



EDITORIALE – 12 MARZO 2025

L'Europa incompiuta: lezioni apprese e
scelte necessarie per affrontare il
nuovo disordine globale

di Enrico Letta

Decano della IE School of Politics, Economics and Global Affairs presso IE University
Presidente dell'Istituto Jacques Delors



L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale

di Enrico Letta

Decano della IE School of Politics, Economics and Global Affairs presso IE University
Presidente dell'Istituto Jacques Delors

Sommario: Introduzione. **1.** L'Europa è criticabile, ma insostituibile. **2.** Abbiamo bisogno di un'Europa ancora più integrata e ambiziosa. **3.** In un nuovo mondo, serve un nuovo modello di sviluppo. **4.** Un nuovo modello di sviluppo deve tradursi in nuove politiche pubbliche. **5.** Nuove politiche possono essere efficaci solo se iscritte in una visione olistica. **6.** Le lezioni ancora da apprendere. **7.** L'Europa al bivio.

Introduzione

Per troppi anni, l'Unione europea ha cullato l'illusione di poter agire nel mondo e costruire il proprio percorso di integrazione al riparo da rischi strategici. In pochi mesi la seconda amministrazione Trump ha dato le ultime picconate a questa sorta di allucinazione collettiva, che ancora resisteva nonostante da ormai un decennio se ne cominciassero a vedere le crepe e incongruenze.

Tre elementi in particolare - l'utilizzo metodico delle guerre commerciali come strumento coercitivo, il disimpegno statunitense nei confronti della sicurezza occidentale e l'aperta messa in discussione del c.d. *rule based order* - segnano una netta cesura nello scenario globale, obbligando l'UE a ripensare i presupposti su cui negli ultimi due decenni ha costruito le proprie politiche. Nel recente passato, infatti, le istituzioni europee hanno postulato di poter fare affidamento sulla Cina come "fabbrica del mondo" e mercato di destinazione dell'export, sulla Russia come fornitore di energia a prezzo contenuto e sugli Stati Uniti come garante della propria sicurezza e dell'ordine internazionale. Questo approccio ha funzionato - e prodotto risultati anche considerevoli - in un panorama globale stabile, ma appare oggi insostenibile.

Senza la necessità di lanciarsi in previsioni sull'evoluzione del quadro geopolitico, è possibile affermare che si è definitivamente dissolta l'idea di un mondo in cui gli interessi economici potessero essere analizzati e affrontati disgiuntamente dalle sfide strategiche. Di conseguenza, è venuta meno anche la visione di un'Unione Europea capace di esercitare *soft power* senza dotarsi di strumenti efficaci per garantire la propria sicurezza e stabilità.

In questi anni, però, l'Europa non è rimasta immobile. La persistente descrizione di un'Unione europea "ingenua" non tiene conto degli sforzi intrapresi con successo. Basti pensare agli strumenti di difesa commerciale di cui l'UE si è dotata (in ritardo, ma in tempi relativamente celeri) e di cui invece non aveva

la disponibilità fino a un passato recente. Inoltre, la decisione delle istituzioni europee di commissionare due rapporti di alto livello per affrontare questa nuova fase - quello sul futuro del mercato unico affidato al sottoscritto e quello sulla competitività affidato a Mario Draghi - testimonia la consapevolezza della necessità di dotarsi di nuove chiavi di lettura e nuovi strumenti per navigare in acque incognite e pericolose.

Ancor più importante, nel fronteggiare ormai da tempo una sequenza quasi ininterrotta di crisi e sfide, l'Unione Europea ha nel frattempo acquisito importanti lezioni, su cui può ora far leva per difendere in maniera efficace i propri interessi e i propri valori. Questi insegnamenti rappresentano in questo momento l'asset più prezioso a nostra disposizione, perché garantiscono all'UE una bussola per orientare la propria azione, pur a fronte di uno scenario internazionale segnato dall'incertezza. Sono quindi 5 le lezioni su cui costruire la risposta europea al nuovo disordine globale: i) l'Europa è criticabile, ma insostituibile; ii) abbiamo bisogno di un'Europa ancora più integrata e ambiziosa; iii) in un nuovo mondo, serve un nuovo modello di sviluppo; iv) un nuovo modello di sviluppo deve tradursi in nuove politiche pubbliche; v) nuove politiche pubbliche possono essere efficaci solo se iscritte in una visione olistica.

1. L'Europa è criticabile, ma insostituibile

La prima lezione emersa con chiarezza negli ultimi anni è che l'Unione Europea può essere oggetto di critiche, ma rimane insostituibile. Questo insegnamento risulta tutt'altro che scontato se si considera che per anni il dibattito pubblico è stato dominato da posizioni fortemente euroscettiche, quando non apertamente antieuropeiste. In più momenti, su tutti l'immediato post-Brexit, è sembrato che il processo di integrazione europea fosse destinato a una crisi irreversibile, sotto la spinta di retoriche e forze politiche che invocano un ritorno a confini e sovranità nazionali.

Oggi, invece, più nessun partito con un peso elettorale influente sostiene la fuoriuscita del proprio Paese dall'UE o dall'eurozona. Persino i leader che avevano costruito il proprio successo e la propria identità sulla promessa di una disgregazione dell'Unione europea sono stati costretti a fare un passo indietro. La gestione degli ultimi anni di crisi ha infatti imposto a tutto l'arco politico un recepimento dell'insostituibilità del progetto europeo.

Basti fare due esempi. L'approvvigionamento di vaccini e dispositivi medici durante la pandemia è stato possibile solo grazie agli acquisti congiunti a livello europeo. Se ogni Paese si fosse mosso per conto proprio, la forza negoziale di molti singoli Stati non sarebbe stata sufficiente a garantirsi i quantitativi necessari e senza dubbio i costi sarebbero stati molto più elevati in virtù di una gara al rialzo per assicurarsi le scarse forniture sul mercato. Allo stesso modo, dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia di Putin, solo l'intervento a livello europeo ha permesso di evitare una crisi energetica e razionamenti nelle

forniture di gas; le misure adottate collettivamente hanno infatti permesso una rapida diversificazione delle fonti di approvvigionamento e un coordinamento transfrontaliero in assenza dei quali interi Paesi si sarebbero trovati inermi di fronte alla minaccia russa di un taglio delle forniture.

Questo non significa che l'Unione europea non sia migliorabile. Ma oggi il dibattito politico può dare per assodato che le risposte al nuovo quadro geopolitico debbano essere cercate all'interno della cornice europea, non in contrapposizione ad essa. Si tratta di un punto di partenza radicalmente diverso da quello che ha guidato la discussione durante la prima presidenza Trump.

2. Abbiamo bisogno di un'Europa ancora più integrata e ambiziosa

Se la prima lezione appresa negli ultimi anni è che l'Europa è insostituibile, la seconda è che abbiamo bisogno di un'Europa ancora più integrata e ambiziosa. Troppo spesso, l'assetto istituzionale e normativo dell'UE ha prodotto soluzioni subottimali, proprio a causa di un'integrazione incompleta o di una persistente frammentazione. Esempi a tal proposito possono essere tratti nuovamente dai settori sanitario ed energetico, menzionati in precedenza.

Durante la pandemia, l'Unione ha saputo reagire con decisione, garantendo un accesso equo ai vaccini. Tuttavia, la crisi pandemica ha anche messo in evidenza i limiti strutturali di un sistema sanitario ancora basato su competenze prevalentemente nazionali. Le disparità nell'accesso ai farmaci, nella capacità ospedaliera e nei sistemi di prevenzione hanno evidenziato la necessità di un maggiore coordinamento e di una reale integrazione del mercato farmaceutico. La frammentazione delle procedure di autorizzazione dei medicinali e dei trial clinici rappresenta un ostacolo significativo all'innovazione e alla competitività europea nel settore biomedico. Non è un caso che i principali vaccini contro il COVID-19 siano stati sviluppati negli Stati Uniti e non in Europa.

Considerazioni analoghe possono essere sviluppate per il settore energetico. La crisi seguita all'invasione russa dell'Ucraina ha mostrato quanto sia essenziale un mercato energetico maggiormente integrato. Nonostante l'Unione europea sia riuscita ad evitare razionamenti nelle forniture, le differenze nei prezzi dell'energia tra gli Stati membri rimangono infatti significative, con un impatto diretto sulla competitività industriale e sulla stabilità macroeconomica del continente. Inoltre, i vantaggi derivanti dalla transizione energetica rimangono limitati in assenza di interconnessioni transfrontaliere e coordinamento negli investimenti. Infine, vi è da considerare che nessuno Stato membro dispone da solo delle risorse economiche necessarie a raggiungere gli obiettivi climatici fissati dagli accordi internazionali e dalla stessa UE.

Esempi non mancano anche in altri campi. L'Unione Europea non appare adeguatamente preparata a competere per un ruolo di leadership nell'attuale corsa tecnologica e, in assenza di misure per sostenere



in maniera significativa l'innovazione e la ricerca su scala europea, appare destinata a un ruolo subalterno a Stati Uniti e Cina. Proprio per questa ragione, nel rapporto presentato lo scorso anno ho proposto di integrare le quattro libertà del mercato unico - ossia la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone - con una quinta libertà, che renda effettiva la libera circolazione di idee, conoscenza e fattori abilitanti l'innovazione.

Oggi esiste però uno spazio politico per compiere passi in avanti, in tutti questi settori. Le crisi degli ultimi anni hanno infatti definitivamente rafforzato la consapevolezza che, senza una maggiore integrazione, l'Unione Europea resta priva degli strumenti necessari per difendere i propri interessi e valori.

3. In un nuovo mondo, serve un nuovo modello di sviluppo

La terza lezione è che, in nuovo mondo, serve un nuovo modello di sviluppo. Il successo di NextGenerationEU rappresenta la prova più evidente di questa necessità e, al tempo stesso, dimostra che un cambio di paradigma è possibile.

L'approccio adottato per il rilancio socioeconomico post-pandemia si è infatti discostato radicalmente dalle strategie del passato. Per decenni, si era infatti postulato che uscire da una crisi significasse semplicemente tornare il più rapidamente possibile allo status quo. L'obiettivo era quindi ripristinare nel più breve tempo possibile le condizioni pre-crisi, considerate come una "normalità" temporaneamente sospesa da eventi straordinari. Questo approccio ha guidato, ad esempio, la risposta alla crisi finanziaria del 2008: le misure adottate si sono limitate a tamponare gli effetti immediati senza affrontare le fragilità strutturali che avevano reso l'economia europea vulnerabile agli shock globali.

NextGenerationEU è stato invece costruito partendo dall'assunto che affrontare una crisi significa innanzitutto eliminare le fragilità e storture che hanno permesso a questa di manifestarsi, per costruire una traiettoria di sviluppo più sostenibile da un punto di vista economico, sociale e ambientale. Forti di questa impostazione, i diversi piani nazionali - tra cui il PNRR italiano - hanno potuto finanziare misure per rafforzare le infrastrutture sociali e sanitarie, per contrastare le disuguaglianze e per raggiungere una maggiore inclusione sociale ed economica, senza limitarsi a interventi di sostegno al reddito o a tutela dei posti di lavoro a rischio.

Questo nuovo paradigma ha dimostrato di essere in grado di determinare risultati molto più soddisfacenti rispetto agli approcci adottati in passato. La rapidità con cui l'UE è riuscita a tornare su un percorso di crescita, senza peraltro dover rinunciare ai propri obiettivi climatici e sociali, ne è la prova. Questa volontà trasformativa - e non invece riparativa - deve allora diventare un elemento strutturale di tutte le politiche europee, perché in un mondo segnato da sempre più fattori di rischio la capacità di individuare e



affrontare le proprie fragilità rappresenta un aspetto fondamentale dell'agire strategico di una grande potenza.

4. Un nuovo modello di sviluppo deve tradursi in nuove politiche pubbliche

La quarta lezione è che un nuovo modello di sviluppo deve tradursi in nuove politiche pubbliche. Troppe volte, in passato, l'Unione Europea e i suoi Stati membri hanno annunciato svolte strategiche senza però modificare concretamente gli strumenti a propria disposizione, finendo per affrontare nuovi scenari con soluzioni vecchie.

L'esempio forse più emblematico è rappresentato dalle politiche di concorrenza. Analisti e decisori politici sono ormai sempre più concordi nel valutare come un profondo fattore di debolezza dell'economia europea l'assenza di imprese europee di dimensioni globali, con una scala sufficiente a competere sullo stesso livello dei colossi statunitensi e cinesi. Eppure, l'attuale quadro normativo continua a rappresentare un tetto per la crescita delle nostre aziende e a frenare lo sviluppo di soggetti industriali veramente europei.

In altri settori, tuttavia, l'Unione europea ha dimostrato di aver recepito la necessità di dotarsi di nuovi strumenti. La nuova sensibilità nei confronti delle politiche industriali ne è una chiara dimostrazione. Oggi, la necessità di sviluppare una politica industriale europea è descritta lungo gran parte dell'arco politico quasi come un'evidenza. Eppure, per decenni, l'UE ha considerato le politiche industriali inefficienti e distorsive, limitando il più possibile il ricorso ad esse. Questo approccio si è però rivelato insostenibile in un nuovo contesto globale segnato da uno spinto interventismo economico di tutte le grandi potenze, a partire da Cina e Stati Uniti. Inoltre, è ormai chiaro che gli obiettivi climatici fissati dagli accordi internazionali e integrati nella legislazione europea non potranno essere raggiunti senza un sostegno mirato ai settori chiave della transizione energetica e ambientale.

La recente pubblicazione da parte della Commissione europea del "Clean Industrial Deal" è la dimostrazione che la lezione di questi anni è stata recepita. Un nuovo modello di sviluppo può concretizzarsi solo attraverso politiche pubbliche innovative e strumenti adeguati.

5. Nuove politiche possono essere efficaci solo se iscritte in una visione olistica

La quinta e ultima lezione è che nuove politiche possono essere efficaci solo se iscritte in una visione olistica. Uno dei grandi limiti strutturali dell'Unione europea è la sua tendenza a lavorare a compartimenti stagni: le diverse Direzioni Generali della Commissione europea faticano a coordinare le proprie attività, con il risultato che le iniziative sviluppate risultano troppo spesso scollegate tra loro o comunque prive delle necessarie sinergie.



Questo limite era noto e discusso da tempo, ma è diventato oggi insostenibile a fronte di uno scenario internazionale dove è ormai venuta meno la distinzione tra considerazioni di carattere economico e considerazioni di carattere strategico. In un mondo pacificato e retto da regole condivise, era infatti meno necessario integrare valutazioni provenienti da ambiti differenti nella formulazione delle politiche politiche. Oggi, invece, i confini tra le diverse aree di responsabilità devono per forza di cosa diventare più sfumati: le politiche commerciali sono chiamate a valutare le proprie implicazioni non solo economiche, ma anche in termini di sicurezza degli approvvigionamenti, rischi per specifici settori strategici e opportunità di rafforzare o allentare i legami con determinati partner; come già accennato in precedenza, politiche industriali e politiche ambientali trovano più di un punto di sovrapposizione; le politiche di innovazione hanno un evidente riverbero sulle questioni di difesa e sicurezza.

Questa lezione è stata chiaramente recepita. I due Rapporti sul futuro del mercato unico e sulla competitività europea sono stati commissionati dalle istituzioni europee anche con l'obiettivo di delineare un quadro unitario che leghi in maniera organica le diverse riforme e le diverse misure che l'Unione europea ha ora necessità di adottare.

6. Le lezioni ancora da apprendere

Queste cinque lezioni sono state introiettate a livello europeo, seppur forse con livelli diversi di consapevolezza e profondità. Se adeguatamente recepite in misure concrete, possono allora offrire all'Unione europea una bussola efficace per navigare il nuovo panorama internazionale con politiche più ambiziose, innovative e coordinate tra loro.

Tuttavia, potrebbe non essere sufficiente. Un ulteriore scatto di consapevolezza sembra ancora essere necessario. L'armamentario concettuale europeo avrebbe infatti bisogno di fare proprie tre ulteriori lezioni, anch'esse maturate in questi ultimi anni ma non ancora fatte proprie dalla classe dirigente del nostro continente.

La prima lezione che l'UE nel suo complesso deve ora recepire è che non più limitarsi a reagire alle crisi. E' nota l'affermazione di Jean Monnet secondo cui l'Europa sarà forgiata nelle crisi e sarà il risultato delle risposte a tali crisi. Questa lettura ha dimostrato senza dubbio una propria veridicità e in passato ha fornito una strada per compiere passi in avanti fondamentali nel processo di integrazione. NextGenerationEU è la prova evidente della capacità dell'UE di rispondere con coraggio e sempre maggiore integrazione quando posta di fronte a sfide esiziali.

Procedere in tal senso non è però più sostenibile in un mondo in cui le crisi non hanno più carattere episodico, ma rappresentano un elemento cronico o permanente (al punto che si è affermato l'utilizzo dell'espressione "permacrisi"). L'Unione europea non può permettersi di attendere di essere sull'orlo di



una crisi esistenziale per mobilitare la volontà politica e le risorse economiche necessarie ad affrontare le sfide che già le sono poste di fronte, si tratti della sicurezza del continente europeo, della transizione ecologica della leadership industriale e tecnologica o dell'inverno demografico. Soprattutto perché, in molti di questi casi, quando suoneranno i campanelli d'allarme sarà già troppo tardi per agire. Ma anche qualora non fosse troppo tardi per intervenire, la logica della reazione comporta comunque costi enormi, che l'Europa non può più permettersi di affrontare. Ogni decisione presa in ritardo espone il continente a conseguenze economiche, sociali e strategiche. La crisi finanziaria del 2011 ne è una prova evidente, essendo stata determinata soprattutto dall'incapacità dell'Europa di rispondere con tempismo. Se l'Unione europea è in grado di prendere decisioni di portata storica quando posta di fronte a un pericolo imminente, deve essere in grado di fare lo stesso anche prima di trovarsi a pochi centimetri dal baratro. Da questo punto di vista, la Presidenza Trump potrebbe rivelarsi un fattore determinante. Il susseguirsi di minacce – alcune reali, altre potenziali – potrebbe finalmente convincere l'Unione che anche i rischi di medio termine richiedono lo stesso approccio ambizioso solitamente riservato alle crisi già in atto.

La seconda lezione che l'UE e i suoi Paesi membri devono ancora fare propria è che oggi, in un mondo i cui equilibri economici e demografici sono radicalmente mutati rispetto anche solo a pochi decenni fa, nessun Paese europeo può più considerarsi una grande potenza. Nessuno di essi, infatti, può competere da solo con Stati Uniti, Cina, India o blocchi come i BRICS e l'ASEAN. Eppure troppo spesso l'Unione europea continua a ragionare come se fosse ancora il baricentro del mondo, anziché un'unione di Stati che, presi singolarmente, hanno ormai un peso limitato sulla scena internazionale. È un'illusione che si traduce in scelte miopi.

Troppo spesso i Governi nazionali continuano a sforzarsi di difendere le proprie aziende all'interno di mercati nazionali, rifiutando ogni logica di crescita e aggregazione europea. Ma proteggere un'impresa all'interno del perimetro dello Stato nazionale è del tutto inutile se poi quella stessa impresa non è in grado di competere con i colossi industriali americani o cinesi, perché troppo piccola per sfruttare sufficienti economie di scala o mobilitare gli investimenti necessari. La stessa dinamica si può osservare in ambito prettamente politico. L'illusione di essere ancora "grandi" fa sì che troppi governi continuano a vedere l'UE come un'arena di negoziazione tra interessi nazionali, anziché come un progetto necessario per difendere interessi comuni. La realtà è che oggi i Paesi europei si dividono in due categorie: i Paesi piccoli e i Paesi che ancora non hanno capito di essere piccoli. Continuare a coltivare ambizioni di grandezza nazionale non può condurre, paradossalmente, all'irrelevanza. Se un'Unione europea unita ha tutto il potenziale per esercitare un ruolo di leadership globale, i singoli Stati possono al più scegliere in quale sfera estera d'influenza posizionarsi.



La terza e ultima lezione che l'UE deve interiorizzare è che nessuna strategia può avere successo senza il supporto delle proprie cittadine e dei propri cittadini. Il progetto europeo si regge infatti su due promesse fondamentali: prosperità condivisa e valori democratici. La prima ha garantito che la crescente integrazione economica si traducesse in una migliore qualità della vita, maggiore ricchezza e migliori servizi. La seconda ha fatto dell'UE un punto di riferimento globale per la tutela dei diritti, delle libertà e dello Stato di diritto. Negli anni, tuttavia, è andata rafforzandosi presso sempre più strati della popolazione la percezione che queste promesse siano state almeno in parte tradite. Da un lato, si è diffusa l'impressione che i benefici derivanti dall'integrazione europea abbiano riguardato in maniera sproporzionata i ceti più ricchi e i grandi soggetti economici, meglio attrezzati per trarre vantaggi da un'economia più dinamica e competitiva, con un conseguente aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali. Dall'altro lato, troppi cittadini si sono sentiti non pienamente coinvolti nei processi decisionali europei. Queste criticità devono essere affrontate con un senso di urgenza, per ragioni di carattere sia economico sia politico. Non solo è infatti ormai assodato che le disuguaglianze rappresentano un freno strutturale alla crescita e un fattore di instabilità macroeconomico. Ma, soprattutto, il senso di disaffezione nei confronti delle istituzioni EU presta il fianco ai tentativi di destabilizzazione portati avanti da attori interni ed esterni.

Nel Rapporto sul futuro del mercato unico ho presentato due proposte su questo tema. La prima consiste nell'istituzione di conferenze permanenti dei cittadini europei, sul modello della Conferenza sul futuro dell'Europa. Integrare strumenti e spazi di democrazia partecipativa e deliberativa all'interno del processo decisionale europeo è infatti fondamentale per garantire che tutte le diverse voci presenti all'interno della società europea abbiano la possibilità di esprimersi ed incidere sulle scelte strategiche dell'Unione. La seconda consiste nel rendere effettiva, la "libertà di restare". Per anni l'Unione europea ha enfatizzato la libertà di movimento (di persone, merci, servizi e capitali), con l'obiettivo di abbattere le barriere interne. Troppo spesso, però, per le cittadine e i cittadini europei residenti in regioni meno dinamiche, trasferirsi è sembrata l'unica scelta possibile. La libera circolazione è un bene prezioso, ma dovrebbe essere un'opportunità, non l'unica opzione possibile. Servizi e posti di lavoro di alta qualità devono essere resi disponibili non solo nei grandi centri, ma in tutte le comunità locali, così che ciascun cittadino europeo possa scegliere se partire o restare.

7. L'Europa al bivio

Il cambio di scenario imposto dalla seconda presidenza Trump rischia di rappresentare un ultimatum per l'Unione europea. Se anche la sopravvivenza dell'UE in quanto tale non sembra essere in discussione, ad essere sotto esame è la sua capacità di agire come un attore di primo piano sullo scacchiere globale.



L'Europa si trova quindi di fronte a un bivio. Può rimanere un'entità con un'integrazione economica e politica limitata, che si muove principalmente sotto la pressione degli eventi e destinata a reagire in ritardo rispetto ai cambiamenti globali. Oppure può trasformarsi in un attore strategico, capace di guidare la transizione verso un nuovo modello economico e un nuovo ordine globale. In questi anni, l'UE ha appreso lezioni che la mettono oggi nelle condizioni di poter scegliere la strada più ambiziosa. Ma perché questo percorso possa essere perseguito con successo, alcuni insegnamenti devono essere ancora interiorizzati e, soprattutto, messi in opera.

L'Unione Europea è un progetto politico che ha garantito pace, crescita e diritti a milioni di persone. Ma nessun progetto politico sopravvive senza un adattamento costante alle sfide del proprio tempo. L'Europa del futuro non può essere costruita con gli strumenti del passato. La posta in gioco non è solo la competitività economica o il peso geopolitico dell'Europa nel mondo: è la capacità stessa dell'Unione di rimanere un punto di riferimento per chi crede in un modello di sviluppo basato sulla democrazia, sull'integrazione e sulla sostenibilità.