Perché una Russia non più isolata, ma riportata nel sistema multilaterale è una potenziale garanzia di pace, stabilità e progresso. In questo momento storico, il tempo è potenza: spetta all’Europa decidere se saperlo trasformare in visione e responsabilità.