

STUDI E DOCUMENTI
di
DIRITTO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO
diretta da Umberto Leanza

77

STUDI E DOCUMENTI
di
DIRITTO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO
diretta da Umberto Leanza

COMITATO SCIENTIFICO

David Attard, Mariano Aznar, Ida Caracciolo, Maria Clelia Ciciriello, Francesca Graziani,
Massimo Panebianco, Roza Pati, Giuseppe Tesauro, Talitha Vassalli di Dachenhausen, Budislav Vukas

CRITERI DI REFERAGGIO

I volumi inseriti nella Collana “Studi e documenti di diritto internazionale e comunitario”, diretta dal Professor Umberto Leanza, sono preliminarmente sottoposti ad un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell’anonimato sia dell’autore che dei revisori.

La valutazione è affidata a due esperti del tema trattato designati dal Direttore della Collana, anche fra i componenti del Comitato Scientifico, che rivestano, o abbiano rivestito, la posizione di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o posizione equivalente nelle università straniere. I revisori giudicano sull’opportunità o meno di accogliere il lavoro scientifico nella Collana tenendo conto dei parametri valutativi di cui alla vigente legislazione. Sulla base di tali parametri i revisori, entro 60 giorni dal ricevimento dell’elaborato, formulano un giudizio motivato sull’opportunità della pubblicazione del lavoro – senza modifiche o previo apporto di modifiche – o di rigetto.

Nel caso di giudizio discordante tra i due revisori, la decisione finale è assunta dal Direttore della Collana. Il Direttore, infine, su propria responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione i lavori pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

RIFLESSIONI SUL FUTURO DELL'EUROPA

Un confronto generazionale per rilanciare l'UE

a cura di Loredana Teodorescu

*con prefazione di Nicola Antonetti
e introduzione di Armando Barucco e Lorenzo Vai*

EDITORIALE SCIENTIFICA

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in base all'articolo 23 bis del DPR 18/1967, nell'ambito del progetto “Un confronto generazionale per rilanciare l’Europa” promosso dall’Istituto Luigi Sturzo. Le posizioni contenute sono espressione degli autori, e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-856-5

INDICE

NICOLA ANTONETTI
Prefazione 9

ARMANDO BARUCCO, LORENZO VAI
Introduzione 11

CAPITOLO I DEMOCRAZIA EUROPEA AI TEMPI DEI POPULISMI. PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI

NICOLA ANTONETTI
La sfida alla democrazia: verso un rilancio politico dell'UE 17

GIULIO M. SALERNO
European rule of law: un principio utile per la fiducia dei cittadini europei? 25

MARGHERITA MOVARELLI
La democrazia europea ai tempi del Coronavirus 33

MAURIZIO SERIO
Note sul rilancio del progetto europeo. Architettura politico-istituzionale e riforma della rappresentanza 43

DARIO QUATTROMANI
Democrazia, cultura europea e partecipazione. Tra pandemia ed opportunità 51

CAPITOLO II TRA GLOBALIZZAZIONE, NEO-SOVRANISMI E SCENARI POST COVID-19: QUALE FUTURO PER IL PROCESSO D'INTEGRAZIONE EUROPEA?

RAFFAELE TORINO
Per una tutela effettiva dello Stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea 61

MONICA DIDÒ, FRANCESCO TUFARELLI
Una Costituzione europea come risposta agli egoismi degli Stati nazionali 71

LUISA FRANCHINA, FEDERICO SERGIANI <i>Tra Globalismi e Neo-Sovranismi: quale futuro per l'economia italiana, europea e mondiale</i>	77
CRISTIANO ZAGARI <i>Negoziato europeo e COVID-19: possibili evoluzioni e tendenze</i>	87

CAPITOLO III
I GIOVANI, LE NUOVE IDENTITÀ CULTURALI E LA CULTURA EUROPEA
COME FATTORE UNIFICANTE

TOMMASO VIRGILI <i>Il futuro del sogno europeo e dei suoi valori universali tra multiculturalismo e integrazione</i>	95
LUISA BORGHESI <i>Educazione e identità europea nella scuola italiana. Prospettive e suggerimenti</i>	103
MICHELE GERACE <i>Presenti a noi stessi. Per una comunità che fa bene allo spirito</i>	113
MARIA PIA DI NONNO <i>Una politica d'informazione per le donne europee: vivere nel presente avendo nostalgia del passato</i>	119
DIVA RICEVUTO <i>Un virus si aggira per l'Europa</i>	127

CAPITOLO IV
UNO SGUARDO AL FUTURO: RILANCIARE L'UNIONE EUROPEA

MICHELE NICOLETTI <i>Sul futuro dell'Europa</i>	135
LUIGI MOCCIA <i>Cittadini Uniti d'Europa: per un cambio di prospettiva</i>	143
LOREDANA TEODORESCU <i>La questione migratoria: un nodo cruciale per il futuro dell'Unione europea</i>	153
FEDERICO OTTAVIO REHO <i>Una sussidiarietà forte per un'integrazione europea più solida</i>	163

NICOLETTA PIROZZI

L'integrazione europea tra differenziazione, disintegrazione e rilancio

171

PIER VIRGILIO DASTOLI

Proposte per il futuro dell'Europa. Progetto, metodo e agenda per cambiare l'Unione europea

179

PREFAZIONE

di Nicola Antonetti¹

Questo volume rappresenta il momento conclusivo di un progetto che l’Istituto Luigi Sturzo ha portato avanti con il prezioso supporto del Ministero degli Affari Esteri per promuovere un dibattito informato sulle sorti dell’Europa, coinvolgendo docenti universitari, ricercatori, rappresentati istituzionali, giovani e meno giovani, e studenti, in quello che abbiamo voluto definire “un dialogo intergenerazionale”. Un dibattito, quindi, a più voci, per riflettere sul possibile rilancio del progetto europeo alla luce delle numerose sfide che l’hanno messo a dura prova negli ultimi anni.

Quando abbiamo avviato l’iniziativa, nel 2019, avevamo in mente una serie di sfide, da quella migratoria ed economica alla crescente sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee, dalle istanze di rinazionalizzazione alla Brexit. A queste, si è aggiunta poi quella ancora più forte del COVID-19: un altro duro banco di prova per l’Unione europea, che sta modificando le sue relazioni interne e si interroga sulle novità della cosiddetta settima fase della globalizzazione. Una fase che promette cambiamenti ancora più incisivi sugli indirizzi tecnologici, sui temi ambientali ed energetici, ma anche innovazioni sui sistemi politici nazionali. Per il nostro futuro si apre allora la grande questione che riguarda il futuro stesso della democrazia: di quella europea e di quelle nazionali, tutte visibilmente in sofferenza.

Se pensiamo all’ultimo decennio di storia europea, il “sogno europeo” sembra essere scemato a causa del crescente sentimento anti-europeista e dell’insorgere di istanze nazionalistiche che contraddicono o annullano lo spirito comune alla base del processo di integrazione. Sovranismi che si intersecano con i populismi e fanno emergere in maniera prepotente una crisi funzionale e identitaria che non solo tende a oscurare i caratteri culturali e la *polity* della UE, ma produce nuovi attori politici (movimenti e partiti) che rifiutano la modernità e si rifanno a visioni particolaristiche degli interessi degli Stati-nazione, senza tenere conto dei fenomeni sociali, economici e politici nella loro valenza globale e planetaria.

¹ Presidente dell’Istituto Luigi Sturzo; Professore ordinario di Storia delle dottrine politiche, Università degli Studi di Parma.

In questa sorta di processo inverso che rischia di vivere l'UE, dall'unità alla frammentazione, la posta in gioco è molto alta e riguarda la stessa forma di governo grazie alla quale grandi e piccoli Paesi hanno vissuto e prosperato da settant'anni. All'estesa denuncia delle carenze democratiche dell'intero sistema comunitario fa innegabilmente da sfondo nei singoli Stati una imprevista crisi dei processi partecipativi ed equalitari che nella percezione comune avrebbero dovuto ormai avanzare una volta che, dopo la caduta del muro di Berlino, è uscito di scena il totalitarismo comunista.

Alle difficoltà dell'UE, che non è riuscita a diventare un soggetto politico nelle dinamiche globali, un *global player*, è corrisposta quindi una crisi simmetrica delle democrazie nazionali. Di fronte a tale crisi complessiva diviene doveroso operare per la ricostruzione, altrettanto simmetrica, delle democrazie europee.

Noto con soddisfazione che le prime azioni per risolvere l'attuale emergenza prodotta dalla pandemia sono finalmente di carattere politico e ispirate a forti concezioni democratiche. Con il *Recovery Fund*, riemergono le ragioni solidaristiche dell'UE e si richiama l'unitaria responsabilità nella ricerca di risposte comuni. Si tratta di una grande novità. Ci si muove a livello europeo in modo diverso da come si contrastò la crisi finanziaria del 2008-2009, anch'essa globale e dolorosissima: oggi interventi e soluzioni non emergono solo a livello intergovernativo con il Consiglio europeo, nel quale si producono per lo più compromessi non risolutivi, ma si investe direttamente la Commissione europea per dare risposte comuni ai bisogni dei singoli Stati.

Ritengo pertanto che la risposta a questa crisi possa rappresentare una svolta positiva anche per il futuro dell'Europa perché presuppone la riattivazione dei rapporti con i Parlamenti e dei rapporti naturali che i Parlamenti hanno con i partiti, e quindi dei rapporti che questi ultimi hanno con l'opinione pubblica. Insomma, si riattivano i meccanismi essenziali della democrazia.

E se costruire l'Europa è, come ho evidenziato nel mio contributo in questo volume, un compito morale e culturale, oltre che economico e sociale, abbiamo sempre più bisogno di esercizi concreti, come quello promosso dal nostro progetto, per promuovere riflessioni inclusive su temi e questioni varie. Servirà continuare a dibattere, in dialoghi intergenerazionali, sul futuro dell'Europa per accrescere la consapevolezza sul nostro presente e sviluppare indirizzi futuri per riaffermare in un nuovo contesto i principi animatori dei nostri processi di integrazione.

INTRODUZIONE

di Armando Barucco¹ e Lorenzo Vai²

Tempismo, responsabilità e partecipazione. Sono queste le parole che accomunano le riflessioni contenute in questo volume, che si districano tra le diverse questioni politiche che interessano il presente e plasmeranno il futuro dell'Europa unita.

Parlare del futuro, si sa, non è cosa facile. Parlare dell'Unione europea, a causa della sua complessità, non è da meno. La combinazione delle due cose non può che presentarsi come una vera e propria sfida. Una sfida raccolta con coraggio dai tanti autori che hanno preso parte al progetto condotto dall'Istituto Luigi Sturzo, con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

La pandemia che stiamo ancora affrontando ha travolto molte delle aspettative che avevamo sul futuro dell'Unione europea. Nei primi mesi di crisi globale (sanitaria ed economica), si è sperimentata in Europa un'iniziale fascinazione per le risposte proposte dai modelli autoritari e dalle pulsioni sovraniste. Si tratta di quella profonda tentazione per lo spirito totalitario che tende a farsi viva nei momenti di difficoltà. Una tentazione che De Rougemont riteneva pericolosa “per l’agguato che tende a noi tutti, all’intimo dei nostri pensieri, al minimo vacillamento della nostra vitalità, del nostro coraggio e del senso della nostra vocazione”.

Oggi, possiamo dire che le tentazioni di questo tipo sono state in parte evitate grazie alla vitalità – non scontata e fuori dall’ordinario – che l’Unione europea è riuscita a mettere in campo per rispondere alla crisi. Stiamo vivendo un cambio di passo, e mai come ora ha senso ragionare su quale direzione prendere.

La prima parola che gli eventi del presente ed i contributi di questo volume richiamano è *tempismo*. È il tempo del coraggio – “che ha in sé genio potere

¹ Ministro Plenipotenziario, capo dell’Unità di Analisi, Programmazione, Statistica, e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

² Segretario di Legazione, Unità di Analisi, Programmazione, Statistica, e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

e magia” diceva il Faust di Goethe, come ci ricorda uno degli autori della ricerca – ma è anche il tempo di dimostrarsi puntuali e preparati. In tal senso, le analisi sui limiti e le opportunità della democrazia europea, insieme alle tante e valide proposte contenute in queste volumi, giungono con un notevole tempismo. Stiamo probabilmente vivendo uno di quei rari momenti storici in cui le tendenze al mutamento possono beneficiare della forza delle idee, e della loro capacità di indirizzo.

Un primo test ci verrà offerto dal dibattito transnazionale che verrà aperto dalla prossima Conferenza sul Futuro dell’Europa. La conferenza dovrà essere un momento importante, non solo per raccogliere le visioni dei cittadini sull’Europa unita in maniera dialettica e partecipativa, ma altresì per legittimare indirettamente le decisioni prese a Bruxelles in risposta all’attuale crisi. Si pensi a tutte quelle iniziative senza precedenti (creazione del Recovery Fund e dello SURE, sospensione del Patto di stabilità, conferma del quantitative easing, ecc.) dalla natura cosiddetta *top-down*.

Di fronte a queste scelte, si sente ora la necessità di una consultazione dal basso che – con tutte le difficoltà di un esercizio di tale portata – legittimi il percorso intrapreso in una fase emergenziale. Magari riequilibrandolo, accelerandolo o perfezionandolo. È in questa strada che risiede l’attualità ed il tempismo delle riflessioni proposte dalla ricerca, alle quali non manca – in senso positivo – il coraggio.

Il secondo termine evocato è *responsabilità*, europea ed italiana.

La crisi ha ribadito la responsabilità europea nel tutelare le grandi conquiste che hanno raggiunto le democrazie dei suoi Stati membri. A partire dal modello sociale europeo, passando per la lotta alle diseguaglianze, fino alla tutela dell’ampia gamma di diritti umani riconosciuti. Una responsabilità destinata ad aumentare nei prossimi anni. Nonché una responsabilità con dirette conseguenze sulla fiducia ed il sostegno che i cittadini riservano al processo d’integrazione.

Ma non solo. Il futuro dell’Europa sarà influenzato da ciò che l’UE riuscirà a proporre e a fare al di fuori dei propri confini. Si pensi al rilancio di un ordine internazionale basato sulla cooperazione e sul multilateralismo (campi nei quali l’UE ed i suoi Stati sembrano essere rimasti gli unici alfieri), e alla stabilità e sviluppo del nostro vicinato.

In particolare, stabilità e sviluppo dei Paesi mediterranei, resi ancora più fragili dalla pandemia. I legami storico-culturali e l’interdipendenza politico-économica che lega l’Europa, e in particolare l’Italia, ai Paesi della sponda sud del Mediterraneo non può essere dimenticata o tralasciata, neppure nei momenti di

crisi. Lo sapeva bene anche Luigi Sturzo che, nella sua visione della politica europea, ha sempre sollecitato maggior attenzione verso i Paesi del Mediterraneo.

C'è poi la responsabilità dell'Italia. Al nostro Paese è chiesto di farsi trovare pronto per affrontare al meglio gli effetti economici della crisi, sapendo utilizzare al meglio la finestra d'opportunità che si è aperta a livello europeo. Come ha dimostrato l'ultimo Consiglio europeo che ha sancito la creazione del Fondo per la ripresa, l'Italia dovrà costruirsi un ruolo in Europa, ed essere in grado di esprimere una visione realistica su quale siano i prossimi passi che il percorso d'integrazione dovrà prendere. Di fronte a questa responsabilità, tutto il sistema è chiamato a fare la sua parte. A partire da quella rete di think tank e centri studi che – come dimostra questo studio – hanno la possibilità e la capacità di offrire analisi e proposte libere dalle logiche politiche di breve periodo.

Per concludere, la *partecipazione*. Per chi suona la campana?

Per i politici, ovviamente. Per tutti i funzionari che servono lo Stato, senza dubbio. Ma anche per tutti i cittadini che – piaccia o meno – saranno toccati dal futuro dell'Europa che verrà. Tra questi, un ruolo particolare spetta agli intellettuali e ai giovani.

Riguardo ai primi, Thomas Mann ci ricorda che vi sono congiunture storiche durante le quali l'intellettuale si trova a dover dare il proprio contributo alla politica. Per fortuna non siamo davanti ad una guerra, come si trovò Mann (le similitudini bellicistiche sul COVID-19 hanno poco senso), tuttavia siamo davanti ad una potenziale cesura. Ad uno di quei bivi che tendono a finire nei libri di storia. Per chi ha cuore il futuro dell'Europa e del nostro Paese, è meglio rendersene conto ed agire. Per poi non rimpiangere la perdita di una grande opportunità.

Sul ruolo e la partecipazione dei giovani, il rischio di cadere nella sterile retorica è sempre in agguato. Un bell'esempio del contributo che le giovani donne ed i giovani uomini possono dare al futuro dell'Europa lo si trova tra le pagine di questo volume. Basta leggerle per capire quanto, oggi più che mai, il progetto europeo abbia bisogno di "energie nuove".

CAPITOLO I

DEMOCRAZIA EUROPEA AI TEMPI DEI POPULISMI.
PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI

LA SFIDA ALLA DEMOCRAZIA: VERSO UN RILANCIO POLITICO DELL'UE

di Nicola Antonetti

Da almeno un quindicennio l'Unione europea sembra aver perso il filo della sua storia creando, in particolare tra gli europeisti più convinti, uno smarrimento o, come direbbe Immanuel Kant, un *disorientamento* derivato dalla simmetrica e quotidiana esperienza della evidente incapacità che i ceti politici nazionali mostrano nella soluzione delle crisi che attraversano i sistemi democratici dei Paesi membri.

A complicare la vita dell'Unione europea, la crisi economica e finanziaria globale nel 2008, di cui tutti abbiamo patito e che forse non ha ancora esaurito i suoi effetti nefasti. Da allora è divenuto ogni giorno più urgente discutere della democrazia europea, perché viviamo il processo della sua trasformazione non solo nei suoi assetti formali, bensì negli stessi principi che la reggono.

Di fronte ai gravi eventi esplosi dell'ultimo decennio, l'Unione europea non è riuscita a colmare le fratture sistemiche vecchie e nuove, né a rinnovare l'assetto istituzionale preposto a gestire i processi decisionali. Non ha, cioè, rinnovato la propria *governance* – se non in alcune relazioni tra le istituzioni europee – e di conseguenza sta vedendo sfumare la sua giustificazione pubblica (*accountability*) sia tra i Paesi membri che sul piano globale.

L'accelerazione e l'infittirsi dei giudizi negativi sull'UE è evidente anche (e non solo) nei diversi Paesi membri, a partire dall'Italia. In questi ultimi anni, predicare la crisi (più o meno irreversibile) dell'intera UE è diventato un luogo comune, una sorta di *mantra*, che evidenzia un malessere diffuso nell'opinione pubblica europea. Un malessere che fa perno sull'idea che l'Unione non sia più in grado di rispondere alle sfide attuali e di riparare i profondi danni economici, sociali e politici prodotti dalla crisi economico-finanziaria. Che non sia più capace, quindi: di affrontare le sofferenze che accompagnano quotidianamente gli spesso incontrollati flussi migratori e di dimostrare una reale solidarietà europea; di mitigare gli effetti nefasti della disoccupazione; di sviluppare politiche unitarie nel nevralgico campo degli approvvigionamenti energetici; di possedere una politica estera omogenea per concorrere agli sforzi di altri nelle politiche di pace del Medio Oriente. Da ultimo, che non sia in grado di rispondere alla grande sfida degli ultimi tempi, quella dell'emergenza COVID-19, con le sue enormi ripercussioni in ambito sanitario, economico e sociale.

Questo decrescere dell'ottimismo è rapidissimo e porta con sé numerose

implicazioni. Non solo l'Europa non è divenuta quel *global player* sognato dai Padri Fondatori, ma, con lo scomparire progressivo dei miraggi egualitari di pacificazione e di benessere promessi dai profeti della globalizzazione, non si è realizzato neanche quel “sogno europeo”, per il quale la progressiva integrazione economica avrebbe prodotto, pressoché in automatico, l’unità politica dell’Unione e, verosimilmente, il sorgere di un’identità democratica comune, se non di un popolo comune, cioè di un *Demos* europeo.

Un sogno quest’ultimo che con l’accrescere di sentimenti antieuropesi è costantemente messo in questione, comportando l’accelerazione di una crisi funzionale e identitaria che non solo tende a oscurare i caratteri e i modelli istituzionali e culturali, davvero eccezionali, che permisero l’origine e lo sviluppo, attraverso varie tappe, della stessa UE, ma che rende gli attori/protagonisti dell’attuale politica europea quasi i depositari di quello che Ulrich Beck ha chiamato un “nazionalismo metodologico”, che esprime ancora i principali elementi culturali della superata stagione della “modernità” ancora saldamente collegati alle visioni particolaristiche degli Stati-nazione. E tutto questo è ora particolarmente chiaro con l’ampia esibizione di quei richiami “patriottici” e sovranisti che dilagano in Europa.

Sorge quasi l’idea che in questi ritorni nazionalistici si vadano annullando sia i principi della cooperazione tra popoli e tra nazioni sia gli sviluppi di una identità comune europea: insomma, quella connessione di progetti e di indirizzi che rende plausibile l’idea di un’Europa intesa come comunità di destino.

Per una sorta di eterogenesi dei fini, nella storia dell’Europa, mentre si accumulavano le rigidità intergovernative connesse a procedure e regole comuni, si è prodotto un rafforzamento del ruolo e del potere negoziale dei singoli Stati, con scarsa o nessuna incidenza della partecipazione popolare ai processi di formazione delle decisioni pubbliche e con l’allontanarsi dell’obiettivo primario e conclamato di un *Nation Building* europeo. Alla condivisione di responsabilità dei governi nella politica intergovernativa (*shared-rule*) non ha corrisposto cioè una contestuale politica di integrazione sociale e culturale all’interno dell’Europa. Mentre si camminava verso l’unificazione, in maniera concorrente, si accentuavano le identità nazionali e la parzialità dei loro interessi. Questo è un fenomeno complesso da spiegare e intendere.

In questa sorta di processo inverso che rischia di dividere l’Unione europea, dall’unità alla frammentazione, si inizia ora ad avvertire, non solo tra gli studiosi ma anche nell’opinione pubblica, che la posta in gioco è molto alta e riguarda gli stessi cardini della democrazia europea.

Viene a mancare infatti l’idea della democrazia come forma di governo che ha permesso ai grandi paesi fondatori, la piccola Europa, l’Europa di Carlo Magno, di crescere secondo delle vie comuni. La situazione delle democrazie

dei paesi europei è talmente critica, ovviamente con le dovute differenze tra loro, che un'europeista e grande studioso come Jürgen Habermas è arrivato a scrivere nel 2012 che stiamo vivendo per la prima volta nella storia dell'Europa uno "smantellamento della democrazia". Gli egoismi nazionali, il ritorno dei confini, la perdita di partecipazione nei processi stanno portando, secondo Habermas, a una perdita della democrazia. Si è trattato di una denuncia tempestiva e grave.

Non si può negare che in Europa l'impegno indirizzato ai progressi sociali innescati dall'integrazione economica ha prevalso, pur senza soffocarla, sull'aspirazione alla costruzione di un'architettura istituzionale (di una *polity*) degna dell'esperienza costituzionale postbellica degli Stati democratici. Per il progressivo approfondirsi delle carenze rappresentative del sistema (il cosiddetto *deficit* democratico), la legittimazione della nuova costruzione europea è assunta, pressoché esclusivamente, dalla competenze degli *appointed bureaucrats*, come li definiva con un malcelato disprezzo, Margaret Thatcher, cioè quei tecno-burocrati nazionali vincolati agli interessi e agli indirizzi degli Stati e senza mandati elettori. L'eccedenza di 'realismo tecnocratico', così come si è sviluppata fino a noi, va fatta risalire a un filone di filosofia sociale niente affatto secondario nella cultura positivista francese ed europea. Da tale filosofia sociale nasce quella che si può chiamare l'idea di una "democrazia senza costituzione", cioè senza poteri sovrani istituzionalizzati: una democrazia, quindi, che si fonda su processi decisionali affidati a poteri tecnocratici (non bisognosi di legittimazione popolare), mettendo ai margini quella che nelle democrazie occidentali è l'area della politica, cioè l'area del consenso, della partecipazione popolare e del controllo effettuato dai partiti.

Il contraltare a tale concezione puramente efficientista (in quanto non sottoposta ai controlli previsti nei sistemi democratici) ha prodotto da tempo vari ripensamenti sui modelli di integrazione ai quali ci si riferiva: via via è apparso chiaro che i processi di approfondimento e di allargamento, ovvero le cosiddette integrazioni verticali e orizzontali, non possono essere perseguite unicamente attraverso l'armonizzazione di legislazioni anche profondamente diverse tra loro, bensì che occorre un democratico "mutuo riconoscimento" tra le legislazioni degli Stati, individuando obiettivi politici comuni, con il rispetto pieno delle identità e particolarità nazionali e senza cercare una regolamentazione che risulti troppo invasiva.

Oggi la crisi in atto supera il dilemma ventennale tra la formula del "meno Europa", per l'uscita dell'Inghilterra che ne è stata il mentore fondamentale, e la formula del "più Europa" in rapido disuso. Tutto accade per l'incremento dei complessi e pur spiegabili fenomeni populisti antieuropi (e antieuro) o, semplicemente, per lo sfumare di quel sentimento europeista che aveva ispirato

gli sforzi di un paio di generazioni per la costruzione di un avvenire di pace e di benessere diffuso nel vecchio continente.

È da chiedersi ancora quale Europa vogliamo.

A mio avviso, se la crisi europea è epocale e grave, come crediamo, e rischia di espandersi all'interno e all'esterno dell'Unione, allora le risposte non possono che essere adeguate a risolvere la situazione, quindi devono essere di *natura politica*.

E ciò non è oggi affatto facile, perché, nella realtà della globalizzazione, è proprio la politica a sembrare scomparsa rispetto all'economia. Sembra scomparsa, ma non lo è, è solo "dislocata" in posti estranei alla tradizione, essa rimane sempre all'origine di tutte le scelte (economiche e non) sia occasionali che di lungo periodo: pensiamo alla stessa scelta *politica* dell'Inghilterra di uscire dall'UE.

Rimane aperta in questa stagione la questione relativa a chi potrebbe e dovrebbe farsi promotore di un rilancio politico dell'UE. Di recente, a rilanciare il dibattito sul futuro dell'UE ci hanno pensato prima l'ex presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, e poi la nuova Presidente Ursula von der Leyen, e il presidente francese Emmanuel Macron, nel suo recente intervento alla Sorbona. In questi, e altri discorsi, hanno assunto rilievo i temi relativi alle grandi missioni che attendono l'Unione europea.

Quindi, è giusto pensare che si è riaperto il problema *del cosa fare*, e in questo senso per la ricollocazione della politica nel ruolo che le spetta è necessario rifarsi alle categorie e alle modalità che le sono proprie, ma non in modo generico, bensì riflettendo sul rinnovamento radicale dei significati e dei concetti che lo stesso processo unitario dell'Europa ha prodotto in settant'anni. Non ignorando, peraltro, che la politica nei processi di cambiamento che avvia, può anche sbagliare, ma che, se li persegue con determinazione, produrrà sicure trasformazioni.

Nelle condizioni attuali, anche i federalisti più spinti comprendono che la vecchia idea degli Stati uniti d'Europa, cui fece riferimento lo stesso Luigi Sturzo sin dalla fine degli anni '20, rappresenta una via poco realizzabile. Questo perché il fallimento di un modello neo-federalista è già avvenuto con il rigetto del Trattato Costituzionale, rendendo l'Unione l'esempio più probante di una democrazia senza costituzione. Il modello che l'Europa ha proposto a tutti i paesi non è stato quello di comprimere la sovranità statali, ma di coordinare sovranità statali attraverso modelli di *governance* e di autorità. E la rete di salvataggio posta dal trattato di Lisbona nel 2007 per recuperare alcune acquisizioni costituzionali ci porta all'odierna situazione. Cioè alla mancanza di un forte primato della politica europea.

Uscire da questa crisi e rilanciare un umanesimo europeo è difficile, ma non impossibile. Come farlo?

La rinascita di un modello contrattualista nei rapporti tra i paesi per risolvere l'*impasse* potrebbe essere un buon punto di partenza.

Se prediamo atto che, per tanti motivi storici, il popolo europeo al momento non esiste, pur tuttavia sappiamo che esistono strumenti e modalità della comunicazione che possono indurre forme di partecipazione sociale più consapevole dei processi politici europei. Un grande europeista come Habermas, infatti, sosteneva “se è vero che non esistono gli europei, una costituzione potrebbe favorire la loro nascita”. Gli esempi di Habermas racchiudono un ragionamento logicamente semplice. Anche l’Italia e la Germania non esistevano prima della loro unificazione; di fatto, le loro costituzioni hanno conformato sul piano della legge, della lingua e dei costumi i due popoli. Così potrebbe avvenire per il popolo europeo. Questo appello non è stato fino ad ora accolto.

Quale sarebbe allora una possibilità realistica per raggiungere l’obiettivo? Si può considerare che la vera svolta non sarebbe quella di continuare a concepire una costituzione come quelle dei singoli stati europei, in quanto si è dimostrata impraticabile. La via potrebbe essere quella di ottenere in tempi brevi il riaspetto di una responsabilità condivisa dagli attori europei. Con la volontà del Parlamento europeo e dei Parlamenti dei singoli Paesi, non bisognerebbe più considerare gli attuali ordinamenti costituzionali in rapporto ai trattati istituzionali europei come ordinamenti statici, cioè irreversibili, bensì come risultati di successive contrattazioni tra gli organi rappresentativi. È, quindi, da inventare un modello di costituzionalismo a più piani che rifletta tutte le possibili integrazioni tra gli ordinamenti fissati dalle varie costituzioni. Questo è il nocciolo della questione.

In altre parole, si tratta di abbandonare l’idea che la costituzione europea sia una *Grundnorm* generata da un improbabile Stato europeo, bensì di avviare un *processo costituente* per definire i legittimi ambiti giurisdizionali dei poteri nazionali e di quelli sovranazionali (presenti e futuri) nei riguardi delle libertà e dei diritti dei cittadini e dell’autonomia delle società. Il tutto attivando un processo di integrazione normativa su più piani, cioè, quello che si definisce *multilevel constitutionalism* (o a Berlino il *Verfassungsverbund*): un sistema che opera su più piani nell’esercizio dei poteri pubblici. È questa la convincente proposta di Ingolf Pernice, Franz Mayer e di altri volta a rendere l’integrazione qualcosa di più della stessa semplice condivisione di varie norme costituzionali, concependo l’intero ordine europeo come il risultato di un processo normativo che coinvolge l’intero sistema e tutti i cittadini europei in quanto soggetti primari di diritto. Tale sistema sempre *in fieri* (in quanto emendabile dai successivi Trattati) seleziona le possibilità espresse dalle integrazioni del passato e del futuro e rifiuta ogni idea di gerarchizzazione tra Paesi e singole istituzioni, rinnovando l’idea di cooperazione, fondante di tutta l’esperienza unitaria europea,

per stabilire, attraverso vari passaggi democratici, un “nuovo contratto sociale e istituzionale europeo”. In questa percorso i cittadini avranno come riferimento gli Stati e l’Unione europea per verificare la specifica responsabilità di ciascuno verso l’interesse comune europeo.

Si potrebbe in questo modo risolvere anche il tema più delicato dell’Europa, il problema fiscale. Questo modello contrattuale porrebbe infatti portare su un piano di maggiore responsabilità le legislazioni di tutti gli stati, creando una volontà sovranazionale per frenare gli attuali e pericolosi impulsi populisti e sovranisti.

Per stabilire un tale assetto ci vuole una nuova *anima europea*, un nuovo *umanesimo europeo*, che parli *per* il popolo e *a vantaggio* del popolo: in loro mancanza nessun processo di rinnovamento costituzionale andrà avanti.

Quindi, bisogna proporre obiettivi comuni, vecchi e nuovi. Innanzitutto, ripensare e rinsaldare l’obiettivo della pace, che, assieme alla solidarietà e al benessere, aveva legittimato dall’inizio l’intera esperienza unitaria.

Come trascurare oggi nuovi problemi per raggiungere obiettivi comuni? Sono crescenti: i bisogni di distinguere la giustizia dalla pura legalità, pur tenendo ferme le norme e le procedure della legalità stessa; di declinare la solidarietà non come atto parziale di buona volontà, ma applicandola alla costante difesa dei diritti di ciascuno e di tutti. Occorre, inoltre, dare alle rappresentanze dei popoli europei – e non solo degli Stati – i poteri necessari per costruire indirizzi politici unitari. Diversamente, se non si va in questa direzione, dovremmo chiederci in un prossimo futuro, nei prossimi due o tre decenni, cosa succederà quando le popolazioni europee, cioè il numero dei cittadini europei, calerà vistosamente di fronte alle popolazioni emergenti? Cosa avverrà quando la nostra produzione industriale e quella dell’Europa intera (già, in parte, “colonizzata” dalle grandi potenze) scenderà in modo vistoso e irrefrenabile? Che fine faranno i nostri nobili e solo avviati – ma in modo limitato – processi di integrazione quando le nostre società non saranno più capaci di governare processi multiculturali o interculturali?

Occorre, in sostanza, dopo avere ben scrutato il cielo, trovare – direbbe il Kant che ho citato all’inizio – le stelle che aiutino a orientarci o a riorientarci, dopo il disorientamento. Quindi, se si parla di obiettivi comuni diviene urgente non fermarsi alle pur essenziali questioni economiche, bensì cercare di superarle riflettendo anche sugli effetti “pratici” che si possono ottenere declinando in modo rinnovato quei valori che sono stati e sono il patrimonio culturale dell’intera Europa, cioè, della nostra storia che, attraverso le immani tragedie del XX secolo, ci ammonisce a lavorare per un destino comune, fondato sulle libertà, sulla solidarietà e sulla pace.

L’Europa, come ho già detto, è una lunga narrazione che ha vissuto varie fasi

alterne e subito interruzioni più o meno lunghe nel suo cammino. L'ultima è quella del 2008. Ma di solito gli europei, gli umanisti europei, si sentano sollecitati dalla paura a procedere verso fini comuni. E oggi di paura ce n'è tanta. C'è da sperare che essa induca ancora una volta, come in passato, a operare scelte politiche ragionevoli.

Vorrei concludere la mia riflessione con una considerazione di carattere più generale. Deve incoraggiarci l'idea forte che costruire l'Europa sia un compito morale e culturale, oltre che economico e sociale, quindi dobbiamo tendere a costruire l'Europa innanzitutto come potenza civile insostituibile negli attuali assetti globali. Nella consapevolezza che l'architettura istituzionale di una democrazia non garantisce da sola i principi e i valori di libertà e egualianza di cui essa ha bisogno di vivere. Solo così, forse, riusciremo a far crescere questa nostra Europa realizzando e rinnovando i sogni dei nostri Padri Fondatori.

EUROPEAN RULE OF LAW: UN PRINCIPIO UTILE PER LA FIDUCIA DEI CITTADINI EUROPEI?

di Giulio M. Salerno¹

1. *Oggetto*

Oggetto del presente scritto è la *rule of law* nei rapporti tra l’Unione europea e gli Stati membri², un principio che, soprattutto a seguito del Trattato di Lisbona, ha vissuto stagioni alterne. In generale, esso si è manifestato con timidezza e difficoltà nell’azione degli organi “politici” dell’Unione. Più consistente e anzi inaspettata efficacia è stata assicurata dagli organi giurisdizionali dell’Unione, anche su iniziativa della Commissione. Recentemente, poi, sono state proposte nuove strumentazioni che tendono a rafforzarne l’incidenza nei confronti dei sistemi legali degli Stati membri.

In questa sede, saranno tratteggiati i fondamenti, il significato composito e flessibile, e le principali modalità operative di questo principio. Si formuleranno, in particolare, alcune raccomandazioni di *policy* per garantire che nell’Unione europea la *rule of law* risponda all’essenziale finalità di mantenere e accrescere la fiducia nei cittadini nelle istituzioni pubbliche, in quanto strumento di protezione dall’esercizio ingiusto e arbitrario dei poteri, anche nei confronti della stessa Unione.

2. *I fondamenti*

La *rule of law*, in quanto principio prescritto e disciplinato dal diritto dell’Unione europea, ha assunto una specifica e peculiare dimensione “europea”. Può ben dirsi, allora, che esista una vera e propria *European rule of law*.

In estrema sintesi, sin dal Trattato di Amsterdam del 1997 la *rule of law* è stata posta espressamente tra i principi fondanti dell’Unione, è stata considerata come condizione necessaria per l’accesso all’Unione, ed è stata escogitata

¹ Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Macerata.

² In questa sede, ove si affronta una problematica giuridica relativa all’ordinamento dell’Unione europea, si utilizza la dizione inglese “*rule of law*”, e non quella italiana di “Stato di diritto”, in ragione dei rischi derivanti dall’automatica traslazione di una formula giuridica da un ordinamento giuridico ad un altro.

un'apposita procedura per sanzionare le violazioni degli Stati membri. Poi, seppure sia fallito il “Trattato per un Costituzione per l’Europa” che accentuava il ruolo di tale principio³, questa impostazione è stata ripresa nel Trattato di Lisbona, in base al quale la *rule of law* non solo è ricordata nel preambolo del TUE (e in quello della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione), ma è anche indicata tra i “valori” fondanti dell’Unione (art.2.1 TUE). Pertanto è un valore che è – e dunque deve rimanere – “comune agli Stati membri” (art. 2.2 TUE). Per di più, come per gli altri valori fondanti, l’eventuale violazione da parte degli Stati membri comporta l’avvio delle procedure di controllo e sanzionatorie previste dall’art. 7 TUE. Ed ancora, rientra tra i valori che l’Unione si impegna a promuovere nelle “relazioni con il resto del mondo” (art. 3.5 TUE), ed in particolare è uno dei principi che sono espressamente indicati tra quelli che devono guidare l’azione esterna dell’Unione (art. 21 TUE). Infine, è un principio che deve essere rispettato quale pre-condizione posta agli Stati che chiedono di accedere all’Unione (art. 49 TUE).

3. Il significato

I molteplici fondamenti della *European rule of law*, posti nel Trattato, non sono rimasti senza esito. La *rule of law* è vigente in una molteplicità di rapporti che coinvolgono l’Unione, ed essenzialmente nei rapporti con gli Stati membri, con gli Stati che richiedono l’adesione all’Unione, con gli Stati esterni all’Unione e con le organizzazioni internazionali (sia in senso bilaterale che multilaterale)⁴, sia, infine, con i singoli soggetti destinatari degli atti posti in essere dalle istituzioni dell’Unione⁵.

Nel corso del tempo le singole istituzioni dell’Unione si sono applicate nello sforzo di dare, per quanto possibile, chiarezza, coerenza e certezza al contenuto di questo principio che non trova definizione nelle norme dei Trattati. La

³ Si vedano sia il riferimento al “rispetto del diritto”, che era contenuto nel Preambolo, sia i richiami alla *rule of law* espressi negli artt. 2 e 193, e impliciti negli artt. 57 e 58.

⁴ Si veda l’*Action Plan* adottato il 22 giugno 2012 dal Consiglio dell’Unione (“EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy”), ove, a più riprese, si richiama l’impegno dell’Unione a promuovere a livello internazionale il rispetto dei diritti umani, della democrazia, e della *rule of law*. Più di recente, si veda la *Joint Communication* della Commissione europea e dell’Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, “Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024”, ed il relativo Annesso, del 25 marzo 2020.

⁵ Ad esempio, può ricordarsi la decisione del Tribunale di primo grado del 12 dicembre 2006, n. T228/02, allorché venne riconosciuto il diritto di un’organizzazione a un ricorso effettivo e il suo diritto a potersi difendere legalmente, annullandosi il regolamento dell’Unione a causa di “violazioni dei precetti fondamentali” della *rule of law*.

European rule of law si è così sviluppata in modo non lineare ed organico, ma viceversa per sovrapposizione incrementale e puntuale, nelle singole fonti di diritto derivato, nei molteplici atti di svolgimento delle politiche dell’Unione, in una variegata congerie di programmi⁶, piani di azioni e misure concretamente adottate, e, come vedremo, nell’azione della giurisdizione europea. Un ruolo non secondario, poi, è stato svolto dai documenti di analisi e di studio che, promossi o richiesti dai singoli organi, hanno contribuito alla definizione di specifici aspetti della *rule of law* vigente nell’Unione e per l’Unione⁷.

Tra gli sviluppi più recenti, vi è l’introduzione della “relazione annuale sullo Stato di diritto”, nell’ambito del cosiddetto “meccanismo globale europeo per lo Stato di diritto”, e che interesserà annualmente gli Stati membri mediante una “rendicontazione annuale obiettiva” da parte della Commissione. Così, si accentuerà il ruolo preventivo dell’azione dell’Unione, in quanto il rispetto della *European rule of law* in ogni Stato sarà sottoposto ad un monitoraggio periodico, costante e centralizzato nella Commissione⁸. Gli Stati dovranno prestare massima attenzione a questo processo di valutazione per evitare che ne derivino impressioni e valutazioni non corrette, e dunque conseguenze non solo non desiderabili, ma anche concretamente dannose nel rapporto di reciproca fiducia tra i rispettivi sistemi legali e tra gli stessi cittadini dei diversi Stati membri. La “sanzione” che ne deriverebbe, infatti, potrebbe essere assai grave nei riflessi politici, economici e sociali, in quanto nei confronti dello Stato che venisse giudicato negativamente in relazione al rispetto della *European rule of law*, si verrebbe a creare un clima di sfiducia non solo da parte dei suoi stessi cittadini, ma anche da parte dei cittadini e delle istituzioni degli altri Stati membri, o addirittura a livello internazionale.

Certo, importanti contributi alla definizione del significato della *European rule of law* sono stati offerti dalla Commissione. In particolare, in una Comunicazione del 2014⁹ la Commissione, tenuto conto che gli standard di riferimento

⁶ Si vedano la “Joint Declaration on the EU’s legislative priorities for 2017”, del 13 dicembre 2016, e la “Joint Declaration on the EU’s legislative priorities for 2018-19”, del 14 dicembre 2017, esattamente si tratta del seguente impegno: “Pursuing our commitment to common European values, democracy, the rule of law and fundamental rights, reinforcing the democratic legitimacy of the EU and including our joint engagement to stand up against discrimination and xenophobia”.

⁷ Si vedano il Research paper del marzo 2016 “An UE Mechanism on democracy, rule of law and fundamental rights” (e il relativo Annesso I), commissionato dal Parlamento europeo e redatto dall’ European Parliamentary Research Service, e lo studio del gennaio 2019, “The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union’s fundamental principles and values”, commissionato dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo.

⁸ Si veda, più in dettaglio, lo “Specific privacy statement – 2020 Rule of law report consultation”, del 23 Marzo 2020.

⁹ Si tratta della Comunicazione dell’11 marzo 2014 “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law”, COM(2014) 158.

della *rule of law* variano a livello nazionale in relazione al rispettivo sistema costituzionale, ha rilevato che la giurisprudenza delle due Corte “europee” – la Corte di Giustizia e la Corte dei diritti dell’uomo – e gli atti posti dal Consiglio d’Europa (principalmente mediante la Commissione di Venezia¹⁰), forniscano una lista dei predetti standard che, per quanto “non esaustiva”, definisce il “core meaning” della *rule of law* come valore comune ai sensi dell’art. 2 TUE¹¹.

Nel 2019 la Commissione è ritornata sulla questione con una successiva Comunicazione¹², ove sono state inserite ulteriori precisazioni sulle finalità di questo principio. Nella Comunicazione del 2014 si era assegnato alla *rule of law* un ruolo cruciale per garantire l’effettivo inveramento dell’Unione, in quanto “*the confidence of all EU citizens and national authorities in the legal systems of all other Member States is vital for the functioning of the whole EU as an area of freedom, security and justice without internal frontiers*”. In altri termini, il rispetto della *rule of law* da parte di ciascuno degli Stati membri era stata ritenuta condizione di reciproco affidamento da parte sia di tutti i cittadini europei che di tutte le autorità nazionali, rispetto alla correttezza – può dirsi – dell’intero sistema legale presente all’interno degli altri Stati membri. In caso contrario, cioè mancando questo reciproco affidamento tra sistemi legali parimenti rispettosi della *rule of law* nel senso indicato dall’Unione, quest’ultima non potrebbe dare luogo ad un effettivo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e soprattutto non potrebbe garantire la permanenza di un mercato senza frontiere interne. Insomma, da quanto detto dalla Commissione nel 2014, l’obiettivo del mercato interno senza frontiere è la ragione vera e ultima della *European rule of law*.

Nel 2019 la Commissione è tornata a pronunciarsi sull’aspetto della fiducia dei cittadini, assumendo una prospettiva ancor più “eurocentrica” della *rule of law*¹³, in quanto il controllo del rispetto della *rule of law* da parte dell’Unio-

¹⁰ Sul ruolo della Commissione di Venezia nel processo di determinazione e attuazione della *rule of law* anche nei confronti degli Stati aderenti all’Unione europea, seppure nei limiti consentiti dal suo ruolo consultivo, si veda la “checklist” in cui la Commissione di Venezia ha individuato “alcuni elementi fondamentali selezionando quelle caratteristiche comuni ai modelli teorici di *Rule of Law*, *Rechtsstaat* ed *Estat de droit*, declinabili in standard e principi, sulle quali esiste già un consenso fra gli Stati membri” (cfr. *Rule of Law Checklist*, 11-12 Marzo 2016, CDL-AD(2016)007).

¹¹ Più esattamente, nella Comunicazione del 2014 si citano i seguenti principi: quello di legalità (cui si collega il procedimento trasparente, responsabile, democratico, e pluralistico di formazione delle leggi); la certezza del diritto; il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; l’indipendenza e l’imparzialità della magistratura; l’effettività del controllo giurisdizionale anche sul rispetto dei diritti fondamentali; e, infine l’eguaglianza davanti alla legge.

¹² Si tratta della Comunicazione del 3 aprile 2019 “*Further strengthening the Rule of Law within the Union. State of Play and possible next steps*”, COM(2019) 163.

¹³ Queste sono le parole della Commissione: “Data la sua importanza per la fiducia dei cittadi-

ne nei confronti degli Stati membri è stato ritenuto funzionale non soltanto al mantenimento del rapporto di reciproca fiducia tra i cittadini europei e gli altri Stati, ma anche al mantenimento della fiducia dei cittadini nella stessa Unione europea e per assicurare l'efficacia delle sue politiche. Proprio per questa ragione, nella Comunicazione del 2019 la Commissione ha sottolineato il ruolo proattivo che, come vedremo tra poco, è stato assunto dalla giurisdizione europea, su sollecitazione della stessa Commissione ovvero su iniziativa dei giudici nazionali, anche in concorso tra loro. Questo ruolo si è dimostrato nei fatti particolarmente efficace sul controllo sul rispetto della *European rule of law* da parte degli Stati membri, e dunque con effetti più incisivi – e, in sostanza, sostitutivi – rispetto a quelli derivanti dalle procedure, come noto piuttosto spuntate nei fatti, fornite dall'art. 7 TUE.

Infine, nello stesso senso la Commissione ha richiamato altre due innovative proposte in campo, sempre volte ad assicurare l'osservanza nazionale della *rule of law* europea: il regolamento che è stato proposto della Commissione al fine di acquisire il compito di “contribuire a tutelare gli interessi finanziari dell'UE in caso di carenze generalizzate legate allo Stato di diritto”¹⁴, potendo cioè adottare sanzioni di carattere finanziario nei confronti degli Stati che violassero gli standard della *rule of law* europea¹⁵; e la proposta dell'istituzione di un'apposita Procura europea cui spetterebbe il compito di promuovere “una risposta giudiziaria coordinata” in relazione alla presenza di rischi di violazione della *rule of law* all'interno degli Stati membri. Procedure innovative che, a nostro avviso, richiedono approfondimenti e correttivi, soprattutto per rimuovere i non pochi dubbi che possono essere sollevati circa l'omogeneità, l'univocità e la certezza sia nella determinazione dei presupposti che nell'applicazione delle misure conseguenti. Soprattutto, occorre evitare che la discrezionalità attribuita

ni nell'Unione e per l'efficace attuazione delle sue politiche, lo Stato di diritto è di fondamentale rilevanza per il futuro dell'Europa”. Infatti, prosegue la Commissione, “se lo Stato di diritto non viene adeguatamente tutelato in tutti gli Stati membri, ad incrinarsi è il fondamento stesso dell'Unione, di cui la solidarietà, la coesione e la fiducia necessaria per il riconoscimento reciproco delle decisioni nazionali e il funzionamento del mercato interno nel suo complesso sono parte integrante. Le carenze dello Stato di diritto possono anche avere un impatto sull'economia, così come i sistemi giudiziari efficaci e i solidi quadri anticorruzione sono fondamentali per il buon funzionamento del contesto imprenditoriale e di finanze pubbliche solide”.

¹⁴ Si tratta della proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri – COM(2018) 324.

¹⁵ Condivisibili considerazioni critiche su questo strumento, soprattutto circa il limitato coinvolgimento del Parlamento, la problematica connessione con la procedura dell'art. 7 TUE, e, a nostro avviso, anche l'eccessiva discrezionalità attribuita alla Commissione, sono esposte da M. CARTA, *Qualche considerazione sulla tutela dello Stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari nell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 308-321.

rispettivamente alla Commissione e alla predetta Procura europea renda imprevedibile e sostanzialmente arbitraria la determinazione e l'applicazione di questo principio. La *rule of law* è davvero tale, infatti, se essa è primariamente osservata da chi intende farla rispettare. Gli esiti pregiudizievoli potrebbero superare i benefici.

In definitiva, alla *European rule of law* è stato attribuito un significato assai composito, delineato in senso finalistico in corrispondenza con gli interessi fondamentali dell'Unione (il mercato interno senza frontiere interne), e declinabile, ed effettivamente declinato, negli specifici contenuti in modo assai flessibile. Ciò comporta vantaggi e svantaggi: consente un'azione preventiva e successiva a largo raggio e con la massima estensione possibile, a protezione dei cittadini contro gli arbitri del potere degli Stati; ma, in quanto attuato, come vedremo adesso, mediante modalità operative per lo più contingenti e puntiformi, può correre il rischio di divenire a sua volta strumento di arbitrio e discriminazione, e dunque fonte di incomprensione tra gli Stati, tra questi e l'Unione. Soprattutto, se impiegato in modo del tutto casuale, disorganico o addirittura arbitrario, può divenire fattore di sfiducia tra i cittadini degli Stati e nei confronti delle istituzioni, nazionali e europee.

4. *Le strumentazioni*

Come noto, l'applicazione delle misure sanzionatorie previste dall'art. 7 TUE, sin da quando se ne è prospettata l'eventualità, è risultato assai problematico, soprattutto a causa delle modalità procedurali che consentono al singolo Stato presuntivamente "sotto accusa" – e ancor di più, con un gioco di squadra se più procedure si svolgono in contemporanea – di utilizzare la propria forza politica nell'ambito del Consiglio in modo da bloccare il procedimento. Proprio negli ultimi tempi, questa procedura è di nuovo tornata agli onori della cronaca, essendone stata promossa l'attivazione nei confronti della Polonia e dell'Ungheria su iniziativa della Commissione e del Parlamento.

Se queste procedure *ex art. 7 TUE*, tenuto conto degli ostacoli politici, non sono ancora pervenute ad un qualche risultato, diverso è stato l'esito dei procedimenti attivati in via giurisdizionale. Infatti, in particolar modo in relazione alla Polonia, la Commissione ha seguito la strada della procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE*¹⁶, che ha poi condotto ad una sentenza di condanna da parte

¹⁶ La Commissione il 2 ottobre 2018 ha presentato un ricorso per inadempimento alla Corte di Giustizia, in relazione a due questioni: la violazione del diritto di inamovibilità dei giudici; e l'eccessiva discrezionalità accordata al Presidente della Repubblica nei provvedimenti in materia di durata della carriera dei magistrati.

della Corte di giustizia¹⁷. E ciò in base all'art. 19 TUE – che impone agli Stati membri di stabilire “i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione” – interpretato alla luce dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, ove si sancisce il diritto ad un “ricorso effettivo e a un giudice imparziale”. Il principio risultante da questo processo interpretativo rientra nella *rule of law*, e quindi nei valori comuni che, ai sensi dell’art. 2 TUE, vanno garantiti per assicurare “la fiducia reciproca tra gli Stati membri”. Come dimostrato in prassi, il ricorso alla procedura di infrazione consente la richiesta di misure cautelari ai sensi dell’art. 279 TFUE e può comportare la condanna a sanzioni pecuniarie. Insomma, l’appello al giudice europeo da parte della Commissione mediante la procedura di infrazione, si è dimostrata nei fatti più incisiva rispetto allo strumento “politico” dell’art. 7 TUE, sebbene la procedura di infrazione sia azionabile non in sede preventiva, quando cioè vi sia soltanto un “rischio”, ma quando la violazione si sia ormai definitivamente verificata.

Inoltre, sempre circa la procedura attivabile in via giurisdizionale¹⁸, la Corte di Giustizia ha ammesso che, qualora un giudice nazionale ritenga che una misura nazionale sia contrastante con i principi della *rule of law* sempre scaturenti dall’art. 19 TUE, lo stesso giudice possa sollevare una questione pregiudiziale interpretativa. In tal modo è stato attribuito ai giudici nazionali un ruolo proattivo nella garanzia del rispetto di questo principio fondante dell’Unione in relazione alle discipline vigenti nel rispettivo ordinamento¹⁹. A questa strada se ne è poi aggiunta un’altra, sempre giurisdizionale, cioè il rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE a partire dai dubbi sollevati da un giudice nazionale rispetto alla disciplina vigente in un altro Stato membro; anzi, in un caso, questo strumento si è irrobustito proprio in connessione ad procedura già attivata dalla Commissione ai sensi dell’art. 7 TUE²⁰. In sostanza, si consente che i giudici di uno Stato membro possano chiedere l’intervento della Corte di Giustizia se ritengono che una violazione della *rule of law* derivante dalle normative vigenti in un altro Stato membro, incida sull’applicazione degli obblighi reciprocamente assunti in sede di Unione europea.

¹⁷ Cfr. sentenza C-619/18 del 24 giugno 2019.

¹⁸ Si veda, in precedenza, il punto 32 nella pronuncia del 27 febbraio 2018 della Corte di Giustizia, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*.

¹⁹ La vicenda polacca, come noto, si è poi ulteriormente sviluppata, con un ricorso per inadempimento della Commissione, sino, in data 8 aprile 2020, alla concessione di misure *ad interim* da parte della Corte di Giustizia.

²⁰ Si veda la pronuncia della Corte di Giustizia C-216/18 a seguito di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall’Alta Corte irlandese il 23 marzo 2018, in un procedimento riguardante l’esecuzione di mandati d’arresto europei emessi proprio dalla magistratura polacca.

Tutti i predetti strumenti, in definitiva, si sono dimostrati capaci di agire “a tenaglia” a tutela della *European rule of law*, facendo leva sull’azione congiunta delle giurisdizioni – europea e nazionali – e della Commissione.

5. Considerazioni conclusive

Seppure il ricorso alle strumentazioni giurisdizionali su iniziativa della Commissione abbia consentito risultati in concreto più efficaci rispetto a quelli sinora raggiunti mediante l’intervento degli organi “politici” dell’Unione, siffatta attività di verifica del rispetto della *European rule of law* è avvenuta e può avvenire soltanto in modo sporadico e contingente. Essa, cioè, assume caratteri ed effetti per lo più estemporanei e puntiformi. E lo stesso avviene anche quando tali strumentazioni sono attivate “in modo diffuso” dai giudici nazionali (dello stesso Stato o di altri Stati membri) in nome della *European rule of law*.

Pertanto, è interesse comune ad ogni Stato membro promuovere sufficiente omogeneità, stabilità e prevedibilità nell’utilizzazione e nell’applicazione degli standard di riferimento della *European rule of law* da parte degli organi dell’Unione. Questo obiettivo, tuttavia, non è facilmente raggiungibile in sede giurisdizionale, e la Corte di Giustizia – con il concorso degli stessi Stati, di cui è auspicabile l’intervento nell’ambito dei procedimenti giurisdizionali – dovrebbe apprestarvi particolare cura, in particolare qualora il controllo sia attivato sulla base delle valutazioni compiute dai giudici nazionali appartenenti ad altri Stati membri. Insomma, occorre vigilare affinché queste strumentazioni siano utilizzate secondo orientamenti largamente e sistematicamente condivisi dagli Stati, e dunque in coerenza – e non in contrasto – con le tradizioni costituzionali comuni, e quindi tenendo conto delle specificità proprie degli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati. Tanto più che il ricorso a tale principio potrà giocare un ruolo cruciale nella valutazione “europea” di quelle disposizioni emergenziali che recentemente sono state introdotte nella più parte degli Stati membri.

Dal nostro punto di vista, in definitiva, devono restare fermi tutti i canoni cui la Costituzione e la Corte costituzionale hanno assoggettato il processo di integrazione europea: le “condizioni di parità” tra gli Stati, i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, e i diritti inviolabili della persona. Diversamente, verrebbe meno la fiducia dei nostri cittadini sull’impiego di tale principio in senso effettivamente corrispondente alla sua essenziale finalità: proteggere dai soprusi e dalle ingiustizie da qualunque potere provengano, ivi compresa la stessa Unione e gli altri Stati membri.

LA DEMOCRAZIA EUROPEA AI TEMPI DEL CORONAVIRUS

di Margherita Movarelli¹

Da ormai oltre un decennio, il tema della democrazia europea è tra le questioni al centro del dibattito politico. Un tema dalle molteplici sfaccettature, che si struttura sia su aspetti oggettivi – quali gli assetti istituzionali e il funzionamento dell’Unione europea, il modello d’integrazione e le modalità di partecipazione democratica – sia su percezioni soggettive – come il senso di appartenenza ad una comune cittadinanza europea e l’impatto concreto della *membership* UE nella vita di ciascuno.

L’attuale crisi sanitaria globale legata al dilagare del Coronavirus, che purtroppo sta avendo già gravi ripercussioni sul tessuto economico e sociale italiano ed europeo, si inserisce dunque all’interno di un quadro assai insidioso. Se, da una parte, restano le vecchie questioni e i problemi irrisolti, dall’altra si pongono nuovi interrogativi e nuove sfide.

Un meccanismo simile si innescò nel 2010, a seguito della crisi finanziaria che travolse la Grecia, colpendo poi l’Irlanda e altri stati, in particolare nell’area sudeuropea. La crisi portò a rimettere in discussione l’intero assetto politico, economico e sociale dell’Unione. Ne scaturirono un dibattito e tentativi di riforma tuttora in corso. In quel caso, tuttavia, lo shock fu asimmetrico. Stavolta, la minaccia è simmetrica e gli effetti di questa ulteriore crisi andranno a sommarsi ai nodi in gran parte irrisolti della precedente.

In questo contesto di emergenza diffusa, gravato dal peso di vecchie e nuove problematiche, quale futuro si può immaginare per il progetto europeo? Che influsso avranno le già forti componenti populiste nei confronti delle opinioni pubbliche? Sarà possibile tracciare una terza via tra integrazione e disintegrazione? Come riformare l’attuale modello di democrazia europea? Questi e molti altri interrogativi si pongono con grande urgenza. Nelle pagine che seguono, tenteremo di affrontarne alcuni, con l’obiettivo di stimolare la riflessione e l’elaborazione di risposte concrete ed efficaci.

¹ Responsabile della Comunicazione e del Marketing del Wilfried Martens Centre for European Studies, Bruxelles; Dottoranda in Studi Internazionali ed Europei, Panteion University di Atene.

1. *La democrazia europea tra aspettative e disillusione*

Partendo dal presupposto di un legame indissolubile, per definizione, tra democrazia e popolo, si intuisce subito quanto sia complesso applicare le categorie politiche normalmente usate su scala nazionale ad una realtà soprannazionale e multilivello come quella europea. Il cui popolo altro non è che la somma dei popoli delle democrazie che la compongono.

La democrazia europea assume dunque connotati esclusivi e peculiari. Tali connotati sono legati alla sua storia, al modo in cui si è strutturata nel corso dei decenni a partire dal Secondo Dopoguerra, e ai più recenti sviluppi economici, politici e sociali che ne hanno influenzato l'evoluzione.

Storicamente, il progetto europeo ha nutrito sin dai suoi esordi forti ambizioni politiche. L'idea di un patto di integrazione tra gli stati europei era già presente nel Manifesto di Ventotene del 1941 *Per un'Europa libera e unita* ed è su questo ideale che si sono strutturati i pilastri della costruzione europea. Il fallimento del progetto di Comunità Europea di Difesa (CED) nel 1954, tuttavia, non tardò ad avvisare che lo slancio verso una maggiore integrazione politica sarebbe stato controbilanciato da resistenze e limiti imposti dagli stati nazionali, preoccupati di mantenere intatta la loro sovranità su questioni politiche strategiche. Eppure, dalla fine degli anni Cinquanta fino agli anni Novanta del secolo scorso, un 'consenso' generale quanto alla necessità di una progressiva integrazione a livello europeo ha fatto sì che si realizzassero sostanziali cessioni di sovranità da parte degli stati, sul fronte economico, monetario, ma anche politico. A sostegno di tale consenso, l'idea che prosperità e pace potessero essere garantite solo da una maggiore integrazione economica e politica tra i diversi stati europei; e che l'appartenenza ad una comune 'casa europea' potesse mettere il Continente al riparo dal riemergere dei nazionalismi e garantirgli un ruolo di peso come blocco unico in un mondo sempre più globalizzato.

La democrazia europea è frutto di questo ideale e di un costante bilanciamento degli interessi dei singoli stati membri e di quelli della Comunità, poi diventata Unione. La sua struttura, stratificatasi nel corso delle diverse tappe del processo di integrazione, si snoda dunque su più livelli in un complicato intreccio di competenze, organi e meccanismi decisionali: la cosiddetta *governance* europea. Un modello ibrido, governato sia da meccanismi intergovernativi che comunitari, all'interno del quale esistono organi di rappresentanza democratica come il Parlamento europeo e strumenti di democrazia diretta come le petizioni, ma una parte sostanziale dei processi risulta gestita da tecnici nell'ambito delle competenze assegnate alla Commissione europea e alle sue Agenzie. Tutt'attorno, un microcosmo di realtà associative, di lobbying e d'impresa che partecipando attivamente al processo decisionale ne influenzano il prodotto.

La complessità di tali meccanismi di interazione, insieme alla proliferazione di regole e burocrazia che ne è scaturita, ha rinforzato la percezione di un *deficit* democratico da parte del cittadino, non potendo esso esercitare un effettivo controllo sul funzionamento della macchina europea. Se per lungo tempo la prosperità economica e la stabilità politica del nostro Continente hanno garantito la legittimazione della democrazia europea agli occhi dei cittadini, il progressivo deterioramento di queste condizioni e le criticità emerse nella sua *governance* hanno portato ad un progressivo distaccamento delle opinioni pubbliche dal progetto europeo. A ciò si è accompagnato un crescente rigetto nei confronti del cosiddetto ‘vincolo esterno’, vale a dire l’impegno a sottostare ai vincoli sottoscritti con il patto d’integrazione europea.

Anche la democrazia europea si è trasformata nel tempo in una ‘democrazia del narcisismo’ – secondo la definizione coniata dallo storico e politologo Giovanni Orsina² – popolata da cittadini sempre più esigenti, cui la democrazia stessa ha fatto grandi promesse di benessere e diritti individuali che non è poi riuscita a soddisfare a pieno; dando origine ad un circolo vizioso di aspettative e disillusione crescenti. Tanto più che, al livello europeo, non si dispone spesso delle competenze, degli strumenti e del mandato politico necessari per un’azione efficace.

2. ‘Never let a crisis go to waste’

In questo terreno di insoddisfazione, il seme dei populismi ha potuto facilmente attecchire e germogliare praticamente ovunque in Europa. Al centro della retorica populista, di diversa natura ideologica, il mantra secondo cui il popolo deve essere messo in condizione di riappropriarsi del potere di controllo sul processo democratico (*‘take back control’* il motto della campagna lanciata nel 2016 a sostegno del voto per la Brexit³), finito nelle mani di una *governance* europea e globale dominata da *élites* antidemocratiche.

Non è un caso che la prima forte ondata di populismi diffusasi in Europa coincida con il periodo successivo alla crisi finanziaria, e che tale movimento nasca proprio in opposizione alla finanza globale, alle politiche di deregolamentazione dei mercati e alle istituzioni finanziarie internazionali, considerate responsabili del disastro economico. Populismo ed euroscepticismo sono,

² G. ORSINA, *La democrazia del narcisismo*, Marsili, Venezia, 2018.

³ Lo slogan è stato al centro della campagna ‘Why Vote Leave’ a sostegno del voto in favore dell’uscita del Regno Unito dall’UE nel referendum del 23 Giugno 2016: http://www.voteleave-takecontrol.org/why_vote_leave.html

in Europa, due facce della stessa medaglia. Entrambi i fenomeni hanno avuto un'avanzata inesorabile che ha portato forze populiste di diversa natura in testa alle classifiche del consenso in molti paesi europei, se non addirittura al governo (come è successo ad esempio in Grecia, Italia, Polonia, Gran Bretagna). Nel mirino, i processi di integrazione europea e globalizzazione considerati colpevoli dell'impoverimento di ampie fette della popolazione e dell'ampliamento delle disuguaglianze.

Anni di recessione economica, aumento della disoccupazione, incontrollabilità dei fenomeni migratori e stallo nelle riforme della *governance* europea hanno logorato il nostro Continente: che oggi si trova ad affrontare, già indebolito, una sfida sanitaria di dimensioni e conseguenze tali da essere paragonata ad una guerra. Si potrebbe dunque immaginare che, ancora una volta, a beneficiarne saranno quelle forze politiche che sostengono il ripiegamento all'interno dei confini degli stati nazionali come soluzione alle conseguenze dell'internazionalizzazione. Eppure, ad una prima osservazione del sentimento registrato nelle opinioni pubbliche in Europa e in altre parti del mondo durante il primo mese di emergenza sanitaria, il trend è apparso invertito.

Negli Stati Uniti, l'amministrazione di Donald Trump è stata messa sotto accusa per aver sottovalutato la portata della crisi sanitaria e per aver esposto il popolo americano ad un rischio di contagio esponenziale. A fine aprile 2020, gli Stati Uniti risultano al primo posto in classifica quanto a casi registrati di Coronavirus e numero di morti⁴, in una realtà priva di meccanismi di *welfare* in grado di supportare nel lungo periodo la popolazione, in particolare i redditi più bassi. In Brasile, il presidente Jair Bolsonaro ha ricevuto fortissime critiche per la minimizzazione dell'epidemia da COVID-19, che lo hanno isolato scuotendo persino gli equilibri istituzionali del suo governo⁵. In Europa, la CDU/CSU ha registrato una crescita di consensi nel primo mese di gestione della crisi, da marzo ad aprile⁶, mentre il partito populista di destra estrema AfD ha registrato un calo e una sostanziale difficoltà a presentare una proposta alternativa chiara e credibile⁷. Anche in Francia, la destra estrema di Marine Le Pen

⁴ Rapporto *Worldometers* su “Coronavirus Cases”, 27 Aprile 2020, www.worldometers.info/coronavirus/#countries

⁵ Bolsonaro non ha ancora cambiato idea sul Coronavirus, articolo pubblicato su “Il Post”, 18 aprile 2020, www.ilpost.it/2020/04/18/brasile-coronavirus-bolsonaro/

⁶ Monitoraggio dell'opinione pubblica a cura dell'agenzia tedesca di ricerche di mercato e sondaggi Forsa: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/forsa.htm>

⁷ F. SCHULZ, *Will the coronavirus cause the comeback of Germany's political centre?*, articolo pubblicato su “Euractiv”, 17 aprile 2020, www.euractiv.com/section/politics/news/will-the-coronavirus-bring-the-comeback-of-germanys-political-centre/

ha registrato un calo nella prima fase di gestione della crisi⁸. In Italia, la Lega di Matteo Salvini ha registrato una progressiva perdita di consensi a partire dall'esplosione dell'emergenza sanitaria⁹. In Polonia e in Ungheria, dove la crisi del Coronavirus ha portato all'adozione di misure a rafforzamento del potere esecutivo e limitazione della libertà d'espressione, i rispettivi governi sono sotto l'attento scrutinio delle opinioni pubbliche e delle istituzioni europee.

Si tratta per il momento di un'osservazione empirica: la situazione rimane fluida e non è detto che il trend non possa nuovamente invertirsi. Tutto dipenderà dall'evoluzione dell'emergenza e dalla capacità delle forze moderate di governo e di opposizione di dare delle risposte concrete ai cittadini. Tuttavia, lo scenario attuale lascia intravedere uno spiraglio per i partiti tradizionali, che hanno la possibilità di riaffermare la propria leadership di fronte all'inefficienza sin qui dimostrata dalle forze populiste di governo e all'incapacità di quelle all'opposizione di presentarsi come alternative credibili in tempo di crisi.

Anche la democrazia europea è sul banco di prova. Adesso è il momento per l'Unione Europea di dimostrare che, nonostante il ritardo e lo scarso coordinamento iniziali, è in grado di dare una risposta congiunta alla crisi facendosi carico di un Programma di Ricostruzione Europeo. L'entità dello shock provocato dal dilagare del COVID-19 rende difficile immaginare un ritorno allo stato pre-crisi. Saranno infatti necessari massicci interventi fiscali e iniezioni di liquidità nel sistema che inevitabilmente innalzeranno il livello di debito pubblico di molti paesi, a partire dall'Italia. “La flessibilità – non la rigidità – è ciò che può ancora salvare l’Europa”, scriveva il politologo Ivan Krastev già nel 2017¹⁰. Le istituzioni europee sono chiamate a mettere in campo tutti gli strumenti ordinari e straordinari per supportare gli stati membri di fronte all'emergenza, in particolare quelli più colpiti dal Coronavirus, come ha sottolineato l'ex presidente della Banca Centrale Europea (BCE), Mario Draghi, nel suo recente intervento sul *Financial Times*¹¹. Il messaggio è lo stesso del suo celebre discorso del 26 luglio 2012 in cui, di fronte alla possibilità di un collasso dell'Eurozona, sostenne l'impegno della BCE a fare di tutto – “*whatever it takes*” – per salvare l'Euro¹².

⁸ G. DE CALIGNON, *Coronavirus : la stratégie agressive de Marine Le Pen ne porte pas ses fruits dans l'opinion*, articolo pubblicato su “Les Echos”, 2 aprile 2020, www.lesechos.fr/politique-societe/politique/coronavirus-marine-le-pen-ne-tire-pas-profit-de-sa-strategie-agressive-dans-lopinion-1191440

⁹ A. FAGGIANO, *Sondaggi Ipsos: tracollo Lega: -5,7%*. Forte risalita M5S, pubblicato su “Termometro Politico”, 26 aprile 2020, www.termometropolitico.it/1527805_sondaggi-ipsos-tracollo-lega-bene-m5s.html

¹⁰ I. KRASTEV, *After Europe*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2017.

¹¹ Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly, pubblicato su “Financial Times”, 25 marzo 2020, www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b

¹² How to Manage Current Global Challenges, discorso di Mario Draghi del 26 luglio 2012 alla UKTI Global Investment Conference: www.youtube.com/watch?v=hMBI50FXDps

Un buon punto di partenza che va in questa direzione è la triplice risposta della Commissione europea che i) ha mobilitato fondi e aperto linee di credito a disposizione degli stati membri, attraverso numerosi canali come il Meccanismo Europeo di Stabilità, la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e l'intervento massiccio della BCE; ii) ha garantito che i confini nazionali tra gli stati rimanessero aperti affinché le merci e gli aiuti potessero continuare a circolare; iii) ha sospeso i vincoli imposti dal Patto di Stabilità e derogato alle rigide norme sugli aiuti di Stato. L'idea di un *Recovery Fund* a sostegno della ripresa economica, mobilitando il bilancio europeo o ricorrendo a nuovi strumenti di finanziamento, è un altro importante tassello che spinge ad un cauto ottimismo quanto alla capacità dei 27 paesi europei di trovare un accordo su misure necessarie e urgenti. È bene ricordare infatti che è il Consiglio europeo – composto dai capi di stato o di governo dei 27 paesi membri dell'UE – l'organo con il potere strategico di definire le priorità europee e la direzione da intraprendere. Sono dunque i singoli stati membri a negoziare a Bruxelles il corso della politica europea.

Le due differenti crisi che hanno messo la democrazia europea a dura prova negli ultimi due decenni, devono servire da ulteriore monito affinché emerga la volontà politica a supporto di misure straordinarie per uscire dall'emergenza, accompagnate da riforme strutturali degli assetti europei, in particolare dell'Eurozona. Da ormai più di un decennio se ne discute, purtroppo senza successo. Un cambio di passo è necessario anche nel dibattito relativo al modello di integrazione europea da perseguire in futuro. I cinque scenari delineati dalla Commissione europea nel *Libro Bianco sul Futuro dell'Europa* del 2017¹³ sono un utile strumento per capire dove è possibile aggregare un più ampio consenso. La *Conferenza sul Futuro dell'Europa*¹⁴ – che avrebbe dovuto debuttare il 9 maggio, ma non partirà prima di settembre 2020 a causa del Coronavirus – assume oggi un significato ancora più strategico e potrebbe rappresentare la piattaforma dove avviare finalmente il percorso di riforma della governance europea.

La crisi porta progresso e chi supera la crisi supera sé stesso senza essere superato, diceva Albert Einstein. Per la democrazia europea, questa è l'occasione di dimostrare la propria capacità di sapersi rimodellare nel tempo, con un rinnovato slancio che sappia guardare alle necessità del futuro coerentemente agli ideali originari.

¹³ Commissione Europea, *Libro Bianco sul Futuro dell'Europa – Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, 1 marzo 2017, www.ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Shaping the Conference on the Future of Europe, COM(2020) 27 final*, 22 gennaio 2020, www.ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-conference-future-of-europe-january-2020_en.pdf

3. Con lo sguardo rivolto al futuro: cittadini e istituzioni

La comunicazione svolge un ruolo cruciale all'interno di ogni democrazia. Tuttavia, l'assenza di una sfera pubblica europea rende estremamente difficile garantire un flusso di informazione e una comunicazione efficace tra il cuore nevralgico delle istituzioni europee e gli stati membri.

Nonostante siano numerosissimi gli strumenti e le piattaforme a disposizione, i messaggi lanciati al livello europeo faticano ad arrivare ai cittadini e spesso la lente del dibattito nazionale esercita un filtro sul contenuto originario. Esistono canali diretti di comunicazione delle istituzioni europee, facilmente accessibili per tutti online. Tuttavia, una fetta importante della comunicazione europea resta ‘intermediata’ da media o rappresentanti nazionali/locali. Il messaggio originario ‘viaggia’ per lunghe distanze e si riflette in un caleidoscopio di messaggi derivati, espressi secondo codici linguistici e culturali diversi, spesso incorporando il punto di vista e l'interpretazione dell'intermediario.

In questo contesto, si inseriscono anche frequenti fenomeni di ‘misinformazione’ (diffusione involontaria di notizie false) e ‘disinformazione’ (diffusione intenzionale di notizie false) difficilmente controllabili e che complicano ulteriormente il meccanismo di comunicazione all'interno delle 27 diverse sfere pubbliche europee. Il processo di democratizzazione dell'informazione e della comunicazione, se da un lato ha reso più ampia e accessibile l'offerta, dall'altro ha reso più difficile la verifica delle fonti e la selezione dei canali.

Iniziative come il sito internet *Cosa fa per me l'Europa*¹⁵ – dove è possibile consultare direttamente informazioni sulle politiche e i progetti UE con un impatto locale sui cittadini – nascono con l'obiettivo di fornire una fonte ufficiale di informazione chiara, accessibile e affidabile nei contenuti. Nell'ultimo decennio, sono stati tanti i progetti lanciati per costruire un canale diretto tra istituzioni e cittadini e contrastare il cosiddetto *deficit* di comunicazione al livello europeo. Il nodo cruciale, tuttavia, non è la quantità ma l'efficacia della comunicazione: dunque, le strategie che possono essere messe in pratica a tal fine nonostante i limiti – linguistici, culturali e strutturali – che rendono estremamente complessa la dinamica di comunicazione tra le istituzioni europee e i cittadini dei diversi stati membri.

In generale, strumenti in grado di avvicinare e creare un contatto più diretto tra istituzioni e cittadini hanno un potenziale maggiore anche in termini di efficacia comunicativa. Al livello europeo, specialmente negli ultimi anni, si è investito molto su questa strategia, tentando di introdurre elementi di innova-

¹⁵ Il sito è accessibile nelle 24 lingue ufficiali dell'UE all'indirizzo: www.what-europe-does-for-me.eu

zione nella democrazia europea, sia sul fronte politico che della comunicazione. Nel 2014, ad esempio, entra a far parte della competizione elettorale la figura di un candidato di punta per le principali famiglie politiche europee: il cosiddetto *Spitzenkandidat*. Nonostante le innegabili difficoltà riscontrate nel far funzionare questo meccanismo – dovute sia alla particolare natura della competizione elettorale europea sia ai complessi negoziati attraverso cui si definisce la leadership UE – c’è in esso un potenziale ancora da esplorare per il futuro¹⁶. Un ruolo strategico viene svolto anche dalle rappresentanze delle istituzioni europee negli stati membri: attraverso la promozione di progetti rivolti ai cittadini e campagne di informazione sulle opportunità offerte dall’UE, esse rappresentano importanti punti di contatto tra cittadini e istituzioni. Si tratta di canali che godono del vantaggio strategico legato alla maggiore prossimità territoriale e che possono essere ulteriormente potenziati.

Quest’ultima crisi sta evidenziando ancora una volta l’impatto positivo di una comunicazione più diretta. Attraverso strumenti come video messaggi e live chat sulle piattaforme social, è possibile incrementare la capacità di penetrazione del messaggio europeo all’interno delle singole realtà nazionali. Gli strumenti dell’era digitale rappresentano dei potenti alleati in questo senso. Anche le campagne di comunicazione lanciate per informare i cittadini sulla reale entità della risposta congiunta europea e per contrastare la viralità delle cosiddette *fake news* (o bufale), vanno nella stessa direzione. Si tratta solo di alcuni esempi, ma le iniziative sono diventate sempre più numerose nel corso degli anni. Molto è stato fatto, tanto e meglio si può ancora fare, anche su questo fronte.

Come ogni democrazia, anche la democrazia europea è destinata ad essere imperfetta. Una critica costruttiva, finalizzata alla proposta di riforme e miglioramenti concreti, è dunque utile e auspicabile. Non lo è un’opposizione distruttiva, che nega gli indubbi aspetti positivi dell’integrazione europea e ne esalta esclusivamente le criticità, rilanciando un modello nazionalista che in passato ha trascinato il Continente nei suoi periodi più bui. Dall’altro lato, è necessario però che la critica costruttiva incontri la volontà politica a rivedere la governance europea e rilanciare il progetto d’integrazione secondo un modello efficiente, ispirato al principio di sussidiarietà. Un modello che sappia conciliare e valorizzare l’unità nella diversità; rilanciando, su queste basi, una comune

¹⁶ Il Wilfried Martens Centre for European Studies – il think tank ufficiale del Partito Popolare Europeo a Bruxelles – ha approfondito lo studio di questo sistema nel *research paper* ‘25 Years of *Spitzenkandidaten* – What Does the Future Hold?’, di Steven Van Hecke, Wouter Wolfs and Victor De Groof, pubblicato nel novembre 2018: www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/ces_policybrief_spitzenkandidaten-web.pdf

cittadinanza europea forte del valore aggiunto delle singole identità nazionali che la compongono.

NOTE SUL RILANCIO DEL PROGETTO EUROPEO.
ARCHITETTURA POLITICO-ISTITUZIONALE
E RIFORMA DELLA RAPPRESENTANZA

di Maurizio Serio¹

1. *Il problema della disintegrazione*

Generalmente, l'integrazione europea si è sviluppata per attrazione centripeta, aggregando cioè via via i Paesi che volevano far parte della Comunità, poi Unione, europea attorno a un nucleo di Paesi fondatori e al legame che li tiene insieme cioè l'"*acquis communautaire*", ovvero quel complesso di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione europea. Tuttavia, di fronte allo stallo attuale del processo di integrazione, degli effetti della Grande crisi economica del 2007-2008 e della pandemia globale del 2020, questa forma di integrazione al giorno d'oggi viene sempre più spesso giudicata dagli addetti ai lavori come difficilmente replicabile e sostenibile, a pena della stessa sopravvivenza dell'UE. Al contrario, costoro immaginano (a vario titolo, come vedremo tra un attimo) delle forme di integrazione differenziata, quali evoluzioni dello spazio politico dell'Unione.

Vero è che l'integrazione differenziata, alla lunga, potrebbe, molto più che unire saldamente i destini di alcuni Stati, finire col disarticolare l'intero Continente lungo linee di frattura fra gli Stati, che già sono in atto e che sono di natura diversa: Stati del Nord Europa "creditori" *vs.* Stati del Sud Europa "debitori"; differenze tra i sistemi sociali fra Stati dell'Ovest e Stati dell'Est, anche in ordine alla questione migratoria; gruppi dirigenti e intellettuali a favore di *policies* basate su criteri di efficienza economica (*market making*) o di solidarietà (*market correcting*); elettorati nazionali che erogano consenso, invero in maniera discontinua anche nello stesso Paese, verso formazioni sovraniste e anti-europeiste; Stati interventisti in politica estera e Stati invece più attendisti, che non vogliono o non sono in grado di partecipare ad azioni di politica estera in comune con altri Stati, per ragioni di interesse economico, geostrategico o di opinione pubblica, ecc.

Ogni frattura minaccia direttamente una o più delle quattro libertà di circolazione garantite dai Trattati nello spazio politico europeo: beni, capitali, servizi e persone. Per questo le fratture generano un "campo di tensione" interno

¹ Professore associato di Storia delle Dottrine Politiche, Università degli Studi Guglielmo Marconi.

all'Unione che alcuni ritengono vadano affrontate ricorrendo a forme di integrazione diverse dal passato, forme appunto di integrazione differenziata, o integrazione flessibile, peraltro in alcuni casi già previste dai Trattati.

2. *Previsione di scenari*

Qui mi limito a registrare, tra le altre, alcune proposte recentemente avanzate in letteratura per incidere sugli assetti politico-istituzionali. Se pensiamo a possibili scenari di evoluzione istituzionale, vediamo come il dibattito teorico prospetti diversi modelli: federalismo, confederazione, Europa a più cerchi o livelli, o a più velocità.

A questo proposito, vanno anzitutto ricordate quelle che aggiornano il paradigma federalista adattandolo alla mutata realtà dell'Europa dei 27. In realtà, dai Trattati di Roma ad oggi, non c'è mai stato uno spazio politico effettivo per una proposta autenticamente federalista, a meno di mettere in discussione la centralizzazione di potere operata in seno agli organi comunitari. A ciò si aggiunga quello che è stato definito "il lungo equivoco federalista"² ovvero l'identificazione posticcia tra il processo di integrazione europea e la chimera di una progressiva federalizzazione. Il processo di integrazione europea si è rivelato infatti un processo di graduale condivisione di sovranità, in cui molte importanti garanzie, che negli ordini federali tradizionali sono poste a protezione delle prerogative dei singoli stati, sono qui del tutto assenti. Di conseguenza, l'integrazione tende a promuovere certe dinamiche centralizzatrici, più di quanto non avverrebbe in un vero ordine federale. Non sorprende dunque che categorie tipiche dello Stato nazionale e incompatibili con un vero ordine federalistico abbiano spesso ispirato, e ispirino tuttora, i piani di avanzamento dell'integrazione europea.

Nonostante ciò, vi è chi, tuttavia, immagina la costituzione di un nucleo forte di Paesi, legati tra loro da una patto federale, al cui esterno tutt'intorno graviterebbero gli altri Stati membri uniti semplicemente dal mercato unico. Naturalmente la composizione di queste cerchie varia da proposta a proposta, anche a seconda dalle contingenze del momento in cui vengono formulate: il collante di volta in volta è la tradizione europeista, la grandezza della popolazione, l'appartenenza all'Eurozona, e così via.

Altri propugnano più raffinati modelli a "geometria variabile", che di fat-

² Cfr. F. REHO, *Dottrine federaliste nell'integrazione europea: una rilettura critica per l'oggi*, in A. Iodice (a cura di), *Per un nuovo inizio. Democrazia, economia e politica estera nell'Unione Europea*, Apes, Roma 2018, pp. 38-59.

to abbandonano sia la strada del federalismo inclusivo a livello teorico che quella del funzionalismo additivo sul piano pratico, allorché prevedono la possibilità di accordi “al ribasso” tra Stati coinvolti nella logica comunitaria, da un lato, e interlocutori privi dello status di membri, dall’altro, anche su questioni in cui in ottica integrazionista era richiesta una convergenza piena, stabile e costituzionalmente sancita dai Trattati col vecchio sistema dei “pilastri” (economia, moneta unica, cooperazione giudiziaria, politica estera e di difesa, ecc.).

In tutti questi progetti, tuttavia, si ravvisa a mio parere la prevalenza di una logica di esclusione, secondo cui l’UE può rimanere in piedi solo a patto di tagliare alcuni rami supposti secchi, a protezione della retroguardia di Paesi di più vecchia fedeltà comunitaria. Questa attitudine non è risolutiva dello stereotipo che contrappone i Paesi del Nord a quelli del Sud dell’Unione e che ha persino oscurato la dialettica fra quelli occidentali e i *new comers* emersa dopo l’allargamento ad Est. Rispetto a ciò, è stato notato che “la sfida politica è diventata non più quella di unire la ‘nuova’ Europa alla ‘vecchia’, ma di assicurare una convergenza tra Nord e Sud, in modo da evitare quei perduranti contraccolpi politici che mettono a rischio la sopravvivenza del progetto europeista come tale”³.

Per tutto questo osservatori attenti auspicano che “parrebbe comunque indispensabile ‘demoltiplicare’ le procedure decisionali dell’Unione: distribuendole nella distinzione fra materie sottoposte a una disciplina unificata (‘comunitarizzate’, come il mercato unico, la moneta unica e le questioni attinenti al commercio), quelle rimaste intergovernative (‘comuni’, come la politica estera, di sicurezza e di difesa) e quelle meramente ‘coordinate’ (il regime di Schengen e di collaborazione giudiziaria). Una struttura a più livelli, determinata dal fatto che le materie di ordine economico vanno rigorosamente disciplinate, con un qualche *fiscal compact* e prefissate percentuali del debito pubblico, mentre quelle di politica estera e di sicurezza, per la loro eterogeneità e imprevedibilità, non si prestano a pianificazioni preordinate; quelle relative alla giustizia e affari interni rimangono, invece, l’ultimo ridotto delle prerogative nazionali, poiché incidono sui rispettivi, diversi, contratti sociali interni”⁴.

³ N. TOCCI, G. FALEG, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, in N. Tocci (a cura di), *Imagining Europe: Towards a More United and Effective EU*, IAI Research Papers, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2014, p. 19.

⁴ G. LENZI, *La diplomazia. Passato, presente, e futuro*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2020, pp. 264-265.

3. *Proposte*

Proviamo a dettagliare meglio alcuni suggerimenti circa la riforma della rappresentanza europea lungo tre direttive:

- i) riorganizzazione delle istituzioni rappresentative in chiave sussidiaria;
- ii) ristrutturazione dell'offerta politica dei partiti;
- iii) partecipazione dal basso.

i) Nei regimi democratici il volto principale del consenso è dato dagli istituti di rappresentanza, specie indiretta. La richiesta emergente dal basso e talvolta espressa nei canoni controproducenti del sovranismo, è di rendere effettivamente sussidiaria la rappresentanza, facendo in modo che la decisione degli organi politici sia non più il frutto di un disegno oscuro, spesso mediato dai gruppi di interesse, ma poggi realmente sulla sovranità popolare. Una riforma istituzionale pensata in questa direzione dovrebbe mirare a ridurre quel “deficit democratico” che accompagna sin dai suoi esordi il progetto europeista e che ha bollato spesso di irrilevanza l’azione rappresentativa del Parlamento europeo. La partecipazione elettorale è senz’altro in ripresa, dopo aver toccato il punto più basso nella tornata elettorale del 2014 (42,61%). Nelle elezioni del 2019 è andato a votare il 50,62% degli aventi diritto tra i cittadini dell’Unione, ma siamo comunque ancora lontani dal 61,9% delle prime elezioni per il Parlamento, quelle del 1979. La percezione di una rappresentanza simbolica e sterile svolta dal Parlamento rimane molto forte e si alimenta degli insuccessi politico-diplomatici dell’intera Unione.

Proviamo pertanto a ripensare il Parlamento, strutturandolo in due Camere, l’una formata dai rappresentanti politici dei singoli Paesi membri, l’altra con competenza tecnica, e non politica, ristretta, ma non esclusiva, sulle materie economico-sociali, ed espressiva di gruppi di interesse transnazionali e iscritti ad un apposito registro – aggiungo che quest’organo andrebbe a rafforzare le competenze e il peso di un organo solo consultivo come il Consiglio economico e sociale, sostituendolo. Dal punto di vista della selezione dei rappresentanti, la seconda Camera potrebbe essere eletta in un collegio unico europeo, a patto di includere una quota fissa (tre?) rappresentanti per ogni Stato membro, mentre la Camera politica dovrebbe seguitare ad essere eletta in collegi nazionali⁵. Ovviamente per entrambe sarebbe prevista la consultazione popolare diretta⁶.

⁵ F. FELICE, M. SERIO, *Europe as a relational good*, in “Global & Local Economic Review”, XIX, n. 1, 2015, pp. 55-78.

⁶ Cfr. l’ipotesi di rappresentanza dei territori esposta da Jan Zielonka nell’intervista *È l’uguaglianza l’unica chance del liberalismo*, in “la Repubblica”, 11 luglio 2019.

L'obiettivo dichiarato, in controtendenza forse con l'ispirazione originaria dei Trattati ma ormai divenuto necessario pena il declino e la sua dissoluzione, è l'allargamento progressivo della partecipazione popolare.

ii) La rappresentanza gioca un ruolo fondamentale nel processo di formazione di un popolo e della sua identità perché ne certifica politicamente l'esistenza e ne struttura la sovranità: fuori dalla rappresentanza popolare non vi è democrazia. A ciò gioverebbe se i grandi partiti europei prendessero atto dell'inevitabilità del processo di politicizzazione ai fini del mantenimento dell'obiettivo dell'integrazione, e si decidessero a strutturare lo spazio politico lungo il *cleavage* destra/sinistra, così modificando il loro stile di offerta politica. Come risultato, ogni *issue* verrebbe inquadrata attraverso un giudizio politico di merito sulle singole politiche europee, analogamente a quanto accade nelle società e nei parlamenti nazionali, piuttosto che, come accade oggi, lungo l'asse semiplebicitorio di accettazione/rifiuto della legittimità stessa dell'Unione e del tipo di integrazione proposta dalle sue istituzioni. È evidente che nella situazione attuale questo possa apparire un compito troppo ambizioso e fuori della portata dei partiti europei, che per radicamento territoriale e presa popolare non possono certo essere equiparati alle loro omonime compagnie nazionali. Proprio per questo, però, la costruzione della loro legittimità d'azione dovrà avvenire non all'interno di una fantomatica sfera pubblica sovranazionale, ma all'interno delle comunità discorsive delle singole nazioni, le cui opinioni pubbliche dovrebbero (ricordiamo che siamo all'interno di un modello normativo) essere sollecitate dai media a riflettere sulle questioni europee, in modo comparativo, ovvero tenendo in conto i paralleli dibattiti, posizioni e controversie che vanno svolgendosi nelle altre sfere pubbliche nazionali. Il risultato è lo strutturarsi di una complessa dinamica d'interazione fra una pluralità di attori politici e sociali, che si risolve in "comunicazione accresciuta tra le sfere pubbliche nazionali e tra queste e il sistema politico istituzionale dell'Eu"⁷.

iii) Come si creano le comunità discorsive? Una delle idee maggiormente dibattute al giorno d'oggi riguarda l'implementazione di strumenti di democrazia elettronica o digitale in grado di agevolare il processo di consultazione popolare e di *accountability* della classe politica europea⁸. Si parla ad esempio

⁷ M. TELÒ, *L'integrazione regionale dell'Unione europea*, in Aa.Vv., *Atlante Geopolitico 2015*, Treccani, Roma 2016, [http://www.treccani.it/encyclopedia/l-integrazione-regionale-dell-unione-europea_\(Atlante-Geopolitico\).](http://www.treccani.it/encyclopedia/l-integrazione-regionale-dell-unione-europea_(Atlante-Geopolitico).)

⁸ Cfr. M. SERIO, *Premesse e promesse della democrazia digitale*, in "Prospettiva Persona", n. 1, 2020, pp. 29-33.

di piattaforme web in grado di connettere costantemente i rappresentanti politici e tecnici delle due Camere con i loro elettori, durante la campagna elettorale e nel corso del mandato, prevedendo il ricorso a strumenti *open source* di monitoraggio dell'attività parlamentare, con la possibilità di fornire/ricevere un *feedback* immediato alle iniziative implementate. Premetto che non stiamo parlando di piattaforme che condizionano la vita interna di un partito e il comportamento stesso dei suoi rappresentanti eletti in cariche parlamentari o di governo. Ci riferiamo invece a piattaforme meramente informative, rivolte non ad un gruppo selezionato e selettivo di elettori, ma alla totalità dell'elettorato affinché siano d'ausilio ai media tradizionali nella strutturazione dell'opinione pubblica e della domanda politica (un pionieristico e importante esempio è costituito in Italia da “Openparlamento”, applicazione offre gli strumenti per seguire, comprendere e partecipare a tutto ciò che viene proposto, discusso e votato nel Parlamento italiano: seguire le attività del singolo parlamentare o le vicende di un disegno di legge e selezionare informazioni su tutto ciò che viene prodotto in Parlamento su un determinato argomento). Con simili strumenti di democrazia partecipativa sarebbe per giunta possibile includere strati sempre più ampi di cittadini nell'attività politica, prevenendo rigurgiti di antipolitica e fidelizzando al dibattito internazionale gli elettorati più propensi a concentrarsi provincialmente solo sulle questioni domestiche. Per di più, la “struttura di opportunità” che rende possibile una simile mobilitazione politica permanente della cittadinanza è già data, allorché si consideri il tasso sempre più alto di partecipazione attiva delle nuove generazioni, tutt'altro che apatiche, tramite strumenti *peer-to-peer* di *web democracy*, come i social network, i forum o le applicazioni per l'aggregazione e lo studio degli *open data* delle amministrazioni pubbliche.

4. *La prossima frontiera dell'integrazione*

Accanto a queste considerazioni di carattere istituzionale, che guardano all'interno dello spazio politico europeo e alle sue procedure di funzionamento, non è possibile omettere una riflessione sulla grande sfida che il mondo globalizzato pone alla sostanza stessa della costruzione europea. L'Europa che verrà, per esistere e resistere davanti ad eterogenee forze disgregatrici di natura sia endogena che esogena, dovrà essere sempre più imperniata sull'istituto della cittadinanza – e su ciò che ne costituisce il cuore a partire dall'ispirazione del Trattato di Maastricht: la libera circolazione delle persone, ciò che rende la cittadinanza europea distinta e genuinamente complementare rispetto alla cittadinanza nazionale⁹.

⁹ M. SERIO, *Crisi e utopia della cittadinanza europea*, in A. Campati (a cura di), *Cittadinanza*

Ad oggi la cittadinanza europea si è manifestata come una prassi funzionale, legata ai benefici derivanti dalle libertà di movimento concesse nello spazio politico comune ai cittadini dei Paesi membri. Lo status dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo è invece regolato dalla Direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003, che riconosce loro, sulla base condizionale anzitutto della residenza, un corpus di diritti in ambiti fondamentali come lavoro, istruzione, sicurezza sociale, fisco e libertà di associazione. Tuttavia permane l'esclusione dal godimento dei diritti politici (con eccezioni talvolta per le elezioni locali), considerati appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione. Questo consegna di fatto i cittadini di Paesi terzi in una posizione subordinata, obbligandoli ad affidarsi al supporto di altri attori (ong, enti caritativi, sindacati) per poter essere politicamente rappresentati. Eppure le politiche che ogni Stato adotta naturalmente ricadono anche su coloro che vivono entro i suoi confini senza però esserne cittadini – e ciò vale ancor più per l'UE se si pensa a decisioni di governo su temi quali l'ambiente e la stessa regolamentazione dell'economia globale, che naturalmente toccano in profondità le vite di quanti risiedono sul suo territorio. Infatti non è il mero consolidamento della posizione di residente a poter creare i prodromi di una piena consapevolezza come futuri cittadini. Non a caso gli studiosi parlano a questo proposito di una condizione di “semi-cittadinanza”, o *denizenship*, sottolineandone pregi e criticità.

A partire da ciò, una significativa dottrina ha auspicato una riformulazione dell'istituto della cittadinanza europea. Dal canto suo, la Corte di Giustizia dell'UE ha ribadito nelle sue sentenze che condizione per il riconoscimento dei diritti era il loro carattere funzionale alla libertà di circolazione: esso tutela non solo le esigenze del mercato, coniugandole con la realtà e la necessità del movimento nello spazio europeo, ma può promuovere anche una visione che valorizzi la partecipazione al mercato come precipua identità europea. Le grandi aspettative sorte in seguito alla celebre sentenza *Ruiz Zambrano* del 2011 non hanno potuto aver seguito perché pretendevano di scollegare “definitivamente lo status di cittadino europeo dalla logica della circolazione nel mercato interno”, ponendosi in diretto contrasto con le norme stesse dei Trattati.

Suggeriamo che il doppio salto logico da compiere possa essere questo: dal credere che i diritti di cittadinanza possano essere protetti solo in antitesi ad una giurisdizione basata sul paradigma di mercato – o che viceversa debbano essere subordinati a quest'ultimo, in nome di supreme esigenze di conservazione dell'impianto neofunzionalista dell'Unione – alla constatazione che è proprio il mercato ad esser meglio tutelato se vengono promossi, implementati e diffusi

e sogno europeo. Partecipazione e inclusione tra vincoli e opportunità, Mimesis, Milano 2020, pp. 101-118.

i diritti di cittadinanza. Dunque, anziché considerare il mercato al servizio di peraltro fumosi obiettivi di uguaglianza e solidarietà – una strategia che, se può riempire la bocca di sedicenti *opinion leaders* tuttavia non porta da nessuna parte a livello politico né assicura concrete conquiste sul piano dell'estensione dei diritti – la provocazione è quella di considerare piuttosto la stessa solidarietà come funzione del mercato, sulla base della considerazione che alla lunga un mercato senza solidarietà non regge dal punto di vista funzionale, cioè non assicura la fruizione di quei beni e il raggiungimento di quegli obiettivi (benessere diffuso, efficace allocazione delle risorse, ecc.) che ci si aspetta esso produca.

La prossima frontiera dell'integrazione è il riconoscimento di diritti che discendono dallo status di cittadino europeo (compresi i diritti politici) anche a soggetti che non sono cittadini degli Stati membri, a partire naturalmente da quelle persone immigrate già coinvolte, a vario titolo, nei network della società civile transnazionale, come ad esempio i lavoratori stranieri e i cittadini degli Stati terzi. Di qui l'auspicio di una revisione della disciplina corrente per dissociare la pratica della cittadinanza dall'appartenenza ad una comunità nazionale definita per nascita o territorialità, fino a concedere la cittadinanza europea alle persone richiedenti asilo, a quelle rifugiate e ai titolari di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o motivi umanitari, che non possono circolare liberamente in Europa e sono costrette a rimanere nello Stato di prima accoglienza finché non ne ottengono la cittadinanza, senza poter aspirare a migliori opportunità.

Ciò dunque significherebbe permettere a tutti costoro di acquisire la cittadinanza europea senza il bisogno di ottenere prima quella di uno Stato membro dell'Unione.

Al momento, non si potrebbe arrivare a tale risultato attraverso un atto dell'Unione, “visto che l'art. 25, par. 2, TFUE si limita a prevedere un ampliamento dei diritti dello status di cittadino, e non appare quindi utilizzabile per modificare i criteri di attribuzione della cittadinanza”¹⁰. Solo un'iniziativa politica autorevole potrebbe sostenere questo cambiamento. Chissà che queste istanze di inclusione effettiva non possano trovare accoglienza in quel Libro Bianco sulla cittadinanza europea che era già stato auspicato da ambienti vicini alla Commissione Juncker. Del resto, la sfida della democrazia alla politica è sempre stata l'inclusione, sia che si consideri la stessa democrazia sotto il profilo della libertà, sia che la si veda sotto quello dell'uguaglianza.

¹⁰ M.I. PAPA, *La cittadinanza dell'Unione Europea. Prospettive di sviluppo*, in M. Bărbulescu, M. Felici, E. Silverio (a cura di), *La cittadinanza tra Impero, Stati nazionali ed Europa. Studi promossi per il MDCCC anniversario della constitutio Antoniniana*, “L'Erma” di Bretschneider, Roma 2017, p. 322.

DEMOCRAZIA, CULTURA EUROPEA E PARTECIPAZIONE. TRA PANDEMIA ED OPPORTUNITÀ

di Dario Quattromani¹

1. *Europa, politica e territori*

All'inizio del XX secolo la forma democratica riguarda solo un piccolo numero di Paesi. Poi, nel corso del novecento i processi accelerano. Nel 2011, secondo il Rapporto annuale di Freedom House, su un totale di 195 Paesi, sono 87 le democrazie nel mondo, in cui vive il 45% della popolazione complessiva; 48 sono i regimi autoritari con il 24% della popolazione (da notare che più di metà di queste persone vivono in Cina) e 60 sono i Paesi definiti parzialmente liberi, con il 31% della popolazione del pianeta.

Nell'ultimo report annuale, invece, Freedom House ha riscontrato che il 2019 è stato il 14° anno consecutivo di declino della libertà a livello globale. Il divario tra battute d'arresto e guadagni si è ampliato rispetto al 2018, come hanno sperimentato individui in 64 paesi il deterioramento dei propri diritti politici e delle libertà civili mentre 37 paesi hanno avuto miglioramenti. Il modello negativo ha interessato tutti i tipi di regime, ma l'impatto è stato più evidente vicino alla parte superiore e inferiore della scala. Più della metà dei paesi che sono stati classificati come liberi o non liberi nel 2009 ha subito un netto declino negli ultimi dieci anni.

Si trattava, all'inizio del millennio, di una crescita estremamente rilevante. Proprio per questo è paradossale che, in un momento storico che vedeva difondersi nel mondo l'appello alla democrazia, nei fatti il modello democratico stesse contemporaneamente perdendo credibilità e significato.

I principi della democrazia liberale in Europa, storicamente la regione al mondo con le migliori prestazioni in Freedom in the World sono invece sotto forte pressione negli ultimi anni.

I leader e i partiti populisti illiberali nell'Europa centrale hanno continuato ad attaccare le istituzioni indipendenti durante l'ultimo anno. Nella Repubblica Ceca, il primo ministro Andrej Babiš con la sostituzione del Ministro della Giustizia con uno stretto alleato ha fatto temere che stesse tentando di bloccare le accuse penali per il suo presunto uso improprio dei fondi dell'Unione euro-

¹ Docente di Political Science e Scienza Politica, Link Campus University e Università degli Studi della Tuscia; Dottore di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi Roma Tre.

pea, con ciò provocando le più grandi proteste del paese dal 1989. Le elezioni legislative polacche hanno messo in luce come il partito *Law and Justice* si fosse politicamente impadronito dei media statali, le cui trasmissioni hanno testimoniato propaganda di parte. In Montenegro e Serbia, giornalisti indipendenti, figure dell'opposizione e altri nemici percepiti del governo hanno affrontato continue molestie, intimidazioni e talvolta violenza. I partiti di estrema destra hanno ottenuto guadagni elettorali in Estonia, dove il Partito popolare conservatore è entrato nel governo per la prima volta, e in Spagna, dove Vox ha sfruttato il blocco del Paese, senza una maggioranza governativa per la maggior parte dell'anno.

Da tempo in Europa si è giunti a parlare di una vera e propria crisi della democrazia, con il declino della fiducia dei cittadini verso le istituzioni politiche, con la crescente alienazione dai partiti, con la diffusa percezione che i decisori pubblici e in genere i politici siano corrotti, interessati al proprio tornaconto, lontani dall'idea di rispondere del proprio operato. In questo quadro, non mancano gli indicatori che dimostrano un rafforzamento elitista della struttura sociale.

Le società europee contemporanee si trovano a dover affrontare quindi numerose sfide, che vanno dal continuo calo dei tassi di partecipazione elettorale, alla crescente diffidenza nei confronti dei responsabili politici, all'elevato livello di diffusione dei reati motivati dall'odio, dall'intolleranza e dai pregiudizi nei confronti dei gruppi etnici e religiosi minoritari, a un crescente sostegno all'estremismo violento. Tali sfide minacciano la legittimità delle istituzioni democratiche e la convivenza pacifica nei paesi europei.

Nel mondo occidentale, l'analisi del momento politico-istituzionale evidenzia una tensione in atto che contrappone, da una parte, una incalzante domanda di governo, di capacità decisionale, di efficienza ed efficacia da parte delle istituzioni e, dall'altra, la domanda altrettanto esigente di dare più spazio alla pluralità delle voci e degli interessi in gioco, anche quando questo richiede, non di rado, la necessità di ridiscutere la composizione delle arene decisionali, i metodi e i tempi della scelta politica. Tanto più che il modello dei partiti, fino a ieri tradizionale filtro della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, oggi è in profonda crisi.

La dimensione del territorio, in questo quadro, appare cruciale: entro le sue coordinate, le strutture politiche faticano sempre di più a ricomporre estese differenze generazionali, etniche, culturali, mentre i cittadini chiedono di potersi esprimere, di poter contribuire con la pluralità dei loro apporti, delle loro conoscenze e competenze. Nuovi soggetti sociali domandano beni pubblici diversi e una parte significativa di questi beni non può più essere prodotta senza l'apporto di risorse e competenze locali.

Ciò obbliga ad una continua negoziazione tra soggetti e livelli istituzionali

diversi, che si trovano a trattare sui contenuti delle scelte politiche, sulle procedure, sugli impatti. Si va formando uno spazio pubblico policentrico, in cui l'esercizio della decisione si svolge sempre più a rete. Le politiche pubbliche annaspano sotto il peso della complessità – ne è espressione anche il nuovo termine *glocal* entrato nel linguaggio corrente -, ma tornare alle prassi decisioniste e centralizzate del passato appare tuttavia impossibile.

Sono questi cenni di una transizione che investe il modello democratico nelle sue strutture tradizionali e che interroga sul suo futuro, chiedendo come superare una concezione essenzialmente “antagonistica” fra Stato e società civile, tra centro e periferia, tra istituzioni e territori.

Per questo, dopo una fase in cui, nel dibattito politico, ha prevalso l'attenzione alle dimensioni procedurali della democrazia, che consegnano ai cittadini poco più che un'opzione, quella di accettare o rifiutare la classe di governo, oggi si indagano altre strade e dell'idea democratica si approfondisce un profilo più complesso.

2. *Partecipazione dei cittadini: necessità, utilità e possibilità*

Tra gli aspetti costitutivi di una “democrazia di qualità”, come viene in evidenza con sempre maggiore chiarezza, la partecipazione dei cittadini occupa un ruolo nodale: il significato di partecipazione si innesta talmente in profondità nell’idea di democrazia da rappresentare una delle sue misure più rilevanti, da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo, quasi una scelta di campo attorno alla quale ruotano concezioni e prospettive diverse della convivenza. Potremmo dire che, per lo stesso motivo per cui la distanza tra mondi sociali e istituzioni della politica coglie il cuore delle difficoltà della democrazia moderna, così lo sviluppo di una cultura della partecipazione ne rappresenta un cardine, che avvicina l’ideale di una società che è in grado di autodeterminarsi.

Perché democrazia significa anche coincidenza tra autori e destinatari delle norme, tra il legislatore e il cittadino.

Trattare di partecipazione, se da un lato significa addentrarsi in un argomento del quale conosciamo tuttora poco più che i confini, dall'altra parte conduce a intraprendere, per così dire, una operazione “fondativa”, alla ricerca di regole di convivenza più coerenti con la struttura relazionale che è costitutiva della persona, e quindi più favorevoli alla costruzione di un tessuto sociale ricco di qualità umane. Non appare fuori luogo affermare, infatti, che la scelta della partecipazione viene incontro ad un carattere incomprimibile di ogni essere umano, quello di esistere all'interno di una comunità. In questo senso, lo studio del concetto aggiunge alcune informazioni utili. Il termine partecipare contiene

due profili ugualmente rilevanti: “prendere parte”, ma anche “sentirsi parte”; non si prende parte se prima non ci sentiamo parte e, allo stesso tempo, il senso di una comune appartenenza cresce e si rafforza se accettiamo di agire concretamente l’uno accanto all’altro, l’uno a favore dell’altro. Anche in ambito pubblico, dunque, tale doppio profilo della partecipazione non va trascurato. Potenziare la dimensione partecipativa non significa solo adottare uno strumento o una procedura per condividere un obiettivo – la produzione o l’assegnazione di una risorsa, di un diritto – ma dare spazio alla costruzione e alla cura della comunità, che diventa un’opera pubblica fondamentale, perché solo essa può generare il capitale di fiducia, di gratuità, di solidarietà e di coesione necessari ad ogni ipotesi di governo e di convivenza.

È proprio potenziando la dimensione del coinvolgimento e della corresponsabilità, che appare più agevole prestare attenzione alla sussidiarietà, ai valori e agli specifici elementi culturali dei territori, ma anche ai processi di cambiamento che li attraversano e alla valutazione degli impatti, tanto spesso trascurata. Perchè mettere a tema delle politiche pubbliche la partecipazione non significa mostrare un vago interesse per alcuni gruppi colpiti da un deficit di rappresentanza e interpellati genericamente, quanto considerare soggetti della vita democratica uomini e donne, sani e malati, giovani e anziani, cittadini e stranieri, della mia o dell’altrui cultura e religione, con le loro sofferenze, le loro domande, ma anche con il loro contributo specifico.

Anche di fronte ai passaggi più intricati e faticosi della deliberazione politica, una concezione autenticamente comunitaria della democrazia smentisce l’appello al decisionismo, le cabine di regie chiuse e il governo dei competenti. Quando è necessario scegliere tra un’azione accentratrice che taglia di netto – in cui chi vince, vince tutto –, o un’operazione che scomponete e scioglie mano a mano l’incertezza dei fattori, vale la pena chiedersi se, per radicare efficacemente nelle nostre città politiche di pace e di giustizia sociale, di incontro e di accoglienza reciproca tra popoli e culture diverse, risultino più efficaci spettacolari scorciatoie immaginate da élites tecnocratiche, o piuttosto i percorsi lunghi della ricerca, del confronto, dell’apprendimento, della responsabilità condivisa.

È necessario notare che non tutti i processi partecipativi hanno la medesima chance di riuscita, anzi. Quando è un’astratta logica di razionalizzazione strumentale a guidare tali pratiche, o prevale la necessità di controllare il dissenso e dare una legittimazione più ampia alle politiche pubbliche; quando la partecipazione si riduce ad una operazione superficiale di allargamento dei circuiti decisionali, l’esito risulta largamente fallimentare. Lo scenario, invece, si arricchisce di indicatori positivi quando ciò che giustifica l’apertura dei processi decisionali e il coinvolgimento di nuovi soggetti portatori di interesse, è la scelta di spostare in avanti i confini della democrazia, dando maggiore attenzione ai

diritti delle persone e alle loro comunità di vita – con le conseguenti responsabilità – e facendo spazio alle ragioni del bene comune.

Infatti, quando una esperienza di partecipazione politica condotta correttamente interviene su un punto di frattura territoriale o sociale, dà vita ad un “di più” in termini di rafforzamento dei legami, di sviluppo di linguaggi e codici comuni, di apprendimento e trasmissione di conoscenza, di identificazione di nuovi percorsi negoziali, conducendo le persone e i gruppi a condividere, se non le decisioni, almeno le difficoltà e le prospettive di crescita della propria comunità.

Quando una partecipazione ricca di qualità diventa cardine di riferimento nell’elaborazione e nell’attuazione delle politiche pubbliche, allora il limite che ciascuno pone all’altro inevitabilmente, non è un fattore a cui sottrarsi, ma una condizione che va accettata fino in fondo. Il pluralismo e la complessità dei fatti sociali diventano un dato ordinario e permanente del processo democratico da cui partire, che le istituzioni sono chiamate ad organizzare e armonizzare. Anche l’ennesima opinione non mette in crisi il processo, ma lo arricchisce; le decisioni, condotte fuori dai gruppi chiusi, attraversano dinamiche reticolari, in cui i soggetti gestiscono maggiori informazioni e opportunità di controllo dei processi; la decisione non è chiusa nel breve termine della promessa elettorale e della durata del mandato, ma è aperta a sviluppi, verifiche e correzioni in un segmento temporale più lungo, quello della vita della comunità.

3. *Riflessioni attuali*

La pandemia ha ricostruito i confini nazionali (persino delle città) e non tornerà facilmente di moda l’idea di un mondo unico (e benefico) per tutti.

Non c’è stata nessuna politica europea sull’epidemia, perché ogni paese ha fatto a modo suo, con i tempi suoi, e ha pensato a sé in maniera esclusiva (quanto alcune autonome decisioni, o meglio non-decisioni, abbiano davvero fatto gli interessi della propria nazione è un altro discorso). Anche all’interno dell’Europa la chiusura delle frontiere è stata l’unica decisione comune; o meglio, è diventata comune perché ogni paese l’ha fatta sua in rapida successione.

Resisterà l’Europa al dopo virus? Probabilmente sì.

Resterà com’è? Difficile.

Come cambierà? Impossibile dirlo.

Se la globalizzazione mostra crepe, se non fallimenti, e l’Europa è alla disperata ricerca di sé stessa, arriva la pressione, culturale e politica, del comunismo cinese come modo di gestire la società come alternativa alle nostre democrazie. In prima battuta, agli occhi del mondo, l’autoritarismo cinese non aveva

dato una bella prova di sé. Un virus che, pur avendo avuto il primo caso il 19 novembre 2019, è stato comunicato all'Organizzazione mondiale della sanità solo ai primi di gennaio, non è prova di efficienza; ma non è prova di moralità (e neppure di umanità) aver arrestato il medico che aveva lanciato per primo l'allarme – vero eroe di questa storia – che poi morirà dello stesso virus di cui aveva dichiarato (invano) la pericolosità. La capacità militare di chiudere in maniera impermeabile Wuhan, e di conseguenza la capacità di abbattere il virus in poche settimane (sempre che le notizie di zero pazienti sia accertata), a confronto delle difficoltà, in Italia e un po' dovunque (inclusa Parigi), di ottenere lo stesso risultato con un metodo più persuasivo e democratico, hanno diffuso la suggestione che quel sistema funzioni meglio.

La libertà è una qualità umana innata e non negoziabile, e le sue limitazioni, per ragioni eccezionali e in periodi ristrettissimi, devono comunque ottenere una legittimità democratica (cioè devono essere decise con il consenso del Parlamento), ma rimane l'insinuazione che i regimi autoritari siano più efficienti di quelli democratici. Insinuazione sottile, sotto-traccia, che ottiene anche un ascolto non del tutto minoritario. Inoltre, il modello cinese non è solo autoritario ma è anche meritocratico. Se si vuole fare una differenza decisiva tra il modello sovietico e quello cinese (al netto di avere due culture diverse: Confucio contro lo zar), è proprio nella concezione e attuazione meritocratica di quello cinese. Così la suggestione verso quel modello cresce. Questa suggestione è destinata persino a farci dimenticare quel che siamo come civiltà occidentale: la nostra essenza sociale e personale è centrata proprio sul primato della scelta individuale, conseguenza della libertà individuale. Secoli di cultura e una radice religiosa ebraico-cristiana hanno messo in evidenza che le nostre società, la nostra vita, il nostro pensiero sono fondati sull'irripetibilità della persona. Dimenticarlo solo perché certe norme vengono applicate con più facilità in una società autoritaria ci fa perdere molto più di quel che pensiamo di conquistare. Come si risponde a questa suggestione che arriva anche dall'interno del mondo occidentale (Ungheria, Polonia)?

Ci sono almeno un paio di problemi aperti, a cui dare una risposta urgente e profonda, soprattutto recuperando l'idea solidale di cultura europea che oggi, purtroppo, latita.

Il primo è l'aumento necessario della capacità decisionale del sistema istituzionale nel suo complesso: se neppure nell'emergenza si riesce ad avere una visione e una coerenza europea, non ci si può accontentare del fatto che non sempre c'è l'emergenza. Abbiamo visto che il sistema non funziona: alcuni paesi vogliono procedere in un senso, altri rimangono come non succeda niente, e poi ci sono i livelli istituzionali, che producono bassissima capacità decisionale, con troppe competenze che si ostacolano a vicenda.

Il secondo è la qualità complessiva della classe dirigente, non solo di quel-

la politica: quando i problemi si fanno seri, gravi, anzi gravissimi, ci vogliono leadership di spessore, di qualità, che sappiano governare sistemi complessi. In poche parole: c'è bisogno di persone di cui la gente si fida, persone che la gente possa vedere come migliore (di loro), non uguali (a loro) nel senso delle capacità e delle competenze.

Dopo le guerre il mondo non è più lo stesso, e se questa è una guerra, allora anche il mondo sarà diverso da quello di appena poche settimane fa, e c'è la possibilità che per questa Europa, così com'era all'inizio della crisi, ci sia un futuro migliore. Anzi, se risolveremo questi due problemi, allora anche l'Europa post-virus potrà essere migliore, altrimenti avremo, in un modo o nell'altro, alcune derive autoritarie, che evidentemente andranno a compromettere ulteriormente il processo in corso.

Il 18 maggio il presidente francese Emmanuel Macron e la cancelliera tedesca Angela Merkel hanno proposto un piano da 500 miliardi di euro per finanziare il *Recovery Fund*, un fondo europeo pensato per aiutare i 27 Paesi membri dell'Unione europea a riprendersi dalla crisi economica causata dall'epidemia di nuovo coronavirus.

Nel documento rilasciato congiuntamente da Francia e Germania si leggeva che le modalità di utilizzo dei fondi dovesse essere «in linea con le priorità europee» e gli Stati beneficiari dovranno dare precedenza agli investimenti nei settori della transizione digitale ed ecologica, la ricerca e l'innovazione.

Fra le risposte positive di alcuni stati membri dell'UE, il presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte ha affermato che «la proposta franco-tedesca è un primo passo importante nella direzione auspicata dall'Italia» ma ha poi ricordato che «per superare la crisi e aiutare imprese e famiglie serve ampliare il *Recovery Fund*».

Essendo legato al Multiannual financial framework, il piano necessita dell'approvazione unanime da parte di tutti i 27 Stati membri dell'UE, non semplice, ma sicuramente si tratta di una direzione che la presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen ha intrapreso attraverso il NEXT Generation EU: staremo a vedere se questa azione porterà a risultati non solo economici, ma soprattutto sociali e di stampo europeo.

CAPITOLO II

TRA GLOBALIZZAZIONE, NEO-SOVRANISMI E SCENARI POST COVID-19:
QUALE FUTURO PER IL PROCESSO D'INTEGRAZIONE EUROPEA?

PER UNA TUTELA EFFETTIVA DELLO STATO DI DIRITTO NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

di Raffaele Torino¹

1. *Lo Stato di diritto e i valori costituzionali dell'Unione europea*

Il processo di integrazione europea avviato settant'anni or sono dalla Dichiarazione Schuman ha progressivamente elaborato e consolidato alcuni valori costituzionali comuni, ritenuti omogenei agli Stati che partecipano a questo eccezionale processo di creazione di una unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, oggi scolpiti in maniera epigrammatica nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea ('TUE'): «[l]’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Tali valori segnano un imprescindibile modo di essere del sistema giuridico multipolare e multilivello europeo, in un’ottica di diritti e doveri, sia in senso verticale (fra l’Unione e gli Stati membri, da una parte, e i cittadini, dall’altra,) sia in senso orizzontale (fra gli stessi cittadini europei), delineando in maniera caratteristica – specie se confrontata con altre esperienze extraeuropee – un “modello europeo” di società civile, che va realizzandosi quotidianamente e che gli Stati membri sono tenuti a rispettare.

I valori proclamati dall’art. 2 TUE sono posti al centro del processo di integrazione europea sia in relazione alla possibilità per gli Stati di prendervi parte (l’art. 49 TUE stabilendo che solo gli Stati che rispettino e si impegnino a promuovere tali valori possano domandare di diventare membri dell’Unione europea), sia con riguardo alla circostanza che una violazione di questi valori può portare a una *reductio* dei diritti derivanti dai Trattati per lo Stato membro riconosciuto quale autore della violazione (così come previsto dall’art. 7 TUE quale sanzione estrema della violazione dei valori in questione).

Negli ultimi anni il rispetto di tali valori, segnatamente dello Stato di diritto (*Rule of Law*, per stare alla terminologia inglese), che la Commissione europea

¹ Professore ordinario di Diritto privato comparato, Università degli Studi Roma Tre.

definisce «*la spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna*»², è stato sottoposto a significative tensioni in ragione dei mutamenti giuridico-istituzionali intervenuti in alcuni Stati membri, che hanno sollevato notevoli perplessità circa la rispondenza dei sistemi politico-giuridici di tali Stati membri ai connotati propri dello Stato di diritto quale inteso a livello europeo, soprattutto per come sviluppato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ('Corte UE').

Il riferimento è anzitutto alle preoccupanti riforme istituzionali introdotte negli ultimi anni dalle dominanti forze politiche in almeno due Stati membri dell'Unione europea, Polonia ed Ungheria, che hanno generato la reazione (invero non soddisfacente, come si vedrà in appresso) degli altri Stati membri e delle istituzioni dell'Unione europea. Da ultimo, profittando della crisi sanitaria ed economica indotta dalla diffusione della pandemia da COVID-19, sono stati assunti nei predetti Stati provvedimenti normativi che appaiono rappresentare un ulteriore *vulnus* al rispetto dello Stato di diritto.

2. Stato di diritto e indipendenza del potere giudiziario: il caso polacco

Il sistema giuridico polacco è stato investito sin dal 2015, anno in cui il partito PiS (*Prawo i Sprawiedliwość*, Diritto e Giustizia) è andato al governo del paese, da una serie di riforme che sono da subito apparse particolarmente invasive dell'indipendenza del potere giudiziario.

Preoccupata dalle riforme appena menzionate, sulla scorta di quanto delineato nel 'nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto' del 2014³, la Commissione ha in primo luogo cercato di avviare un dialogo con il governo polacco (indirizzando a quest'ultimo ben quattro raccomandazioni sullo Stato di diritto), diretto a trovare una soluzione conciliativa della assunta minaccia allo Stato di diritto. A fronte della sostanziale indifferenza ed inerzia di quest'ultimo, la Commissione non solo si è vista costretta a dare inizio alla procedura *ex art. 7 TUE*, ma ha anche promosso diverse procedure di infrazione nei confronti dello Stato polacco ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ('TFUE') in relazione alle specifiche violazioni degli obblighi gravanti sulla Polonia in virtù dei Trattati. Tali procedure hanno tutte riguardato la violazione dello standard europeo dello Stato di diritto in relazione alla richiesta indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, 11 marzo 2014, COM(2014) 158 def., p. 2.

³ COM(2014) 158 def., cit.

In particolare, la Commissione ha avviato tre ricorsi per inadempimento nei confronti dello Stato polacco, che hanno rispettivamente dato luogo alla causa C-192/18 (concercente la legge con cui è stata modificata la disciplina polacca relativa all'organizzazione della magistratura ordinaria, da una parte, abbassando l'età pensionabile dei giudici ordinari e stabilendo un'età di pensionamento differente per i magistrati di sesso maschile e femminile e, dall'altra parte, attribuendo al Ministro della Giustizia un potere di proroga, esercitabile su richiesta dell'interessato, ma sulla base di criteri vaghi, con un termine discrezionale e in difetto di motivazione e di un eventuale sindacato giurisdizionale), alla causa C-619/18 (relativa a una riforma che ha sancito una diminuzione immediata e con effetti retroattivi dell'età di pensionamento dei giudici della Corte suprema (ridotta a 65 anni) ed istituendo nel medesimo tempo una procedura di proroga nel servizio incentrata sulla richiesta del singolo giudice al Presidente della Repubblica) e alla causa C-791/19 (relativa alle recenti riforme legislative polacche che hanno nella sostanza configurato le decisioni giudiziarie come possibili illeciti disciplinari e minato l'indipendenza e l'imparzialità della Sezione disciplinare della Corte Suprema polacca, nonché privato i giudici accusati di illeciti disciplinari dei diritti di difesa).

Se si guarda ai risultati ottenuti da queste iniziative della Commissione per tutelare il compromesso rispetto dello Stato di diritto da parte della Polonia va anzitutto osservato che lo strumento che sulla carta avrebbe potuto avere un impatto più dirompente (la sospensione dei diritti di voto dello Stato in seno al Consiglio; tant'è che il Presidente della Commissione E. Barroso si è riferito a questa possibilità denominandola «*opzione nucleare*») ha in realtà riscosso uno scarso successo, mentre più incisivi effetti possono essere ascritti ai ricorsi per infrazione ex art. 258 del TFUE.

Infatti, mentre la procedura di cui all'art. 7 TUE appare irrimediabilmente arenata alla fase delle audizioni della Polonia di fronte al Consiglio tenutesi nel corso del 2018, con i propri provvedimenti la Corte UE ha quanto meno avuto modo di precisare come debba essere inteso lo Stato diritto nel sistema giuridico multilivello europeo, ha formalmente condannato le violazioni del medesimo e, tutto sommato, ha inciso positivamente sulle stesse, riducendone gli effetti e la portata.

In particolare, nella causa C-619/18 (decisa con sentenza del 24 giugno 2019)⁴, la Corte UE ha in primo luogo aperto la strada alla (efficace) utilizzazione del ricorso per infrazione per reagire alle violazioni dello Stato di diritto rappresentate da lesioni al principio di indipendenza dei giudici sulla base della norma “intermedia” dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE (condannando conseguente-

⁴ Sentenza del 24 giugno 2019, ECLI:EU:C:2019:531.

mente la Polonia) ed ha finanche utilizzato un'ordinanza in via d'urgenza (nella forma del *référé inaudita altera parte*) per imporre la provvisoria sospensione dell'esecuzione di due leggi sui poteri e sulla composizione della Corte suprema polacca.

Nella causa C-192/18 (decisa con sentenza del 5 novembre 2019)⁵, i giudici europei hanno ribadito che nel valore dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE rientra il principio dell'indipendenza dei giudici (anche in questo caso evidentemente leso dalla riforma polacca oggetto di esame nella causa), sempre da considerare in relazione al principio di tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, in quanto parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, dunque, principio generale del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 6, par. 3, TUE⁶; in sintesi, anche in questa seconda causa l'art. 19 TUE è stato utilizzato come norma "intermedia" utile a specificare il contenuto dell'art. 2 TUE e a concretizzarne il valore precettivo.

Infine, nella causa C-791/19 (ancora in fase di decisione), la Corte UE ha nuovamente fatto ricorso a un provvedimento d'urgenza a tutela degli effetti della propria futura pronuncia sul merito della controversia⁷, stabilendo che la Polonia deve immediatamente sospendere l'applicazione delle disposizioni nazionali concernenti i poteri della Sezione disciplinare della Corte Suprema con riferimento ai procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici in quanto appare fondato il *fumus boni iuris* relativo alla mancanza di indipendenza della predetta Sezione Disciplinare, sempre ai sensi dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE.

3. La costruzione di una "democrazia illiberale" e il principio di indipendenza dei giudici: il caso ungherese

A partire dall'ascesa al governo nel 2010 di Viktor Orbán e del suo partito *Fidesz*, nonché con la conseguente entrata in vigore della nuova Costituzione del 2011 (la Legge Fondamentale), la apertamente proclamata, marcata e costante evoluzione del sistema politico e giuridico ungherese verso una forma di c.d. "democrazia illiberale" è non meno preoccupante del caso polacco in relazione alla patente violazione del principio dello Stato di diritto nel contesto del processo di integrazione europea.

⁵ Sentenza del 5 novembre 2019, ECLI:EU:C:2019:924.

⁶ Va segnalato che tale sentenza della Corte UE si pone nel solco della precedente giurisprudenza della medesima resa nella causa C-64/16, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.

⁷ *Ordonnance de la Cour (Grande Chambre)*, 8 avril 2020, affaire C-791/19 R.

Fra i molti provvedimenti e iniziative che hanno segnato la progressiva deriva autoritaria, nazionalista e finanche discriminatoria del sistema giuridico ungherese (mi riferisco, oltre alla già menzionata approvazione della Legge Fondamentale nel 2011, al dimezzamento del numero dei parlamentari e alla modifica della legislazione elettorale, con effetti gravemente distorsivi della rappresentanza, nonché alla sostanziale “neutralizzazione” del sistema dei contropoteri e ai significativi pregiudizi alla libertà di stampa), va rammentata – per quel che più interessa in questa sede – la riforma del 2011 della legge n. LXVII del 1997 relativa allo status giuridico e alla retribuzione dei giudici, che ha strumentalmente previsto la subitanea cessazione dell’attività professionale dei giudici, dei procuratori e dei notai che avessero raggiunto i 62 anni d’età (a fronte del precedente requisito dei 70 anni d’età).

Poiché anche questa riforma è apparsa chiaramente indirizzata a pregiudicare l’indipendenza del potere giudiziario rispetto al soverchiante potere di governo, dopo aver inutilmente esperito la fase pre-contenziosa, la Commissione ha promosso un ricorso per inadempimento nei confronti dell’Ungheria in relazione alla dir. 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro⁸. In esito al giudizio⁹, la Corte UE ha riconosciuto che le riforme introdotte dal governo ungherese avessero generato una disparità di trattamento in ragione dell’età non proporzionata rispetto alle finalità perseguitate e che l’Ungheria era conseguentemente venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 2 e 6, par. 1, della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Tuttavia si è trattato di una classica vittoria di Pirro, che non ha certo indotto il governo ungherese a cambiare la propria strategia espansiva a grave discapito degli altri poteri statali.

Infatti, il governo ungherese ha prontamente offerto ai giudici discriminati dalle riforme un risarcimento in vece della reintegrazione del posto di lavoro e, poiché la gran parte di questi ultimi ha accettato la compensazione pecuniaria, esso ha comunque raggiunto il suo obiettivo, ossia sostituire gran parte della magistratura allora in servizio.

Per altro verso e non diversamente di quanto accaduto rispetto alla Polonia, non migliore sorte sta arridendo alla procedura ex art. 7 TUE avviata dalla

⁸ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁹ Corte UE, sentenza 6 novembre 2012, Commissione c. Ungheria, causa C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

Commissione nei confronti dello Stato ungherese su proposta del Parlamento europeo¹⁰. Infatti, anche questa procedura è attualmente incagliata allo stadio dell’audizione dello Stato membro da parte del Consiglio; tanto da indurre il Parlamento europeo ad approvare nel gennaio 2020 una nuova risoluzione (invero riguardante le audizioni in corso concernenti non solo l’Ungheria, ma anche la Polonia) in cui lo stesso ha espresso «*grammatico per il fatto che le audizioni non abbiano ancora portato a progressi significativi da parte dei due Stati membri in questione per quanto riguarda l’eliminazione dei rischi evidenti di violazione grave dei valori di cui all’articolo 2 TUE*» e ha fatto «*notare che l’incapacità del Consiglio di applicare efficacemente l’articolo 7 TUE continua a compromettere l’integrità dei valori comuni europei, la fiducia reciproca e la credibilità dell’Unione nel suo complesso*»¹¹.

Confidando nell’inefficacia o nell’irrilevanza degli atti assunti e delle attività condotte da parte delle istituzioni europee rispetto alla sequela dei propri precedenti provvedimenti che hanno gravemente compromesso i valori democratici e liberali dello Stato ungherese, il governo di Viktor Orbán ha profitato dell’emergenza sanitaria generata dalla diffusione della pandemia di COVID-19 per assestarsi un ulteriore (forse definitivo) colpo allo Stato di diritto nel proprio paese con l’approvazione della Legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 (apparentemente) sulle misure di emergenza necessarie per prevenire ed eliminare l’epidemia causata dall’infezione COVID-19.

Grazie a questa ultima legge, durante il periodo di emergenza generato dall’epidemia, il governo ungherese può prendere tutte le misure già previste dalla Legge n. 128 del 2011 sulla gestione delle catastrofi naturali, nonché le ulteriori misure necessarie, per assicurare la sicurezza della vita e la salute dei (solì) cittadini ungheresi, l’incolumità personale, la sicurezza dei beni e la stabilità dell’economia nazionale, provvedendo finanche a sua discrezione alla sospensione dell’efficacia di leggi e alla modifica di disposizioni legislative.

L’ampiezza dei poteri così concessi al governo ungherese è particolarmente preoccupante soprattutto in ragione della circostanza che la legge non determina alcun preciso limite temporale degli stessi (comunque non collegato ai soli profili di tutela della salute pubblica, ma esteso al finanche più vago concetto della tutela della ‘stabilità dell’economia nazionale’), rimettendolo nella sostanza alla scelta discrezionale del governo, non prevede procedure di controllo

¹⁰ Parlamento europeo, *Risoluzione su una proposta recante l’invito al Consiglio a constatare, a norma dell’articolo 7, paragrafo 1, del Tratto sull’Unione europea, l’esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell’Ungheria dei valori su cui si fonda l’Unione*, 12 settembre 2018 (2017/2131(INL)).

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2020 sulle audizioni in corso a norma dell’articolo 7, paragrafo 1, TUE, concernenti la Polonia e l’Ungheria (2020/2513(RSP)), punto 3.

democratico (limitandosi la legge a prevedere meri obblighi di informazione da parte del governo al Presidente del Parlamento e ai capigruppo) o costituzionale degli stessi, oltre – il che appare oltremodo grave – a prevedere una sospensione a tempo indefinito del momento elettorale e referendario, anche questi collegati alla fine dell'emergenza per come stabilita dal governo.

4. Alla ricerca di una tutela effettiva dello Stato di diritto. Osservazioni e proposte

Se si rivolge uno sguardo sintetico a quanto sopra brevemente illustrato deve essere riconosciuto che l'effettiva tutela dello Stato di diritto quale valore condiviso e comune agli Stati membri partecipanti al processo di integrazione europea risulta essere gravemente compromesso in Polonia e in Ungheria.

Di fronte a questa innegabile compromissione le reazioni poste in essere dalle istituzioni europee presentano più insuccessi che risultati positivi.

Fra gli strumenti inefficaci va sicuramente annoverata la procedura di cui all'art. 7 TUE, che non riesce evidentemente a liberarsi da una condizione strutturale di "soggezione" rispetto al potere degli Stati riuniti in seno alle due istituzioni intergovernative per eccellenza (il Consiglio europeo e il Consiglio), che la rende nella sostanza "prigioniera" di una volontaria cooperazione da parte dello Stato oggetto della procedura e, dunque, applicabile solo in via teorica.

Quanto all'utilizzazione del ricorso per infrazione di cui all'art. 258 TUE, come visto, esso presenta luci ed ombre. In alcuni casi (vedi il caso ungherese di cui alla causa C-286/12) la condanna dello Stato membro è stata pressoché priva di utilità; in altri casi (vedi il caso polacco oggetto della causa C-619/18, in cui la Polonia si è conformata al provvedimento cautelare della Corte UE e ha successivamente abrogato la riforma oggetto di contestazione) l'intervento della Corte UE è stato particolarmente efficace, anche in quanto tempestivo. Ma resta il fatto che, anche in questo caso, al di là del "danno d'immagine" che viene allo Stato che subisce una condanna dalla Corte UE (danno, peraltro, che non tutti gli Stati membri e i loro governi percepiscono allo stesso modo), la protezione e/o il ristabilimento dello Stato di diritto è dipeso in ultima istanza dalla volontaria cooperazione dello Stato membro.

Non è quindi un caso che, dopo aver presentato nel maggio 2018 una proposta di regolamento «*sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*»¹², nel 2019 la

¹² Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, 2 maggio 2018, COM(2018) 324 def., 201/0136 (COD).

Commissione europea, a distanza di soli tre mesi, abbia emanato ben due comunicazioni aventi ad oggetto le proprie riflessioni e proposte per migliorare la protezione dello Stato di diritto¹³.

Qualora venisse approvata, la proposta di regolamento consentirebbe alla Commissione, in presenza di una carenza generalizzata relativa allo Stato di diritto in grado di compromettere i principi di una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, di proporre al Consiglio una decisione avente ad oggetto la sospensione dei pagamenti, la non sottoscrizione di nuovi impegni o la riduzione degli impegni e dei prefinanziamenti destinati allo Stato membro in questione, andando, dunque, ad intaccare in maniera non trascurabile gli interessi economico-finanziari dello stesso. Con una sorta di silenzio assenso, la decisione si considererebbe approvata dal Consiglio qualora lo stesso non respingesse o modificasse (a maggioranza qualificata) la proposta entro un mese dalla sua adozione da parte della Commissione. Al riguardo si può osservare che la Commissione avrebbe probabilmente potuto osare di più, cercando di sottrarre alle difficoltà intergovernative del Consiglio (le medesime che già solitamente bloccano la procedura ex art. 7 TUE) la decisione ultima (sia pure a maggioranza qualificata) circa l'adozione delle predette misure economico-finanziarie di stimolo al rispetto dello Stato di diritto. Ma forse poco importa, la proposta in questione essendo ancora oggi bloccata in sede di Consiglio¹⁴.

Venendo ad un rapido esame delle Comunicazioni del 2019, anche queste non sembrano individuare significativi possibili avanzamenti nella protezione dello Stato di diritto, la Commissione limitandosi a proporre un meccanismo sistematico di monitoraggio dello Stato di diritto riguardante tutti gli Stati membri (il 'ciclo di esame dello Stato di diritto'), che presenta tuttavia ancora una volta il punto debole di essere basato sulla cooperazione degli Stati membri e la cui efficacia dissuasiva appare francamente debole¹⁵.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, 3 aprile 2019, COM(2019) 163 final e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, 17 luglio 2019, COM(2019) 343 def.

¹⁴ Mentre il Parlamento europeo ha già adottato in prima lettura la propria posizione, proponendo alcuni emendamenti volti a introdurre un suo maggiore coinvolgimento; v. la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)), P8_TA(2019)0349.

¹⁵ Mi riferisco al c.d. 'ciclo di esame dello Stato di diritto' di cui alla Comunicazione della

In tale contesto mi permetto di proporre una soluzione che ritengo potrebbe assicurare in misura maggiormente efficace la tutela dello Stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea. Tale soluzione, in realtà già in qualche modo formulata nel contesto del mancato rispetto di altri obblighi gravanti sugli Stati membri, sarebbe rappresentata dalla introduzione di un ulteriore elemento di condizionalità da soddisfare *ex post* nella attribuzione dei fondi strutturali e di investimento europei ('Fondi SIE'). In particolare, si potrebbe prevedere che la effettiva corresponsione su base annuale ai singoli Stati membri degli importi a loro destinati nella ripartizione dei Fondi SIE venga in futuro subordinata ad una valutazione complessivamente positiva nell'ambito di una relazione annuale sul rispetto dello Stato di diritto da parte del singolo Stato membro (valutazione che potrebbe essere demandata alla Commissione, ma – a ulteriore garanzia degli Stati membri – sottoposta al vaglio giurisdizionale della Corte UE), con ciò collegandosi al 'ciclo di esame dello Stato di diritto' proposto dalla Commissione e poco sopra menzionato. Tale soluzione avrebbe con buona probabilità una notevole forza dissuasiva nei confronti dello Stato membro che temesse di riportare una valutazione negativa nella relazione annuale e il vantaggio di non essere strettamente dipendente dalle mere considerazioni politiche derivanti dai rapporti interni fra gli Stati membri.

Commissione, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione, Programma d'azione*, cit., che, sulla scorta delle informazioni raccolte e scambiate con gli attori nazionali e internazionali coinvolti, ivi incluso lo Stato interessato, si concluderebbe con una relazione annuale sullo Stato di diritto di tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

UNA COSTITUZIONE EUROPEA COME RISPOSTA AGLI EGOISMI DEGLI STATI NAZIONALI

di Monica Didò¹ e Francesco Tufarelli²

Sventurata è quella nazione che attende di essere sul ciglio del burrone per accorgersi che sta perdendo il suo popolo, la sua libertà e la sua virtù.

Prendendo in prestito l'incipit di Gibran Khalil si può iniziare questo lavoro, avvertendo però, fin d'ora, che dalle stesse massime spirituali del poeta libanese prenderò altri spunti per completare il contributo.

È tipico dell'Unione europea e della sua breve e travagliata storia caratterizzarsi per continui "stop and go", dove purtroppo lo stop si verifica sempre più vicino al precipizio, facendo ritenere anche agli stessi europei, che il disegno faticosamente vergato dai padri fondatori, sia destinato a scolorirsi nel vuoto.

A poco più di sessant'anni dalla sua consacrazione, avvenuta nel 1957 con i Trattati di Roma, l'Europa si trova oggi dinanzi all'ennesimo bivio.

Fresca reduce dalla dolorosa Brexit, ancora non completamente consumata e meno che mai assorbita, ecco affacciarsi all'orizzonte un nuovo e più grande pericolo, una "pandemia" che mette a dura prova l'economia del Continente e ancor più i rapporti di solidarietà fra gli Stati membri, i quali ancora faticano a rimarginare le ferite aperte dalla crisi economica del 2008.

Esaurita la fase delle guerre mondiali, che hanno monopolizzato i primi cinquant'anni del novecento, possiamo dire che la fine del ventesimo secolo e l'inizio del ventunesimo sono stati, fino ad oggi, fortemente caratterizzati da alcune crisi economiche e che davanti a queste non sempre la classe dirigente europea ha mostrato il suo lato migliore.

A fronte di significativi passi avanti nella politica agricola, nella politica dei trasporti, nella politica energetica e in genere nel completamento del mercato interno, per quanto riguarda la politica finanziaria ed economica, al netto del grande ma incompleto successo dell'Euro, abbiamo registrato negli anni diversi significativi incidenti.

Alcuni di tali infortuni hanno finito per incidere pesantemente sulle economie di singoli Stati membri. Per non andare tanto indietro nel tempo basta ricordare la recente dolorosa e sicuramente evitabile esperienza greca.

Il problema non è tuttavia solo economico, questo nasconde in realtà una

¹ Direttrice delle Relazioni Istituzionali del Centro Studi "La Parabola".

² Docente di Scienza dell'Amministrazione, Università Guglielmo Marconi.

debolezza ben più profonda e una diffusa sfiducia reciproca che aleggia fra i diversi governi degli Stati nazionali, ancora troppo forti sul piatto della bilancia nei confronti di Commissione e Parlamento Europeo.

Il ruolo di decisore ultimo, attribuito al Consiglio dell'Unione, oltre a minare alla base il lavoro della Commissione, vera garante dei Trattati, tende anche a comprimere la posizione di quel Parlamento europeo che, partito in realtà solo nel 1979, fatica molto, ancora oggi, a guadagnare i gradi tipici degli organi legislativi.

Se è vero, come è vero, che ad ogni riforma dei Trattati il Parlamento avanza in competenze e attribuzioni, non possiamo non notare che questo è ancora ben lungi dall'avere quei poteri che sarebbe doveroso attribuire all'unico vero organo elettivo dell'Unione.

Sono infatti ad oggi solo i parlamentari europei i veri rappresentanti di un popolo alla continua ricerca della propria identità.

Ad onor del vero è necessario riconoscere che in alcune occasioni sono stati gli europarlamentari stessi la causa del proprio male.

In occasione della Convenzione Europea del 2003, resasi necessaria dopo il fallimento di svariati Consigli, i parlamentari europei persero una straordinaria occasione per rinforzarsi. Pur essendo i padroni di casa, la Convenzione si svolgeva infatti nella sala del parlamento europeo, e pur avendo, con i parlamentari nazionali, la maggioranza del Collegio, non riuscirono a costruire una “massa critica”. Bensì si disunirono non riuscendo a portare sulle loro posizioni i parlamentari dei singoli Stati membri. Questi ultimi, infatti, preferirono impegnarsi in un gruppo di lavoro a loro dedicato, privilegiando il rapporto con i rispettivi governi nazionali.

La Convenzione tra l'altro produsse, sul punto, solo poche ed insufficienti indicazioni ulteriormente e colpevolmente ridimensionate dai Capi di Stato e di Governo nel mortificante “travaso” operato a favore del Trattato di Lisbona.

Non a caso uno dei più noti componenti della Convenzione ebbe a dire: “ho iniziato a lavorare sognando una Costituzione e mi sono svegliato con un Trattato”.

Oggi, dopo oltre tre lustri, la situazione potrebbe essere differente. La crisi economica del 2008 ha messo a dura prova i Paesi dell'Unione, i Paesi del “grande allargamento” del 2004 sono oramai condomini stabili e dunque meno precari e soprattutto la Brexit ci ha insegnato che l'uscita dall'Unione non è solo un “caso di scuola”.

Prima di passare tuttavia alle proposte occorre soffermarsi sull'espressione “populismo”, citata nel nostro titolo, al fine di evitare pericolosi fraintendimenti.

A parte il significato letterale, che riporta alla mente movimenti rivoluzionari, da quello russo fino a quello argentino, tesi ad esaltare in modo demagogico

ed unilaterale il popolo, senza in realtà mai coinvolgerlo in alcuna scelta, più di recente l'espressione è andata a definire situazioni estremamente eterogenee.

Partendo dall'assunto che il termine viene utilizzato sempre in modo disprezzativo, va valutato che molto spesso all'interno di tale espressione si tendono ad includere situazioni che nulla hanno a che fare con l'origine stessa del vocabolo.

Ad esempio quando semplicisticamente si parla di populismo riferendosi ai Paesi del cosiddetto "blocco di Visegrad", riteniamo che si compia un grandissimo errore. In tali Paesi infatti sono sicuramente presenti movimenti assolutamente nazionalisti, come è normale per chi esce da una dittatura. Tale realtà tuttavia seppur dannosa ai fini della costruzione di una vera comunità europea quasi nulla ha a che fare con il fenomeno del populismo.

Ecco dunque che più che il populismo il vero avversario, sulla strada di una compiuta Unione, si rivelano essere i movimenti nazionalisti. Urge però, anche in questo caso, una precisazione destinata a coloro che si indignano rispetto a tali realtà, gettando su alcuni Paesi l'accusa di ingratitudine. Come se le "new entry" del 2004 dovessero passare il prosieguo della loro vita a ringraziare i Paesi della Comunità per la benevola accoglienza accordata.

È necessario chiarire che chiunque abbia realmente studiato la storia dell'integrazione europea, conosce benissimo usi e costumi dei nuovi membri dell'Unione. Non era dunque difficile riconoscere in questi la presenza, da sempre, di una forte identità nazionale.

L'uscita da una "federazione forzata", quale era l'Unione Sovietica, ha comportato una serie di "rimbalzi tecnici" e corrispondenti e repentina cambi di governo, per almeno vent'anni dopo la fatidica data del 1989. Fare i conti con la realtà della storia e non con le costruzioni ideologiche è sempre un esercizio utile a disegnare nuovi scenari e costruire alleanze durature senza forzature né fraintendimenti.

Detto ciò le istanze nazionaliste devono essere sempre circoscritte e controllate ma travisarne strumentalmente la definizione non è sicuramente la soluzione corretta.

Fatta chiarezza sul punto e considerata la stagione che stiamo affrontando, sarebbe probabilmente un'operazione di maturità politica prendere spunto dalla contingente "pandemia" per far compiere all'Unione europea quel "salto in avanti" che fasi storiche più tranquille non hanno consentito.

La prima constatazione da fare è che oggi l'Unione dimostra di avere una dimensione appena sufficiente per affrontare la sfida della globalizzazione. E per dimensione intendiamo dimensione geografica, demografica, politica ed economica. Non si può quindi evitare di guardare con realismo alle nuove domande di adesione, al netto del "caso Turchia" che a causa della sua comples-

sità richiederebbe un elaborato a parte, e pertanto non è possibile affrontare in questo saggio. Se tale impostazione va in contrasto con quanti discutono ancora oggi l'allargamento del 2004 mi prego di ricordare a tutti che in quegli anni l'estensione non fu una vera e propria scelta, bensì una coatta condizione di sopravvivenza e chi sostiene il contrario è fuori dalla storia e in realtà anche un po' fuori dalla geografia. I dodici Paesi di cui si discute, orfani dell'Unione Sovietica, cercavano allora un'alleanza credibile e offrire a loro tale possibilità servì a mortificare gli appetiti di altri. Chiarite dunque le ragioni di una scelta è opportuno ora passare alla vera e propria proposta istituzionale.

Il virtuoso esercizio compiuto nel 2003 con la celebrazione della Convenzione oggi più che mai andrebbe ripetuto ed ampliato. Infrangere i vecchi schemi in cui solo gli Stati nazionali, e per loro le alte diplomazie, trattavano gli affari dell'Unione è ormai cosa fatta.

Un po' come quando un bimbo scopre per la prima volta i saloni di casa che gli erano inizialmente preclusi. Da tale momento in poi sarà impossibile tenerlo lontano da quelle sale.

Occorre però, come dicevamo, maggior coraggio, maggior energia, maggior cuore, facendo tesoro degli errori compiuti nel 2003, quando le migliori idee del consesso furono scartate dal Trattato e lasciate nei pur prestigiosi, ma privi di reale efficacia, fascicoli dei lavori preparatori e dei diversi gruppi di lavoro.

Approfittando anche dei maggiori mezzi tecnici presenti oggi in tutti i Paesi dell'Unione, sarebbe importante avviare da subito, esaurita la fase pandemica, una grande consultazione popolare, che coinvolga tutti i cittadini europei, le accademie, i centri studi, le associazioni ed in genere tutta la società civile. Compito del Parlamento europeo, motore designato di questa operazione, dovrebbe essere quello di impostare le domande su cui costruire l'esercizio, organizzando audizioni e momenti di confronto, attraverso gli uffici nazionali e recependo ed ordinando le diverse indicazioni.

Solo a valle di tale consultazione sarà possibile selezionare i migliori contributi, convocando gli autori presso le Istituzioni europee per declinare le loro riflessioni.

Un doppio momento di confronto dunque, generale da remoto e più specifico nelle sedi europee.

Solo a questo punto sarà possibile costruire il Collegio deputato all'esame delle istanze. In tale assemblea sarà opportuno che società civile e parlamentari europei siano rappresentanti in maniera massiccia, lasciando a Commissione, Consiglio europeo e Stati nazionali una rappresentanza simbolica di pura e semplice testimonianza, ma non di controllo.

Sarà dunque un organo siffatto e costituito ad esprimersi sulle proposte, che andranno a comporre la "Costituzione dell'Unione europea" integrando nei modi e nella misura che si riterrà più opportuna gli attuali Trattati.

La virtù degli Stati nazionali e dei loro governanti si misurerà in questo caso sulla capacità di interpretare correttamente e rispecchiare fedelmente le intuizioni e le proposte scaturite dall’ “Assemblea costituente europea” evitando l’errore compiuto quindici anni fa, quando mancò il coraggio di far prevalere lo spirito europeo sull’egoismo nazionale. Le conseguenze di tale sciagurato atteggiamento le paghiamo tutt’ora.

Siamo perfettamente consci che una tale costruzione, in questa particolare fase, trova enormi ostacoli di carattere giuridico, ma siamo parimenti sicuri che senza rivolgere lo sguardo in alto e senza esercitare la capacità di sognare nuovi scenari, sarebbe stato impossibile per i padri fondatori costituire quell’Unione, che già allora nel 1957, sembrava infrangersi senza speranze contro gli spessi muri delle costituzioni nazionali. È opportuno ricordare che ogni grande riforma della storia si è basata sull’assunto che leggi e regolamenti vanno declinati verso la realizzazione degli obiettivi politici e non il contrario.

La cessione di una parte della sovranità ha costituito da sempre lo scoglio più difficile da affrontare per i governanti nazionali. L’asticella su cui sono andati ad atterrare gli egoismi nazionali ma anche la leva utilizzata dalle grandi potenze straniere per negare l’esistenza e il diritto di cittadinanza dell’Unione stessa. È qui il caso di ricordare le parole di un diplomatico americano che evocava il numero di telefono di un’Unione europea che sosteneva non esistere.

Se quindi è sicuramente necessario affrontare alcune anomalie, quali ad esempio quella della variegata e strabica presenza europea nel consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il continuare ad evocare alibi per non procedere a radicali riforme è puerile prima ancora che dannoso.

Peraltro, anche a fronte di possibili nuove adesioni, non sarà possibile essere attrattivi se non in presenza di un programma ambizioso di consolidamento dell’attuale Unione. Bisogna riconquistare quel fascino e quell’attrattività che la Comunità europea degli anni ‘90 e dell’euro esercitò su chi decise di aderirvi.

In assenza di un programma ambizioso l’Unione, o meglio i Paesi che la compongono, sono destinati a diventare, in diverse declinazioni, colonie di altri e se qualcuno dovesse confondere tale disastroso epilogo per un obiettivo credibile incorrerebbe ancora una volta nella previsione di Gibran “sventurata quella nazione sottomessa che vede la perfezione della virtù nella pompa del conquistatore ai cui occhi la bruttezza dell’oppressore diventa bellezza”.

Tuttavia rispetto alla previsione del poeta libanese l’epilogo potrebbe essere anche peggiore, in quanto laddove Gibran condanna la nazione che saluta l’oppressore accogliendolo con suoni di piffero e rulli di tamburo per poi mandarlo via a suon di fischi e accogliere il successivo con canti e squilli di tromba, esiste la possibilità che a noi non venga neanche concesso di scegliere chi accogliere e sicuramente ci sarebbe preclusa la possibilità di pilotare il ricambio. Una colo-

nia è una colonia e questo ben dovrebbe ricordarlo l'Italia che questa sorte ha subito dalla caduta dell'Impero romano fino al 1861.

In estrema sintesi, per definire l'Europa che rinunciasse ad ascoltare il suo popolo ed i suoi cittadini, abdicando al ruolo unificante dell'intero Continente, dovremmo prendere a prestito l'ultimo verso delle massime di Gibran: "sventurata quella nazione in cui ogni tribù pretende di essere una nazione a se".

TRA GLOBALISMI E NEO-SOVRANISMI: QUALE FUTURO PER L'ECONOMIA ITALIANA, EUROPEA E MONDIALE

di Luisa Franchina¹ e Federico Sergiani²

1. *Introduzione. Il mondo visto dagli occhi di un orologiaio*

Non si troveranno soluzioni a problemi vecchi con la stessa mentalità che li ha creati. Questa una citazione molto abusata di Einstein in questi tempi di crisi dovuta al COVID-19 i cui effetti sono stati quelli di scuotere l'economia non solo europea ma globale. Il tema posto da questa citazione è tuttavia concreto e reale e la crisi, che può essere governata e gestita, potrà trasformarsi in opportunità se e solo se verrà lasciato spazio a chi si farà portatore di riforme nuove in Italia, nell'eurozona, in Europa e nel mondo tutto. Spaemann ci poneva di fronte al tema dell'abbandono fiducioso. È con tale abbandono fiducioso che la vecchia classe dirigente deve lasciare spazio alla nuova, favorendo un ricambio in termini politici, economici (quindi anche retributivi) e sociali che possa permettere ai nuovi di trasformare in azione quanto lungamente appreso sui libri e dall'esperienza.

Il politico oggi non è più un rappresentante di partito, lo continuerà ad essere solo perché figlio di un retaggio storico che non può -e non deve- essere dimenticato, quello dei partiti di massa, che rendono questa fase transitoria a cavallo tra millenni sempre più difficile da gestire. Il politico di oggi e di domani deve essere un orologiaio, non più un generale o un oratore. La metafora dell'orologiaio ci permette di capire quanta complessità la classe dirigente è oggi chiamata a gestire. Il politico oggi, con un approccio de-ideologizzato nella sua essenza, deve saper riparare e far funzionare tutti i complessi meccanismi del tessuto economico e sociale che come tante ruote dentate sono tutti interconnessi e saper quindi trasmettere o far riprendere il moto anche ad apparati trasversalmente opposti tra loro. La strada è tracciata, ma è ancora troppo conflittuale e divisa tra le meccaniche riformiste e conservatrici del nostro orologio.

Nella sola area dell'OECD, le piccole e medie aziende contano per il 95% delle società presenti, offrono tra il 60-70% delle opportunità di impiego e ge-

¹ Presidente dell'Associazione Italiana Infrastrutture Critiche.

² Dottorando in Applied Social Sciences, Università La Sapienza di Roma; già cultore di Politica Economica Internazionale ed Europea.

nerano nuovo lavoro in tempi di disoccupazione tecnologica³. Ogni azienda ha in effetti un suo circuito finanziario, che può beneficiare dalla globalizzazione dei mercati e dei capitali e un suo circuito economico solitamente locale, che può far beneficiare il territorio del valore aggiunto prodotto. Queste aziende in UE, la cui preoccupazione principale è il sistema di *funding* secondo solo a quello di trovare nuovi clienti, al momento sono dipendenti da un sistema bancocentrico che in Europa ha mostrato tutti i suoi *vulnus* e lasciate prive di una “seconda gamba” a sostegno del credito presente invece in USA e UK.

Eppure, non abbiamo mai vissuto in un momento storico con tanta liquidità al mondo come oggi e la *lesson learned* che arriva dagli USA e in parte da UK è che dalle crisi economiche è possibile riprendersi in tempi molto brevi. Guardare agli aggregati monetari aiuta sicuramente a capire: nel 2020 il dato di stock di M2 è arrivato a ca 16 trilioni di dollari negli USA e 13,5 trilioni nella UE, un trend che salvo qualche contrazione in area Euro è in continuo aumento dagli anni duemila. A questo settore deve sommarsi il c.d. “quasi money”, che insieme a M2 porta ad includere anche l’aggregato M3 nel computo di BCE, che invece FED non calcola. Un mercato, quello del *money market*, a cui le SME non accedono, perché -come la stessa BIS⁴ ci dice- sono solo i grandi gruppi ad essere attivi in questo settore, tradotti in Europa in una scarsa predominanza di soggetti in oligopolio. Chi manca sono proprio intermediari professionisti non bancari che come questi gruppi possano beneficiare di politiche monetarie chieste e volute in nome di tutti, e occuparsi di una più efficiente trasmissione di tali impulsi a livello locale. Attualmente nella UE è in buona sostanza solo la banca, che deve spesso far fronte a politiche di gestione interne, a optare per le *policy distributive* verso il mercato *retail*, con la loro *vision* di breve, medio e lungo termine che finirà per avere un impatto più politico che economico.

Nel medio termine l’Italia deve poi recepire i suggerimenti provenienti da altri Paesi e uscire dalla morsa per cui con debito a breve si sceglie di ripagare il debito a lungo, una logica non sostenibile in ottica comunitaria attuale e nel futuro sviluppo della UE che va in direzione di diventare area valutaria ottimale. Si deve iniziare a capire che la scelta di affidarsi al *fixed income* è solo uno dei tanti strumenti a disposizione e nemmeno la più importante visto le molteplici possibilità presenti sul mercato. I governi devono occuparsi di agevolare queste riforme e agire a sostegno (e non sostituirsi) dell’iniziativa privata. Sarà una rinnovata e solidale partnership pubblico-privata, anche se finanziarizzata, a sostenere l’economia del dopo-crisi.

³ G. ORICCHIO et al, *SME Funding: The role of shadow banking and Alternative Funding Options*, Palgrave, Londra, 2017.

⁴ P. SCHAFFNER, A. RANALDO e K. TSATSARONIS, *Euro Repo market Functioning: collateral is king*, BIS Quarterly Review, 12/2019.

2. Ridurre le disuguaglianze e ridare dignità all'individuo

Per come è concepito questo sistema economico, in ottica multilivello, le disuguaglianze non saranno destinate a sparire bensì ad accentuarsi. Applicare le teorie di *network analysis* ad agenti e operatori di politica economica -individui e organizzazioni del tessuto economico e sociale e ingranaggi del nostro orologio- ha portato a capire che posti questi attori come nodi del sistema e posto il flusso di reddito come “informazione” che questi nodi scambiano su vasta scala (ovvero milioni, miliardi di nodi nel mondo), il modello di distribuzione probabilistico della redistribuzione dello stesso seguirà modelli c.d. “ad invarianza di scala” lungo una curva esponenziale negativa e non modelli di redistribuzione gaussiani o lungo curve di distribuzione normale. In poche parole, nelle gaussiane si hanno tre grandi aree di ceti sociali: un po’ di poveri, un buon ceto medio, pochi ricchi a seconda dei legami e dei nodi che vi si creano. Nell’esponenziale negativa, estremizzando, solo due: un ceto povero o molto povero e un ceto ricco o molto ricco, seguendo l’effetto noto in *network theory* per cui “rich get richer”. Un nuovo nodo avrà dunque molta più probabilità di trovarsi nella zona povera e il ceto medio redistribuirsi di conseguenza lungo tale curva. Da ciò nasce la retorica del 99% contro l’1% nota ai politologi che osservano i movimenti di protesta globali.

Si è osservato che le reti tendono a cambiare nel tempo e che tale effetto su cui si sono soffermati autori come Barabasi, Borgatti, Erdos-Renyi, in realtà non si verifica esclusivamente -contrariamente a quanto sostenuto nella letteratura scientifica di settore- in presenza di reti con milioni di nodi (il tessuto dell’economia globalizzata) ma inizia a verificarsi anche con solo diecimila nodi, il che significa avere operatori e agenti di politica economica immersi in tessuti socio-economici anche molto piccoli. La risposta a questa legge che difficilmente può essere invertita nel breve periodo è quella dell’approccio glocale e anche qui della microfondazione dell’economia. Serve quindi una maggiore capacità di mettere insieme domanda con offerta di capitali e una *best practice* può venire dall’esperienza italiana in campo FinTech rappresentata dalla piattaforma Epic, realizzata da una SIM e autorizzata da CONSOB e Banca di Italia.

In questo scenario di lunga transizione da un modello di curva ad un altro è necessario però ridare dignità all’individuo che nel breve periodo non solo soffrirà ancora di una molto diseguale distribuzione di reddito ma anche di un fenomeno, noto come disoccupazione tecnologica, su cui si sono soffermati diversi autori⁵. Questo perché, in breve, la crescente specializzazione del fatto-

⁵ Tra tutti si veda: E. BRYNJOLFSSON e A. MCAFEE, *Race against the machine*, Digital Frontier Press 2011.

re produttivo lavoro e la richiesta effettuata dal mercato rende molti modelli formativi non più adatti al modello economico del settore terziario dominante nei Paesi Occidentali e dominato dalla tecnologia. È oneroso formare specialisti, posto che non tutti vogliono inoltre intraprendere una carriera “tecnica”, fattore che oltretutto rende obsoleti i concorsi pubblici nel reclutamento della classe dirigente.

A tal riguardo, per garantire dignità all’individuo e assicurare che i bisogni primari dello stesso (fame, sete, sonno, sesso, ecc), già mappati da Maslow, siano per lo meno soddisfatti, sarà necessario introdurre un reddito universale di base che copra con una somma adatta ed adeguata al diverso costo della vita e dell’inflazione percepita a livello locale, nazionale ed europeo tali bisogni. L’errore dei modelli socialisti e di quanti hanno proposto un reddito universale di base è stato non considerare la naturale tendenza anagogica dell’individuo che tende a volere di più e ad innalzarsi spiritualmente ed economicamente lungo la piramide di Maslow, che non a caso alla punta della stessa prevedeva proprio l’autorealizzazione del sé. Autorealizzazione che può avvenire, in molti casi, anche economicamente e quindi a livello sociopolitico deve vedere la coesistenza di modelli tra loro molto diversi.

Il reddito universale di base comporta una enorme immissione di risorse nel sistema per le fasce meno abbienti, da reperire inizialmente accorpando le tante e dispersive iniziative di solidarietà (dalla cassa integrazione ai vari bonus). Per finanziare tale iniziative possono essere affiancati e promossi nel mondo anche strumenti finanziari pubblici innovativi, da parte di Paesi come l’Italia, come *Cultural Heritage bond, equity* e derivati come ETF legati al ciclo economico dell’industria del turismo e/o le REBS (*Real Estate Backed Securities*) su immobili dismessi in mano al demanio dello Stato (penso a caserme militari). In questo ruolo sta lavorando bene, nell’esperienza italiana, l’Sgr INVIMIT del MEF nata nel 2013, a cui poter affidare strumenti finanziari e politiche di questo genere, per poi rappresentare una *best practice* in tutta la UE. Del resto, come ebbe a dire la BIS poco tempo fa facendo eco ad un lavoro di Credit Suisse presentato ad una conferenza sullo *shadow banking* internazionale: “collateral is king”.

Va specificato che la lotta all’evasione da cui reperire risorse è poi un punto da concertare bene a livello geofinanziario in sede UE prima ancora che nazionale. Diverse scuole conservatrici puntano l’attenzione sull’utilità dei paradisi fiscali definiti come “valvole di sfogo dell’economia internazionale”, utili a una de-escalation di conflitti la cui funzione diventa centrale per permettere a risorse economiche e finanziarie di continuare a circolare anche con paesi sotto

sanzione con cui si vuole mantenere aperto un canale di dialogo -per interessi geopolitici o geoeconomici- e che ne giustificherebbe l'esistenza in un mondo postcoloniale. Dare accesso alle PMI a condizioni con stesse risorse e creare una dinamica competitiva –e non conflittuale- con i paradisi fiscali porterebbe in generale gli Stati ad abbassare il livello di tassazione inizialmente in determinate aree (*Free-Trade Areas* e *Tax-Free Areas*) dei Paesi dell'Eurozona come specifiche regioni, fino a rendere inutili i paradisi e a raggiungere a un livello ottimo e armonico in tutte la UE che sarà prodromico alla creazione di un Unione di Bilancio. Come detto, questo presuppone però una dinamica competitiva e non conflittuale, in cui il ruolo dell'intelligence in generale e dell'intelligence economica in particolare sarà fondamentale.

3. *Italia, UE, Mondo: verso il governo mondiale*

L'Italia ha una geopolitica regionale (Balcani, Nord Africa e Medio Oriente, Europa) ma una geoeconomia proiettata sull'intero sistema mondo. Ciò rende non poco complesso il lavoro dell'intelligence economica a cui il legislatore, dopo la riforma del 2007, ha chiesto anche la protezione degli interessi scientifici, industriali ed economici. La politica estera dell'Italia, che dialoga moltissimo con la visione del suo importantissimo vicino pontificio, deve essere orientata all'abolizione del concetto di "nemico" –tipica nozione in un mondo in cui le intelligence economiche sono in conflitto e non in competizione fomentando il sovrannismo- come da dettami costituzionali che le fanno ripudiare la guerra, per estensione anche economica.

Le relazioni internazionali di fatto, per quanto influenzate dai sistemi politici che le hanno caratterizzate, hanno sempre ruotato intorno a due grandi assi, ispirati da due modelli troppo spesso visti come contrapposti: quello kantiano, e più genericamente dell'utopia, e quello groziano, più genericamente del realismo. Fu con un rinnovato slancio multilateralista influenzato dall'utopia che si uscì dalla Seconda Guerra Mondiale, dando vita all'ONU, e sarà con un rinnovato slancio multilateralista ispirato però dal realismo con cui stavolta si uscirà, sulla base di principi di solidarietà e dell'etica, da una nuova crisi planetaria. Questo permetterà di cambiare nel medio termine le forme di *governance* globali attuali quali G-20, G-8, G-3, e così via in un permanente Governo del Mondo affiancato inizialmente da tavoli tecnici, che poi ne costituiranno i Ministeri in un secondo momento (come un Ministero per l'Ecologia globale, ad esempio) in cui siederanno i principali rappresentati dei 30 o 40 Stati geopoliticamente più influenti al Mondo, che attraverso il proprio sistema di reti socio-spatiali e alleanze trasmetteranno gli impulsi di *policy* ad altri Stati. Que-

sti però non verranno esclusi dal sistema di concertazione globale: un rinnovato slancio multilateralista sui temi summenzionati permetterà all'Assemblea Generale, con delle leggere modifiche alla Carta delle Nazioni Unite, di poter finalmente rappresentare il Parlamento del Mondo, permettendo al sogno di un'utopia post bellica in cui Nauru conta come gli USA non solo di sopravvivere ma di ponderare il realismo post-crisi dei nostri anni, come in ogni normale dialettica Esecutivo-Legislativo. Da non dimenticare il ruolo delle Corti Internazionali che potenziato il ruolo di Interpol e Europol nella UE saranno l'architrave del potere giudiziario per arginare eventuali derive distopiche di tale architettura di relazioni internazionali. In questo scenario a cui si è iniziato a pensare con la caduta del comunismo, la UE è per gli Stati membri l'unica camera di pre-concertazione e coordinamento con cui presentare i suoi Stati membri uniti ad un'istituzione siffatta e bilanciare nelle negoziazioni il ruolo di potenze geopolitiche mondiali (Cina, USA, Russia) o geoeconomiche regionali (Arabia Saudita, Iran, Brasile ecc.) che altrimenti difficilmente perfino Paesi come Francia, Germania o Italia potrebbero singolarmente portare avanti nel rispetto di interessi nazionali e comunitari. Al Governo del Mondo, a questa rinnovata architrave del sistema di relazioni internazionali, spetterà anche un annoso compito dagli aspetti fondamentali per il futuro della specie umana: l'abbandono dell'era del petrolio.

Secondo una media tra le stime più ottimiste e quelle più pessimiste, nel 2032 il mondo conoscerà l'era della c.d. "oil depletion", un fenomeno noto a chi si occupa di strategia che farà arrivare il pianeta al massimo del picco estrattivo iniziando di conseguenza ad intaccare la componente discendente della curva di petrolio disponibile a livello mondo (le c.d. riserve) poco importa la scoperta di qualche nuovo pozzo di petrolio, con il relativo e conseguente impatto sulle variabili finanziarie. A questo si aggiunge una società globale sempre più energivora, dove smart city, IOT e batterie di computer quantistici che necessitano di essere refrigerati a quasi zero gradi Kelvin –stante la tecnologia attuale- costituiranno l'hardware della società del futuro. Inoltre, è necessario considerare, in termini di future politiche energetiche il c.d. EROI (*Energetic Return on Investment*): sostanzialmente quanti barili di petrolio servono per estrarre altri barili di petrolio. A livello mondo il rapporto è declinato da 30:1 del 1995 a 18:1 del 2006⁶, rapporto che si può essere verosimilmente già ridotto se esaminato al 2020 fino al caso limite -già considerato secondo alcuni modelli- per cui per estrarre un barile di petrolio in un nemmeno prossimo futuro servirà un barile di petrolio.

⁶ A.S. HALL, G.J. LAMBERT, S.B. BALOGH, *EROI of different fuels and the implications for society*, in "Energy Policy", Vol. 64, pp. 141-152, Elsevier, 2014.

Si deve quindi ricorrere ad investimenti massicci in tecnologie *disruptive*, già attenzionate dalla comunità intelligence dagli anni Ottanta, che sfruttano nuovi concetti della fisica come l'ottenimento di energia dal c.d. "vuoto" e/o la c.d. "zero point energy"⁷, finanziando la ricerca applicata e non più quella sperimentale, lasciando il problema della risoluzione delle crisi internazionali che ne deriveranno alle diplomazie e -se del caso- ad una *back-diplomacy* lato intelligence orientata come descritto nei precedenti paragrafi. La UE deve farsi carico di questa sfida perché essendo USA e Russia seppure in diversa misura paesi produttori per interesse potrebbero decidere di non portarla concretamente avanti. Inevitabilmente tutto ciò è destinato a impattare sul settore delle infrastrutture critiche di cui, in virtù della funzione di erogazione di servizi essenziali alla popolazione, è necessario garantire la continuità operativa, avendo queste rappresentato uno dei principali fattori di successo dell'occidente su altre aree meno sviluppate del mondo.

4. Il ruolo delle infrastrutture critiche nel dopo crisi e nel dialogo tra Italia, UE e mondo

I Paesi che stanno fronteggiando la crisi COVID-19 hanno tutti sancito che "i servizi essenziali" devono rimanere attivi. Ovviamente diversi sono gli approcci sull'identificazione del concetto di "essenzialità", ma quasi sempre si converge sul soddisfacimento del primo o dei primi due livelli della piramide di Maslow. Tuttavia possiamo fare alcune considerazioni. Innanzi tutto per non spegnere un Paese non bastano le Infrastrutture Critiche, cioè quegli operatori identificati come obiettivi primari "per spegnerlo", ma servono tutti gli operatori dei settori individuati come essenziali. Ci siamo quindi accorti che le infrastrutture critiche vanno protette da possibili attacchi e sabotaggi, ma i "settori critici" nella loro interezza servono attivi se si vuole tenere acceso un Paese. Ci siamo poi accorti, o almeno le aziende hanno cercato di sottolinearlo ai politici, che non bastano i servizi essenziali, ma servono attive anche le filiere di fornitura degli stessi. E quindi torniamo al concetto di *glocal*: globalmente attivi per garantire una continuità della qualità di vita a livello locale.

Le infrastrutture critiche sono state studiate negli ultimi venti anni per valutare attentamente "quanto a lungo" ciascuna di esse poteva singolarmente

⁷ A riguardo si vedano, tra gli altri gli studi di Harold E. Puthoff pubblicati su <https://earhttech.org/pubs/puthoff/>. Tra questi si cita B. HAISCH, A. RUEDA, and H. E. PUTHOFF., *Physics of the zero-point field: Implications for inertia, gravitation and mass*, "Speculations in Science and Technology", 20, 1997, pp. 99-114.

restare “ferma” senza che le conseguenze di un eventuale effetto “domino” diventassero una valanga su altri operatori. La continuità del servizio è stata studiata e analizzata, arrivando a definire tempi e modi accettabili per la continuità del sistema interconnesso. Le infrastrutture critiche hanno fino ad oggi supportato il dialogo in Europa e nel mondo in genere per tre grandi motivi: l’interconnessione, l’interoperabilità e la lotta “comune” nelle problematiche “red vs blue” dei vari settori (uso improprio, *dual use*, attacchi e incidenti cyber, gestione materiali pericolosi, smaltimento rifiuti, ambiente, ecc.). È possibile che, a partire dal COVID-19, si crei un nuovo spunto di dialogo basato sul concetto del “gioco di squadra” e immaginare che le esperienze verranno condivise, alcune *best practice* verranno riconosciute e faranno scuola. Per ora tuttavia, è solo l’inventiva del singolo operatore che può generare una idea che si dimostrerà geniale nel tempo e nello spazio. Per il resto vale l’atavico “ad impossibilia nemo tenetur” di Giustiniana memoria scritta.

Negli ultimi dieci anni è stato anche affrontato il tema delle certificazioni sulla sicurezza cyber per la protezione delle IC e non solo. In ogni caso le IC sembrano essere il target preferenziale per eventuali obblighi di certificazione, non più solo di processo, ma anche di prodotto in ambito ICT. Il Cybersecurity Act ha individuato le priorità strategiche per i futuri sistemi europei di certificazione della *cyber security* e ha stabilito che un “programma di lavoro progressivo dell’Unione” sarà pubblicato entro il 28 giugno 2020. Il SOG-IS MRA (Senior Officials Group – Information Systems Security Mutual Recognition Agreement), basato sul reciproco riconoscimento dei certificati di sicurezza nazionali per prodotti e sistemi IT basati su Common Criteria e ITSEC, potrebbe essere lo schema di riferimento per il *framework* europeo. L’idea sottesa alla creazione di uno schema di certificazione di un prodotto ICT è quella di controllare un insieme di requisiti basilari di sicurezza, una singola volta, e per tutti i clienti.

È importante tenere presente che le certificazioni emesse sono valide solo per la specifica versione del prodotto riportata nella certificazione, ed esclusivamente per la configurazione certificata. L’Organismo di Certificazione determina la linea di condotta per l’accreditamento dei Laboratori per la Valutazione della Sicurezza (LVS). L’utilità primaria della valutazione/certificazione della Sicurezza di un sistema/prodotto/PP (Profilo di Protezione) secondo le regole dello Schema è quella di fornire una stima del livello di sicurezza secondo standard condivisi da tutti i soggetti coinvolti e di garantire che tale stima venga eseguita da una terza parte indipendente rispetto ai soggetti stessi. Lo Schema riconosce gli accordi internazionali sull’interpretazione delle norme dei suddetti standard.

Infine, un ultimo elemento che è bene tenere presente, è legato alla peculiarità del mercato italiano per i fornitori di prodotti e sistemi ICT. Infatti, l’Italia

è caratterizzata da una molteplicità di aziende medie e piccole. Questo scenario fa sì che non ci sia di fatto un mercato per la Certificazione di Prodotti agli alti livelli di garanzia (EAL3 e 4 tipicamente) come negli USA, ma esista un potenziale mercato molto ampio per la Certificazione di Sistema.

Resta da affrontare il tema della qualificazione del fornitore, soprattutto per prodotti e sistemi di nuova generazione. La tendenza che sta emergendo è quella di caratterizzare la qualificazione secondo tre direttive: competenza, rispondenza ai requisiti, indipendenza e neutralità. Uno standard europeo e possibilmente mondiale per la certificazione di sicurezza è da auspicare: ad oggi il sistema SOG-IS sembra il migliore candidato, nonostante i limiti intrinseci già menzionati di questo metodo. In ogni caso sarebbe opportuno proseguire il dialogo sul tema delle certificazioni e del mutuo riconoscimento anche in ottica della qualificazione dei fornitori.

5. Conclusioni

Geofinanza, Intelligence ed Intelligence economica, Infrastrutture Critiche, cittadinanza e sviluppo digitale e tecnologico, Reddito universale di base, Glocalismo, Deurbanizzazione, Sostenibilità, Solidarietà, Abbandono dei combustibili fossili, sono solo alcuni dei temi che dovranno essere sottoposti agli orologi del presente e del futuro per far sì che il moto dell'orologio non si fermi a causa di crisi e conflitto non più delle ideologie ma delle idee. Affinché si superino definitivamente le dicotomie, tra le quali quella tra sovranismo e globalismo sembra oggi imparare generando di conseguenza nuova conflittualità in un crescendo dalla scarsa utilità finale a livello collettivo e individuale. È chiaro che la qualità degli orologi chiamati a gestire questa complessità diventerà determinante in ogni tipo di cambio della visione strategica di lungo termine. Sempre se la UE, con i suoi superabili problemi contingenti, vorrà porsi in maniera propositiva di fronte alla complessità del mondo del futuro e non lasciarsi guidare da *vision* confliggenti di altri Stati nel lungo termine. Per il resto, sarà solo come aggiustare un orologio che anche se fermo, due volte al giorno è pur sempre chiamato a segnare l'ora giusta.

NEGOZIATO EUROPEO E COVID-19: POSSIBILI EVOLUZIONI E TENDENZE

di Cristiano Zagari¹

In questi giorni si celebrano i settant'anni della Dichiarazione Schuman, vero e proprio atto fondativo del processo d'integrazione europea e come spesso accade, quando è tempo di anniversari è altresì tempo di bilanci.

I bilanci, dalla loro, hanno di positivo di dare sia l'opportunità di ponderare il passato, sia la facoltà d'interrogarsi sul futuro.

Tuttavia, nella particolare congiuntura che stiamo vivendo, guardare in avanti non è una scelta bensì un obbligo.

Il COVID-19, infatti, ha tracciato una linea netta tra il mondo del prima e il mondo del dopo.

Rispetto a ciò, l'Unione europea (UE) non fa eccezione; ma la vera domanda è: che posto avrà Bruxelles nel mondo del dopo?

Al fine di approfondire la problematica, ci si avvarrà come metro di giudizio di uno strumento di riferimento che durante tutti questi settant'anni ha accompagnato "fedelmente" il percorso d'integrazione europea: le crisi.

1. *L'onda lunga della crisi del 2008: dalla Grecia alla Brexit*

Per mezzo secolo è stata opinione abbastanza diffusa tra addetti ai lavori di questioni europee (decisori ed analisti) che ogni crisi atterrata sul tavolo di Bruxelles si sarebbe rivelata (prima o poi) un toccasana sia per gli attori negoziali che per il negoziato. E così è stato per almeno un buon cinquantennio.

Discorso diverso, invece per quest'ultimo ventennio, in cui il collaudo dell'e-quazione "crisi uguale evoluzione virtuosa" non sembra più dare gli stessi riscontri del passato.

In particolare, questi ultimi dodici anni di Storia, sembrerebbero aver lavorato con modalità carsica sulla *governance* europea cambiandola.

Occorre, infatti, sottolineare che le conseguenze della crisi del 2008 non si sono limitate ad intaccare le nostre economie e a frammentare il tessuto sociale ma hanno, altresì, inciso su politica e istituzioni.

¹ Docente di Tecniche di negoziato europeo ed internazionale e autore del libro "30 anni in sessanta minuti" (Lithos, Roma, 2019).

Sul piano politico, il 2008 ha prodotto nuovi movimenti e partiti che in poco tempo hanno eroso spazio agli attori che avevano governato (alternandosi) per tutto il ventesimo secolo.

Questi nuovi partiti, nascono in assoluta contrapposizione con la configurazione del mondo antecedente (alla loro nascita), e hanno come fine, quello di smontare il lascito di quel mondo per poi rimontarlo, a loro volta, in maniera diversa.

Di questa onda lunga, Grecia e Regno Unito ne sono stati i primi punti d'impatto, mentre l'UE, almeno nel breve periodo, ne è risultata la prima vittima collaterale.

La Brexit, in particolare, si è rivelata foriera per Bruxelles di due specifiche avvisaglie:

il primo monito ci dice che dall'UE si può uscire (contrariamente a ciò che abbiamo creduto tutti per anni il processo d'integrazione europea non è irreversibile).

Secondo monito: le opinioni pubbliche nazionali sono ormai diventate un fattore da considerare attentamente (basti pensare come sia stata sufficiente un'unica notte di passione per mandare in fumo quasi mezzo secolo² di vissuto negoziale comune fatto di legislazione politiche condivise, co-amministrazione europea e tante buone pratiche).

Un brutto risveglio, se si pensa che solo pochissimi anni prima Wolfgang Schäuble, allora Ministro delle Finanze tedesco nel commentare un esito elettorale in Grecia si era così espresso: "Elections change nothing. There are rules"³.

Sarà propria la cinica gestione della vicenda greca, da parte europea, a generare all'interno della *governance* di Bruxelles le tossine che ne andranno a minare la credibilità un po' ovunque in Europa.

A tal proposito, l'UE con la Brexit altro non ha fatto che raccogliere i frutti avvelenati della crisi ellenica.

Frutti, che in una sola notte hanno visto andare in frantumi il cuneo che Schäuble, aveva posto tra *elections* e *rules*.

Indubbiamente una gran bella cosa per la democrazia, ma, al tempo stesso, un problema in più per chi deve preoccuparsi di mettere d'accordo ventisette nazioni e far funzionare il processo negoziale: dopo la Brexit, negoziare a ventisette significa tenere conto non solo di ventisette cicli elettorali, bensì anche di ventisette opinioni pubbliche, il che rende il tutto più complicato, dal momento che gli stessi partiti politici oggi faticano sempre di più a capire le molteplici tendenze presenti nella società⁴.

² Il Regno Unito entra nel 1973 nella CEE.

³ *Greece crisis: Germany's Schaeuble warns over reform*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-30629269>

⁴ Si pensi ad esempio alla complessa questione del MES all'interno della maggioranza del governo italiano.

Simili conclusioni potrebbero indurre a prevedere un deciso accantonamento del processo d'integrazione europea, apparentemente minato nelle sue fondamenta in quanto a credibilità e funzionalità.

In realtà, sarebbe una scelta avventata se non altro per il fatto che i ventisette portano ancora in dote una cassetta per gli attrezzi (il vissuto negoziale) che funziona⁵.

In tal senso, il vero interrogativo che si pone per gli europei è sul come tenere in vita questa cassetta degli attrezzi e soprattutto come renderla più efficiente.

Per far ciò, la prima cosa da fare è mutare la prospettiva che ci ha accompagnato per più di mezzo secolo e capire che per un mondo diverso servono occhi diversi.

La crisi COVID-19 offre appunto questa opportunità.

2. *La sfida COVID-19 come opportunità*

A prima vista se si prende in considerazione nel suo insieme il *problem solving* europeo rispetto al COVID-19, non si potrà non notare una forte disrasia tra le modalità impiegate per fronteggiare la crisi sanitaria (ognuno per sé) e gli accorgimenti adottati per contrastare gli effetti della crisi economica (azione collettiva).

Ma partiamo con i fatti...

I numerosi sondaggi usciti in questi mesi sembrano raccontare che la gestione della crisi sanitaria abbia dato l'impressione di una totale disunione in quanto a *problem solving* europeo: ogni Paese membro ha, infatti, deciso di provvedere da solo al fabbisogno di mascherine, respiratori ed altro materiale medico sia producendo in loco, sia avventurandosi in acquisti (non sempre andati a buon fine) in giro per il mondo.

Al contrario, il *problem solving* europeo dedicato alle misure di sostegno all'economia racconta di un forte segnale di coesione che ha visto gli Stati europei provvedere in meno di due mesi allo stanziamento di ingenti risorse, cosa peraltro, non avvenuta per tempi e modalità in occasione della crisi economica del 2008.

Tuttavia, prima di tacciare i decisori europei di schizofrenia galoppante, potrebbe risultare utile valutare la messa in pratica di quel cambio di prospettiva invocato in precedenza, ed iniziare a vedere le cose secondo i parametri richiesti dal tenore delle sfide odierne.

⁵ E suscita l'invidia a livello globale di parte di tutte quelle nazioni che devono gestire la vicinanza con un Gulliver scomodo ed ingombrante (vedi i Paesi del Golfo con l'Arabia Saudita o i Paesi del Sud-Est Asiatico con la Cina).

In tal senso il comune denominatore che emerge tra le due situazioni è la reattività e l'efficacia.

E qual modo migliore di reagire in breve tempo e in maniera efficace se non facendo leva sui mezzi e sulle modalità che si hanno a disposizione sul momento?

In ambito di crisi sanitaria, appare logico, pertanto, reagire a livello nazionale dal momento che la sanità è una competenza degli Stati.

In ambito, invece, di contrasto alle conseguenze economiche della pandemia, risulta molto più sensato fare leva su strumenti e procedure presenti nel Trattato UE e perciò pronti per essere attivati:

Fin qui tutto sarebbe stato nella norma in continuità con il passato se lo *status quo* non fosse andato in rotta di collisione con un cambio di piani a Berlino...

3. Le conseguenze del COVID-19 sulla posizione tedesca

“Non si può più fare come prima”, “il benessere non è solo questione di solidarietà ma d’interesse nazionale” con queste premesse Angela Merkel ha affrontato il 23 aprile scorso il *Bundestag*.

Premesse suffragate dalle stime del ministero dell’Economia tedesco per il 2020: Pil (-6.3%), consumi delle famiglie (-7.4%), domanda interna (-4.5%), esportazioni (-11.6%), disoccupazione (+5.8%)⁶.

In altre parole, la Cancelliera in presenza di quella che dovrebbe essere la peggior recessione tedesca dalla Seconda guerra mondiale auspica un cambio di marcia per la *governance* UE.

Cambio di marcia, di cui la crisi Covid si presta ad essere il primo campo di applicazione.

In concreto, Angela Merkel nel postulare che “va bene fare debito congiunto a condizione che vi siano anche responsabilità congiunte”, promuove sul campo le istituzioni europee, chiedendo loro di non limitarsi ad una supplenza temporanea degli Stati al periodo di crisi, bensì, di garantire in prima persona anche il post-crisi.

Oggi, infatti, le istituzioni europee sono chiamate ad operare con gli strumenti ed i meccanismi previsti in occasione di situazioni straordinarie (si veda ad esempio l’art.122 TUE).

⁶ *Germany slashes GDP growth forecast to -6.3% for 2020*, in “Reuters”, 29 aprile 2020,

<https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-germany-economy/table-germany-slashes-gdp-growth-forecast-to-6-3-for-2020-idUSL8N2CH3O9>

Domani, quelle stesse istituzioni si troveranno probabilmente a vigilare che gli spazi di manovra fiscale eccezionalmente concessi agli Stati e le centinaia di milioni di aiuti di stato autorizzati (anche questi in via del tutto eccezionale e temporanea) non vadano a generare distorsioni nocive a discapito di Euro e Mercato Interno.

Inutile dire che quella che sembra profilarsi come una supplenza di lungo periodo, nei fatti, ha molte possibilità di evolvere in un effettivo avvicendamento in cui gli Stati andrebbero a cedere a Bruxelles ulteriore sovranità in ambito di Unione Economica e Monetaria.

Avvicendamento, che sembra ad esempio trovare conferme nella nuova prassi istituzionale del governo italiano in occasione degli Stati Generali, dell'Economia, incontro, in cui esecutivo e parti sociali si confrontano in relazione alle strategie da adottare per il futuro del Paese.

Nella fattispecie, infatti, il governo ha ritenuto opportuno corredare l'incontro con un insolito *prequel* con i vertici dell'UE come interlocutori.

Decisione, presa probabilmente alla luce del fatto che da Bruxelles (soprattutto per via del Recovery Fund) dovrebbero arrivare nelle casse italiane nei prossimi anni poco più di 200 miliardi di euro, ma anche e soprattutto per via dell'inevitabile allineamento programmatico tra Roma e Bruxelles che un tale trasferimento di denaro implica.

Mai come da quest'anno, infatti, le raccomandazioni annuali provenienti dalle istituzioni europee nel quadro del meccanismo del Semestre europeo acquistano valenza sostanziale e di riflesso mai come da quest'anno il nostro feed back ovvero il Piano di Riforme (PNR) verrà letto con particolare attenzione dai funzionari europei...

Aveva, perciò, comunque ragione Schäuble, ad indicare nella tecnocrazia il vero e proprio “padrone del vapore” in Europa?

È altamente improbabile; anche perché, lo si voglia o no, oggi le opinioni pubbliche europee sono un dato di fatto da cui non si può più prescindere; che si tratti dei classici canali dei partiti politici o che si tratti di persone che a questi preferiscono un gilet colorato: il fenomeno esiste ed è determinato ad impattare sulle decisioni.

4. Conclusioni

Nello scenario descritto, per la governance europea, due sembrano essere i fattori di novità da capire e da metabolizzare: l'*upgrade* istituzionale che la crisi COVID-19 ha determinato nei confronti delle istituzioni europee (Commissione e BCE in primis) e la nascita di tante opinioni pubbliche nazionali (di cui

alcune in particolare non proprio filouropee) che vogliono dire la loro, non necessariamente attraverso il filtro dei parlamenti nazionali.

Come conciliare questi due fattori in apparenza in opposizione tra loro? E, soprattutto, come portare il tutto a regime all'interno dell'attuale governance europea?

Forse svegliando la Cenerentola delle istituzioni europee: il Parlamento europeo.

A ben riflettere, infatti, per l'Assemblea di Strasburgo la congiuntura sembrerebbe aprire una finestra di opportunità insperata.

In un simile contesto, in cui ci si chiede come si possa, al tempo, stesso allineare la crescita delle istituzioni sovranazionali alla voglia di risposte proveniente dai territori, l'istituzione presieduta ad oggi da David Sassoli potrebbe fungere da baricentro ideale per queste due dinamiche e più in generale per la governance europea.

Starà molto anche allo stesso Parlamento cogliere una simile opportunità; in tal proposito, la Conferenza sul futuro dell'Europa⁷, a crisi Covid finita, potrebbe costituire la sponda ideale per l'Assemblea di Strasburgo.

Del resto, la transizione verso un sistema di *problem solving* europeo consolidato, si potrà realizzare unicamente se ad emergenza rientrata le riforme alla governance europea andranno avanti coinvolgendo istituzioni europee, Stati e territori.

⁷ Importante momento di condivisione con i cittadini previsto inizialmente in questi mesi da Bruxelles e poi posticipato.

CAPITOLO III

I GIOVANI, LE NUOVE IDENTITÀ CULTURALI E LA CULTURA
EUROPEA COME FATTORE UNIFICANTE

IL FUTURO DEL SOGNO EUROPEO E DEI SUOI VALORI UNIVERSALI TRA MULTICULTURALISMO E INTEGRAZIONE

di Tommaso Virgili¹

1. *Introduzione: sul faintendimento della “crisi migratoria”*

Da qualche anno l’Unione europea sembra inesorabilmente transitare da un’emergenza all’altra, con brevi interludi del tutto insufficienti a garantire una stabilità almeno di medio periodo. Dalla recessione economica del 2008 al rischio Grexit, alla Brexit e tutto il suo travaglio ancora in corso, passando per la crisi dei rifugiati, fino all’odierna pandemia di Coronavirus. Se quest’ultima rappresenta senza dubbio una sfida inusitata e in certa misura imprevedibile, lo stesso non può dirsi del tema che fino a ieri (e solo perché oggi si sceglie di non vederlo) ha dominato il dibattito pubblico nazionale ed europeo, ossia la cosiddetta “crisi migratoria”. L’Europa si è fatta trovare impreparata di fronte ai flussi provenienti dall’Africa e dal Medio Oriente, sia sul piano degli aspetti geopolitici che su quello della politica interna, e continua a non trovarvi soluzioni condivise.

Se certo non è mia intenzione negare lo stress cui ingenti flussi migratori sottopongono gli apparati amministrativi e di sicurezza degli stati europei – tanto quelli frontalieri penalizzati dal Regolamento di Dublino che quelli di maggior destinazione finale – si tende a mio avviso a non centrare il cuore del problema: che cosa succede una volta che le barche sono approdate e i controlli espletati? La questione dell’accoglienza ha certamente un forte impatto politico ed economico nel breve periodo, e catalizza di conseguenza le relative polemiche, ma non è questa la sfida più grande che attende l’Europa nel medio e lungo termine: molto più centrale sarà invece la capacità di preservare valori liberali e coesione sociale in un contesto di polarizzazione crescente. Si rende dunque prioritario smettere di focalizzarsi esclusivamente sugli sbarchi, e dare adeguata rilevanza all’aspetto dell’integrazione.

2. *Il multiculturalismo quale nemico dell’integrazione e dei diritti individuali*

Quello di “integrazione” è un termine che non gode di una definizione univoca. Per taluni, con essa s’intende la capacità d’inserimento nel tessuto socio-

¹ Dottore di ricerca, Scuola Superiore Sant’Anna; Visiting fellow, European Foundation for Democracy; Ricercatore associato, Wilfried Martens Centre for European Studies.

economico: accesso ad un'occupazione ed un alloggio dignitosi, fruizione di misure di *welfare*, capacità di navigare tra le maglie burocratiche e i mille aspetti pratici della società, e simili. Una diversa impostazione privilegia invece gli aspetti socioculturali, ossia la comprensione e il rispetto (per non dire accettazione) dei valori universali cristallizzati in Europa nelle Costituzioni nazionali e nei trattati supranazionali, *in primis* la Convenzione Europea dei Diritti Umani e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

I detrattori di questa seconda visione tendono a equipararla a una forzata “assimilazione”, irriguardosa verso le diversità culturali che un ordinamento democratico è chiamato a rispettare. Così facendo, tuttavia, essi confondono i principi liberali con un relativismo nichilista che certamente non li rappresenta. Il liberalismo si basa infatti su una premessa normativa forte, ossia che “la tua libertà di stendere il braccio finisce dove inizia il mio naso”, come recita un vecchio adagio anglosassone: ciò significa che argomentazioni multiculturaliste sono certo accettabili quando si parla di tradizioni che non violano la legge o gli altrui diritti, ma giammai come scusante per comportamenti incompatibili con valori quale l'uguaglianza tra i sessi, il rispetto di ogni razza, religione e orientamento sessuale, la libertà di espressione, e tutti gli altri diritti fondamentali.

Di “multiculturalismo” si danno infatti due possibili accezioni.

La prima denota l'accoglimento delle differenze soggettive che precipuamente distingue le democrazie dai totalitarismi: laddove questi ultimi tendono a imporre un'identità unica fondata sui parametri di un'ideologia collettiva (la religione, la razza, la nazione, la classe sociale...), le liberaldemocrazie si caratterizzano proprio per l'apertura a molteplici identità, nel quadro di regole del gioco comuni per evitare ineguaglianze e sopraffazioni.

Questo quadro condiviso è proprio ciò che manca nella seconda accezione. Benché oggetto di crescenti critiche nel discorso pubblico delle *élites* europee², essa continua a nutrirsi della cosiddetta “politica delle identità”, concetto secondo cui al tradizionale riconoscimento degli individui in quanto cittadini – eguali in diritti e doveri quali che siano le rispettive caratteristiche somatiche, sociali, sessuali, ecc. – deve sostituirsi un sistema fondato sulle identità di gruppo e sul riconoscimento delle istanze collettive che da queste promanano; la *ratio* sottesa è che la classica uguaglianza formale non farebbe che perpetuare discriminazioni di fatto ai danni di gruppi minoritari, cui bisognerebbe quindi riconoscere un trattamento differenziato – in apparenza (ma solo in apparenza, come dirò sotto), più favorevole. Questo tipo di multiculturalismo, che potremmo definire politico o dogmatico, declina pertanto le politiche pubbliche

² D. MURRAY, *The Strange Death of Europe: Immigration, Identity, Islam*, Bloomsbury Publishing, Londra, 2017, p. 96.

concernenti le minoranze sulla base di prestabilite configurazioni sociali, cui attribuisce riconoscimenti di vario tipo³.

Molteplici sono le criticità di questo approccio. Quella più ovvia è che, come ogni discriminazione, incluse quelle positive, il trattamento differenziato dev'essere adeguatamente motivato e per quanto possibile circoscritto: perché mai a un certo gruppo dovrebbero esser concessi privilegi che ad altri sono negati? Si pensi alle diatribe su Charlie Hebdo e sulla liceità di irridere l'Islam, mai occorse quando la medesima rivista dileggiava qualunque altra religione, sentimento o ideologia dell'orbe terracqueo; o alle accuse rivolte a un gruppo di ex musulmani inglesi, rei di aver esibito la scritta "Allah is gay" durante un gay pride, di "discriminare" e "umiliare" la comunità islamica – nel mentre pannelli ugualmente blasfemi verso figure della tradizione cristiana non sollevavano alcuno scandalo, né veniva degnato il vero motivo della provocazione, ossia denunciare le persecuzioni omofobe dilaganti nella maggioranza dei paesi e comunità musulmane⁴.

Le garanzie verso un determinato gruppo non possono coincidere con le diverse "sensibilità" dello stesso, poiché questo soggettivismo spinto (paradossalmente collettivo, come esplicerò nel punto successivo) è incompatibile con l'astrattezza e generalità delle leggi e col principio di uguaglianza; non per nulla, certe questioni non vengono mai poste trasversalmente per tutti i gruppi minoritari, ma sempre in favore di quelli più rumorosi o aggressivi. Dal che consegue che differenziazioni di questo tipo comportano o indebite discriminazioni o, ad applicare rigorosamente il principio di uguaglianza, una rete censoria omnicomprensiva incompatibile con un ordinamento liberale.

Ma non meno cogente, seppur spesso trascurata, è la seconda argomentazione critica: che cos'è un "gruppo", come si possono definirne le caratteristiche collettive, e chi ha l'autorità e le credenziali per rappresentarlo?

La politica delle identità e il multiculturalismo normativo si basano infatti, come detto, sulla ricognizione di gruppi attorno a determinati connotati ritenuti preponderanti: una minoranza razziale avrà istanze legate all'elemento "razza", una religiosa all'elemento "religione", una basata sul genere all'elemento "genere", e così via. Si *presuppone* quindi che tutti gli individui assegnati ad un determinato raggruppamento 1) si identifichino nell'elemento identitario prescelto e 2) abbiano istanze collettive e univoche ad esso legate.

³ Per ulteriori approfondimenti sul multiculturalismo dogmatico e i suoi limiti, si vedano K. MALIK, *What Is Wrong with Multiculturalism?*, in "Pandaemonium", 4 giugno 2012, <https://kenanmalik.com/2012/06/04/what-is-wrong-with-multiculturalism-part-1/>; e E. Manea, *Women and Shari'a Law: The Impact of Legal Pluralism in the UK*, I B Tauris Academic London, New York, 2016.

⁴ T. VIRGILI, 'Islamogauchisme': The Unholy Alliance, in "European Eye on Radicalization", 23 gennaio 2020.

Quanto al primo punto, la sua debolezza emerge chiaramente se si ripercorre l'esempio del Regno Unito – prototipo per eccellenza dei modelli multiculturalisti – in cui alle classificazioni basate sulla razza si sono arbitrariamente sostituite quelle fondate sulla provenienza geografica per approdare infine alla religione, secondo la moda politica del momento. Si è trattato di un processo sostanzialmente partito dall'alto con la connivenza di sedicenti “portavoce delle comunità”, la cui effettiva capacità rappresentativa non è mai stata dimostrata ma che in questa dinamica hanno trovato un modo per assurgere a interlocutori privilegiati delle istituzioni, estendendo così la propria influenza ed attraendo cospicui fondi⁵. Per questa via, degli individui sono stati arbitrariamente selezionati in base alla caratteristica di volta in volta prescelta e ascritti a un determinato gruppo quale che fosse la loro reale identificazione con lo stesso: non più cittadini, ma “di colore”, “indiani” o “pakistani”, “indù” o “musulmani”, ecc.. Una siffatta, artificiosa, categorizzazione impone alla persona un’identità predominante, a prescindere dagli aspetti soggettivamente ritenuti più rappresentativi: perché la religione e non la cittadinanza? Perché la razza e non la classe sociale? E così via. Quel che è peggio, dall’identità così aleatoriamente selezionata si fa discendere una serie di supposte pretese che lo stato dovrebbe accogliere in nome della “politica delle identità” e del “multiculturalismo”.

E qui si viene al secondo aspetto critico. La presunzione che da una determinata identità collettiva derivino pretese univoche cui lo stato deve dare riconoscimento è non soltanto discriminatoria verso altri gruppi che non godono delle stesse garanzie, ma anche nei confronti degli individui che in teoria ne sarebbero avvantaggiati in quanto facenti parte del raggruppamento protetto. Tale idea, infatti, si basa sulla loro essenzializzazione sotto l’ombrelllo di una determinata “cultura collettiva” che li ingloba fino a poter diventare una prigione mascherata da tolleranza. L'accademica e attivista musulmana Elham Manea ben lo mostra in un’approfondita inchiesta sulle “corti sharaistiche” britanniche, e sull’humus multiculturalista che ne ha permesso la creazione e ne difende l’esistenza: l’apparente rispetto verso gli altri costumi altro non è che l’abdicazione di una democrazia liberale alla protezione dei diritti delle donne musulmane, peraltro in tributo a una visione dell’Islam che certo non rappresenta tutti i credenti ma si adegua supinamente alle interpretazioni più retrive, viste come forme di “autenticità” intoccate da contaminazioni occidentali⁶. Chi decide infatti in che cosa consiste la “cultura musulmana”, “indù”, “pakistana”, “nera” o di qualunque altro gruppo? Chi o che cosa dovrebbe rappresentare

⁵ T. VIRGILI, *Whose ‘Identity’? Multiculturalism vs. Integration in Europe*, in “European View”, vol.19, 2020, pp. 45-53.

⁶ E. MANEA, *Women and Shari'a Law*, op.cit.

– per citare l'esempio di una persona da me intervistata in un recente progetto di ricerca sul tema – una ragazza belgo-marocchina di origini musulmane ma atea e bisessuale? Quali sarebbero le “istanze” preconfezionate legate alla sua identità?⁷ *Les noirs n'existent pas*, è il grido universalista e anticollettivista della scrittrice francese di colore Tania de Montaigne⁸.

Un’ulteriore conseguenza di questa *reductio ad unum* delle individualità è un “razzismo intracomunitario” per cui l’identità non è più una caratteristica personale, ma una patente politica attribuita in base all’agenda decisa dai comunitaristi: se non aderisci a quei cliché e a quel programma militante non sei più “arabo”, “musulmano”, “nero” o “gay”, ma un traditore della tua gente⁹.

Kenan Malik ben riassume il tema del multiculturalismo parlando di “scatole” create ad hoc per istituzionalizzare la diversità e usate per definire tanto i diritti e bisogni individuali quanto le politiche pubbliche, in base all’etichetta apposta su ognuna di esse¹⁰. In tal modo, le politiche multiculturaliste hanno conferito il crisma del riconoscimento ufficiale a quelle ghettizzazioni delle comunità immigrate che già tendono ad affermarsi per vie di fatto, facilitando la creazione di vasi non comunicanti e in parte governati da regole proprie a scapito di integrazione e coesione sociale. Anzi, in quest’ottica il concetto stesso di “integrazione” è visto come imperialismo culturale di una maggioranza, bianca e occidentale, che cerca di eradicare legittime tradizioni e identità altrui imponendo le proprie. “Il multiculturalismo è stato così frainteso come una giustificazione al rifiuto di integrarsi”¹¹. Una simile concezione negativa si riflette quindi nella visione minimalista di integrazione quale mero inserimento socioeconomico. Tale attitudine, peraltro, non richiede il supporto di politiche statali ufficialmente “multiculturaliste”, essendo ampiamente diffusa, a livello ideologico e/o pratico, nell’ambito degli specifici programmi di accoglienza, il cui focus tende ad essere nettamente sbilanciato su quel versante¹².

Per riassumere, la rinuncia, cosciente o meno, alla definizione e attuazione

⁷ T. VIRGILI, *Lifting the Integration Veil: Outcasts from Islam in Western Europe*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels, 2020.

⁸ C. PÉTREAU, *Tania de Montaigne: ‘Il faut pouvoir dire noir, jaune, juif’*, in “Le Point”, 24 maggio 2018, https://www.lepoint.fr/societe/tania-de-montaigne-il-faut-pouvoir-dire-noir-jaune-juif-24-05-2018-2221095_23.php.

⁹ L. DAUSSY, *Racisme intra-communautaire: Comment être un ‘bon Arabe’*, in “Charlie Hebdo”, 26 febbraio 2019, <https://charliehebdo.fr/2019/02/societe/racisme-intra-communautaire-comment-etre-un-%e2%80%89bon-arabe%e2%80%89/>.

¹⁰ K. MALIK, *What Is Wrong with Multiculturalism?* [Part 1], op.cit.

¹¹ H. REDGRAVE et al., *The Glue That Binds: Integration in a Time of Populism*, Tony Blair Institute for Global Change, 2019, p.3.

¹² *Refugees in Europe. Review of Integration Practices and Policies*, European Foundation for Democracy, 2018.

di una cornice di regole universali comporta 1) la compromissione dei principi liberaldemocratici; 2) un'ingiusta discriminazione di certi gruppi rispetto ad altri; 3) un appiattimento degli individui a gruppi determinati d'imperio, a scapito dei loro diritti di cittadini; 4) l'atomizzazione della società in compartimenti stagni, a detrimento della coesione.

Di fatto, gli unici a trarre beneficio da politiche di questo tipo sono i sedienti “rappresentanti” delle comunità, che acquisiscono un rilievo politico e mediatico accompagnato da gratificazioni economiche. Peraltro, la scelta degli interlocutori avviene spesso in assenza di un approfondito controllo sui reali obiettivi ed interessi dagli stessi perseguiti, con la conseguenza non soltanto di un deficit di rappresentatività, ma anche della promozione di narrative e ideologie che, lunghi dal favorire la coesione sociale nel quadro liberaldemocratico, mirano ad un ulteriore ripiegamento identitario.

3. Conclusione: il futuro del sogno europeo passa per la riscoperta dei suoi valori universali

Il sogno europeo fatto di diritti, diversità e apertura necessita di continuo nutrimento. Non c’è nulla di “progressista” o “liberale” nel tollerare la compartmentalizzazione della società, il conflitto sociale e la compressione dei diritti individuali in nome di una fraintesa idea di “toleranza”. Ad onta dello scandalo e dell’ironia suscitati dal riferimento al “nostro stile di vita europeo” nell’agenda von der Leyen, è questa una colonna portante della stessa *raison d’être* dell’Unione europea. La formulazione è forse infelice: non si tratta né di un mero “stile di vita” (che, soprattutto in italiano, evoca più abitudini alimentari, ricreative o motorie che i pilastri fondamentali dello stato di diritto), né di un appannaggio esclusivamente europeo (a più di settant’anni dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani siamo ancora a discutere se gli stessi siano o meno universali, come se potessero esservi “uomini subumani”¹³). Tuttavia, è un dato di fatto che questo stile di vita, comunque lo si voglia chiamare, è incarnato nella nostra tradizione sociale e giuridica, e l’Europa ne fa giustamente ragione d’orgoglio. Per difenderlo, dobbiamo uscire dalla morsa di un’incudine sovranista che sventola la minaccia esterna per distruggerlo dall’interno, e il martello di un multiculturalismo sfrenato che tutto tollera pur di non “stigmatizzare” le minoranze.

Incudine e martello che, peraltro, si alimentano a vicenda: è proprio la *iden-*

¹³ A. HER-SOON TAY, *I valori asiatici e il Rule of Law*, in P. Costa e D. Zolo (a cura di), *Lo stato di diritto: storia, teoria, critica*, Feltrinelli Editore, Milano, 2002, pp. 683–707.

tity politics multiculturalista ad offrire non solo ragioni pratiche al successo di nazionalismi, sovranismi e suprematismi – visti come baluardi contro il lassismo del politicamente corretto pronto a tollerare e giustificare perfino violazioni della legge, come talvolta purtroppo accade –, ma anche un manto ideologico: laddove si fomenti una versione politicizzata e assertiva (quando non aggressiva) delle identità collettive, diventa difficile scoraggiare le maggioranze autoctone dal fare lo stesso promuovendo i propri interessi contro quelli contrapposti delle minoranze¹⁴.

Nel contesto delle questioni migratorie, la difesa del modello europeo passa dunque per un piano di integrazione che metta in chiaro diritti e doveri universali ai fini di una pacifica e fruttuosa convivenza in seno a una democrazia liberale.

Non si può pensare di fermare il fenomeno migratorio, sia perché sarebbe irrealistico, sia perché – soprattutto quando si tratta di rifugiati – ciò andrebbe contro le leggi internazionali, e prima ancora contro quelle della morale (crassa ipocrisia da parte di chi si dichiara baluardo dei “valori europei”); né d’altro canto si può pensare, come largamente avvenuto finora, che l’accoglienza si traduca in un ecumenico festival dei cento fiori in cui tutti spontaneamente trovano la loro dimensione ed hanno il diritto di coltivarsi il proprio orto come meglio credono. È purtroppo un dato di fatto, comprovato da evidenze statistiche ed empiriche paneuropee, che certe comunità restano impermeabili alla commistione sociale e ai valori liberaldemocratici, con gravi ripercussioni all'esterno e all'interno¹⁵.

Occorre pertanto tornare a un modello consapevolmente universalista, che accolga le differenze nel quadro di valori condivisi da veicolare attraverso corsi obbligatori d'integrazione, programmi scolastici, attività d'incontro per immigrati e popolazione locale, e in qualunque altra occasione esistente o da costruire nell'ambito di politiche sorrette da una matura visione deontologica liberale. Valori condivisi, si badi bene, che giocano nell'interesse di tutti, non solo delle maggioranze autoctone come certa retorica vorrebbe far credere: tra di essi vi sono la tolleranza, l'antirazzismo, la solidarietà, la libertà religiosa, e molti altri che rendono possibile l'accoglienza. “Interesse di tutti”, a sua volta, è un'espressione da prendere alla lettera: deve valere anche per chi, pur provenendo da un gruppo con un'etica prevalente, per natura o per scelta non collima con

¹⁴ E. KAUFMANN, *How ‘Asymmetrical Multiculturalism’ Generates Populist Blowback*, in “National Review”, 6 febbraio 2019, <https://www.nationalreview.com/2019/02/populism-identity-politics-why-they-rise-in-tandem/>. Sunder Katwala, cit. in H. REDGRAVE et al., *The Glue That Binds*, op.cit., p.17.

¹⁵ Ne riporto svariati esempi in T. Virgili, *Lifting the Integration Veil*, op.cit.

essa e percorre una strada diversa. È anche per tutelare questi individui che il multiculturalismo dogmatico dev'essere sepolto una volta per tutte.

Le “culture” non sono meritevoli di rispetto in quanto tali: anche i sacrifici umani alla dea Kalì e il *Mein Kampf* esprimevano forme di cultura condivisa, ma da ciò non discende necessariamente che vorremmo tutelarle. Se il paragone può sembrare meramente provocatorio o inopportunamente grottesco, forse apparirà in una diversa luce allorché si pensi che il “delitto d'onore” e il “matrimonio riparatore” hanno fatto parte del nostro patrimonio culturale e giuridico fino al 1981 (non per nulla una celebre sentenza tedesca qualche anno fa concesse un’attenuante a uno stupratore in quanto sardo, col tipico involontario razzismo multiculturalista¹⁶), e che anche più recentemente il maltrattamento in famiglia e le mutilazioni genitali femminili sono stati scriminati da giudici italiani in base all’“argomentazione culturale”¹⁷.

Un tale relativismo è incompatibile coi diritti individuali, la coesistenza sociale e i principi cardine dell’Europa. Se vogliamo continuare a vivere in società aperte, ospitali e policrome è necessario mettere in chiaro che il presupposto imprescindibile per farlo è il rispetto reciproco. Chiunque si conformi a questo, minimale, parametro farà della propria diversità una fonte di arricchimento per tutti. Chi invece si senta in diritto d’impugnare le proprie tradizioni o credenze come clavi da abbattere sugli altri deve capire, mediante gli strumenti della persuasione, dell’educazione e se necessario della sanzione, che o cambia registro o non è il benvenuto – autoctono o immigrato che sia.

Solo così possiamo sperare che il sogno europeo non tramonti definitivamente nel buio dei contrapposti egoismi.

¹⁶ *Germania, violenta la sua ex sconto di pena perché ‘è sardo’*, in “La Repubblica”, 11 ottobre 2007, <https://www.repubblica.it/2007/10/sezioni/cronaca/sardo-violenza/sardo-violenza-sardo-violenza.html>.

¹⁷ L. GALLARATI, *I Reati Culturalmente Motivati Endofamiliari: Giurisprudenza Nazionale*, in “Salvis Juribus”, 6 aprile 2019, <http://www.salvisjuribus.it/i-reati-culturalmente-motivati-endofamiliari-giurisprudenza-nazionale/>.

EDUCAZIONE E IDENTITÀ EUROPEA NELLA SCUOLA ITALIANA PROSPETTIVE E SUGGERIMENTI

di Luisa Borghesi¹

Mai come in questi ultimi anni l’Unione europea sta attraversando un momento critico.

La crisi economica del 2008, le politiche di *austerity*, la nascita dei partiti politici sovranisti, la Brexit, sono tutti fattori che hanno contribuito ad erodere il senso di appartenenza dei cittadini alla UE. L’attuale crisi sanitaria ed economica costituisce un’ulteriore minaccia alla tenuta dell’Unione. Essa rappresenta un banco di prova di importanza cruciale per testare l’unità europea.

La disaffezione alle istituzioni europee emerge anche dai sondaggi Eurobarometro condotti sull’opinione pubblica europea. Secondo il *Parlameter 2019* di Eurobarometro², il 24% dei cittadini italiani intervistati ha un’opinione negativa del Parlamento europeo. È una percentuale notevole se si considera che solo il Regno Unito e la Repubblica Ceca hanno percentuali più alte e che persino la Grecia ha un’opinione meno negativa dell’Italia. Il 42% degli italiani intervistati crede che l’appartenenza dell’Italia alla UE non costituisca né un fattore positivo né negativo (la percentuale supera quella, del 37%, di chi crede che sia un fattore positivo) e il 51% crede che le cose non vadano nella giusta direzione nell’Unione europea. Infine, per il 25% degli italiani la UE evoca un’immagine negativa e per il 42% né positiva, né negativa, rivelando uno scarso entusiasmo.

A contribuire a questo senso di disaffezione nei confronti dell’Unione è stato anche il declino, in politica interna, dei tradizionali partiti europeisti e l’ascesa dei partiti euroskeptici. Nel passato, dopo il 1989, i principali partiti italiani hanno espresso una chiara tendenza europeista. Con l’indebolimento delle forze politiche a vocazione europeista si è assistito ad un vuoto che è, ad un tempo, politico e d’informazione.

In tale contesto ritorna in primo piano il tema culturale e l’urgenza di una “educazione” all’Europa e ai valori europei³. Il quadro storico-sociale e poli-

¹ Dottoranda in Storia e Scienze filosofico-sociali, Università Tor Vergata.

² *Parlameter 2019. Heading the Call Beyond the Vote. A Stronger Parliament to Listen To Citizens Voices. Complete Survey Polls.* Il documento può essere consultato all’indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/parlameter-2019-heeding-the-call-beyond-the-vote/results-annex/en-results-annex.pdf>

³ Il contesto a cui si fa qui riferimento è soprattutto quello della scuola secondaria superiore.

tico in cui ci muoviamo non è più, infatti, quello di una “naturale” tendenza europea dei cittadini e del Paese. L’Italia possiede, per ragioni storico-politiche, una vocazione europeista ma è errato considerare tale vocazione come un dato acquisito e permanente. In questi ultimi anni siamo infatti in piena “crisi vocazionale”.

1. L’educazione alla cittadinanza europea nella scuola secondaria di secondo grado

Poco prima di morire sembra che Jean Monnet abbia detto: “se dovessi rifare tutto quanto, comincerei dalla cultura”⁴. Anche il giurista tedesco Ernst Böckenförde teorizzava, alla fine degli anni ‘90, lo spostamento del processo di integrazione europea dal piano economico a quello della cultura e dell’educazione, non con lo scopo di “creare un uniforme paesaggio culturale europeo, bensì per evolvere e far crescere una comune coscienza europea proprio nella molteplicità culturale che contraddistingue i popoli europei, e per conservare in vita e trasmettere la base cultural-spirituale dell’Europa”⁵. La domanda successiva che Böckenförde si poneva era sulla natura di una tale base culturale.

La questione di una “educazione civica europea” porta infatti con sé alcune difficoltà di natura ideologica sull’ipotetico contenuto della disciplina. L’acceso dibattito che si è scatenato qualche anno fa, nel tentativo di definire una identità europea, tra coloro che difendevano le “radici cristiane d’Europa” e coloro che rivendicavano un’Europa ispirata a principi puramente laici ha portato ad una polarizzazione del dibattito che ostacola un’adeguata riflessione storico-filosofica.

Il problema, a livello di educazione scolastica, è stato posto solo marginalmente e le iniziative formative intraprese – rivolte più agli insegnanti che agli studenti – non sono sufficienti a formare una sensibilità europea nelle nuove generazioni né a fornire loro conoscenze adeguate sull’Unione europea.

Nell’anno 2013-2014 si sono tenuti in tutta Italia corsi formativi per i docenti sulla cittadinanza europea, in rapporto di collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione europea, il Parlamento europeo e il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁶. Nel

⁴ Citato in: E. W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1999, trad.it., *Diritto e secolarizzazione*, Roma-Bari 2007, p.201.

⁵ *Ivi*, p.202.

⁶ Per una panoramica generale su quanto il Ministero dell’Istruzione ha fatto per quanto riguarda l’Educazione alla cittadinanza europea rimando a: “Educazione sulla cittadinanza europea” consultabile online all’indirizzo <https://www.miur.gov.it/educazione-all-a-cittadinanza-europea>.

medesimo anno scolastico, 2013-2014, si è inoltre svolto il progetto “Schools & Europe” che ha offerto agli studenti dei licei linguistici ed economico-sociali la possibilità di stabilire gemellaggi e incontri formativi con istituti scolastici stranieri.

Il 20 gennaio 2015 è stato sottoscritto l'accordo *La dimensione europea nell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione"* dalla rappresentanza in Italia della Commissione Europea, dal Miur, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche Europee e dall'Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo. L'accordo ha previsto l'avvio di un'iniziativa di formazione per i docenti italiani sul tema della cittadinanza europea con l'obiettivo “di fornire agli insegnanti conoscenze e strumenti per sviluppare la dimensione dell'educazione civica europea nell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione”⁷.

Come traspare da quanto finora riportato, si può rilevare come l'attenzione maggiore sia stata dedicata alla formazione degli insegnanti più che a quella degli studenti. Il tema della “cittadinanza europea” inoltre non costituisce una disciplina a sé stante ma è inserito nell'insegnamento di Cittadinanza e costituzione (la vecchia Educazione civica). Tale insegnamento, a sua volta, non gode di un vero e proprio *status* indipendente, essendo inserito nelle ore di insegnamento di Storia⁸, nonostante fosse stato inizialmente concepito come un insegnamento trasversale. Essendo una “costola” dell'insegnamento di Storia e non godendo di uno statuto autonomo, esso non richiede una valutazione espressa con un voto. Inoltre, è solo recentemente che si è introdotto il riferimento all'Unione europea nell'ambito di tale insegnamento.

Per quanto riguarda il presente anno scolastico 2019-2010, il riferimento alla dimensione europea è inserito negli obiettivi di Cittadinanza e costituzione, i quali sono “sostenere la scuola nella formazione di cittadine e cittadini attivi e partecipi, consapevoli dei loro diritti e dei loro doveri” e “diffondere i valori della Costituzione e quelli dell'integrazione europea”⁹.

A livello europeo non sono state prese concrete iniziative comuni volte a promuovere l'insegnamento di una educazione alla cittadinanza europea. Digna di nota è stata l'esortazione contenuta nella Dichiarazione di Parigi del 17 marzo 2015, esito di una riunione informale dei Ministri dell'Istruzione europea a seguito degli attacchi terroristici avvenuti a Parigi e Copenaghen nel

⁷ *Ibid.*

⁸ Legge del 30 ottobre 2008, n.169, pubblicata sulla “Gazzetta Ufficiale” n.256 del 31 ottobre 2008 e consultabile online all'indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/detttaglio.jsp?service=1&datagu=2008-10-31&task=detttaglio&numgu=256&redaz=008G0198&tms tp=1225897337030> .

⁹ *Cittadinanza e costituzione. Obiettivi per l'anno scolastico 2019-2020*, consultabile online all'indirizzo: <https://www.miur.gov.it/cittadinanza-e-costituzione> .

gennaio-febbraio 2015. Lo scopo della Dichiarazione era quello di promuovere e incoraggiare la cittadinanza e i valori di libertà, tolleranza, e non discriminazione attraverso l'educazione. La riunione è stata tuttavia un *unicum* e non possiede un valore normativo. Significativo inoltre che la riunione si sia tenuta a seguito di eventi così drammatici.

Qualcosa, tuttavia, sta cambiando.

Il 20 agosto 2019 il governo Conte I ha approvato la Legge n.92¹⁰ che introduce l'educazione alla cittadinanza come materia autonoma. Con questa legge l'educazione civica diviene materia a tutti gli effetti e il suo insegnamento è affidato a più docenti poiché riamane trasversale. Il provvedimento è entrato in vigore già nel settembre del 2019 ma verrà attuato concretamente solo a partire dall'anno scolastico 2020-2021. La dimensione europea dell'insegnamento è, questa volta, messa maggiormente in risalto rispetto al passato. Nell'articolo 1 si legge infatti:

«L'educazione civica sviluppa nelle istituzioni scolastiche la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea per sostanziare, in particolare, la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona»¹¹

L'ammontare di ore dedicato all'insegnamento deve essere pari a 33 ore annuali, da inserire nello schema orario esistente, senza inserire ore eccedenti. Tenendo in considerazione che all'interno dell'insegnamento verranno trattati molti temi (largo spazio è dato alla conoscenza della Costituzione italiana e all'educazione alla cittadinanza digitale) la tematica europea, con tutta probabilità, avrà un ruolo marginale. L'introduzione dell'educazione civica come materia obbligatoria rappresenta dunque un passo in avanti ma, così concepita, non può essere considerata l'unico strumento pedagogico per quanto concerne un' "educazione europea".

Sarebbe inoltre errato far coincidere totalmente la questione di un'educazione alla cittadinanza europea con un insegnamento nozionistico e astratto sulle istituzioni europee. La dimensione europea nell'educazione scolastica non si può restringere perciò al solo problema dell'educazione civica, così come non si può ridurre unicamente ad una rassegna degli organismi e delle istituzioni europee. Sarebbe auspicabile che la scuola secondaria superiore, in particolar modo

¹⁰ Legge del 20 agosto 2019, n.92, pubblicata sulla "Gazzetta Ufficiale" n.195 del 21 agosto 2019 e consultabile online all'indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/08/21/19G00105/sg>.

¹¹ *Ibid.*

nell'ultimo triennio, assumesse *in toto* una dimensione europea. Senza trascu-
rare il *focus* sulla letteratura italiana, si potrebbe ipotizzare l'introduzione – in
particolare nel programma dell'ultimo anno – dello studio degli autori europei
più significativi della contemporaneità. Tra gli autori contemporanei, italiani ed
europei, si potrebbe dare risalto a quegli scrittori e intellettuali che più hanno
avuto un “respiro europeo” o che hanno partecipato, dopo la Seconda guerra
mondiale, alla riflessione sull'Europa unita: scrittori e intellettuali come Albert
Camus, o gli italiani Ignazio Silone e Nicola Chiaromonte, fondatori della rivi-
sta “Tempo presente” che aveva fatto della dimensione europea e internaziona-
le il proprio tratto distintivo.

Una maggiore attenzione dovrebbe poi essere riservata all'insegnamento
delle lingue straniere. L'uscita del Regno Unito dall'Unione europea dovrebbe
aprire un dibattito circa l'assoluta preminenza riservata alla lingua inglese nel
sistema scolastico italiano. Dopo la Brexit, i Paesi dell'Unione che utilizzano
l'inglese come lingua ufficiale sono solo l'Irlanda e Malta (insieme al maltese).
L'inglese continuerà ad essere, con tutta probabilità, la lingua più utilizzata a
livello di istituzioni europee, ma ad esso potrebbe aggiungersi un maggior uti-
lizzo di altre lingue. Nel sistema scolastico italiano – non solo nei licei linguistici
o nelle sezioni sperimentali degli altri istituti superiori – si potrebbe perciò af-
fiancare all'inglese l'insegnamento di ulteriori lingue europee – spagnolo, fran-
cese e tedesco *in primis*.

Da questa breve ricognizione sul tema traspare come nella scuola secondaria
superiore il tema dell'educazione civica europea sia, ad oggi, solo marginalmen-
te trattato.

Il livello di istruzione in cui la dimensione europea è maggiormente presente
è, ad oggi, quello universitario. Il progetto Erasmus rimane tutt'ora, per molti
giovani, la prima concreta esperienza di cosa sia l'Europa e di cosa significhi es-
sere europei. In anni recenti il progetto, con il nome di Erasmus+, si è allargato
ai settori delle imprese, dello sport e del volontariato. Esso non è più destina-
to unicamente agli studenti universitari ma offre la possibilità a professionisti
operanti in diversi campi di sviluppare e condividere conoscenze e competenze
presso istituti e organizzazioni di altri Paesi.

Per quanto riguarda gli studi europei in ambito universitario, essi sono
presenti, in particolare, come specializzazione nei percorsi magistrali afferenti
all'ambito di Scienze politiche, degli studi storici e giuridici. Si potrebbe tutta-
via pensare ad un percorso universitario che sin dalla triennale si concentri sugli
studi europei, evitando di relegarli solo al biennio specialistico.

2. La questione dell'identità europea: la “via romana” di Brague e la visione “poliedrica” di papa Francesco

La questione sulla necessità o meno di una educazione alla cittadinanza europea si collega al dibattito sull'identità europea. Oltre alle metodologie didattiche ci si interroga infatti su quale dovrebbe essere il contenuto di un tale insegnamento.

La riflessione su tali temi, tuttavia, è ostacolata dal tono manicheo che spesso assume il dibattito tra i sostenitori delle “radici cristiane” d’Europa e, dall’altro lato, coloro che non riconoscono alla religione alcun ruolo fondamentale nella costruzione di un’identità europea. C’è chi, inoltre, nega che esista un qualsiasi tipo di identità europea e che la questione sia esaustivamente riassunta nel motto dell’Unione europea “uniti nella diversità”.

Il dibattito, com’è noto, si scatenò nel 2003 in merito all’opportunità o meno, da parte della Convenzione guidata da Valery Giscard D’Estaing, di inserire nel preambolo della bozza della Costituzione europea il riferimento alle “radici giudaico-cristiane d’Europa”.

Si trattava di una richiesta che trovava in papa Giovanni Paolo II il suo sostenitore più illustre. Questa posizione non escludeva gli apporti di altre tradizioni culturali, in particolare dell’Illuminismo, alla costituzione dell’Europa moderna. Nonostante ciò, questo richiamo fu bloccato sia per ragioni di ordine ideologico, sia per la strumentalizzazione cui il tema delle radici cristiane andò incontro nel quadro dello “scontro di civiltà” teorizzato dagli ambienti *neocon* americani che trovava consenso anche in Europa.

La questione dell’identità europea può tuttavia essere posta in una maniera che eviti le strumentalizzazioni ideologiche. Tuttora rilevante è la riflessione proposta da Rémi Brague nel suo *Europe, la voie romaine*¹², in cui il filosofo francese parla di un’Europa non soltanto greca, né solo ebraica ma anche romana. Oltre Atene e Gerusalemme vi è anche Roma. La romanità per Brague, – ed è qui l’originalità della sua riflessione – non è solo il terzo polo oltre alle radici ebraiche e a quelle greche ma ricopre un ruolo più importante. Per Brague infatti, possiamo dirci “‘greci’ ed ‘ebrei’ soltanto perché siamo innanzitutto ‘romani’ ”¹³. Contrariamente a chi vede la romanità come una lunga decadenza il cui unico merito è quello di aver trasmesso la cultura greca, Brague valorizza proprio questo elemento, facendolo diventare il suo punto di forza. La grandezza di Roma è in questo ruolo di “secondarietà” rispetto alla grande cultura greca che la precede.

¹² R. BRAGUE, *Europe, la voie romaine*, Criterion, Paris 1992, trad. it. *Il futuro dell’Occidente. Nel modello romano la salvezza dell’Europa*, Rusconi, Milano 1998.

¹³ *Ivi*, p.36.

Scrive Brague che

questa poca cosa che si accorda in proprio a Roma è forse tutta Roma. La struttura di trasmissione di un contenuto che non è il suo proprio, ecco il vero e proprio contenuto. I Romani non hanno fatto che trasmettere, ma questo non è poco. Non hanno apportato niente di nuovo rispetto ai due popoli creatori il greco e l'ebraico. Ma questa novità, l'hanno portata. Hanno portato la novità stessa. Hanno portato come nuovo ciò che per loro era antico. Hanno accettato di porsi dopo i Greci, e dopo gli Ebrei¹⁴.

In maniera simile, anche il cristianesimo si pone come “secondo” rispetto alla tradizione ebraica. Esso viene dopo l’Antico testamento e non lo rifiuta, non elimina la tradizione ebraica. Questo elemento di secondarietà della romanità rispetto alla tradizione greca e del cristianesimo rispetto alla tradizione ebraica è all’essenza dell’Europa. Un’Europa che nasce dunque dall’incontro di due tradizioni universaliste: quella romana e quella del cristianesimo i quali hanno accolto in sé il mondo pagano e quello ebraico. L’Europa si distingue da altre aree culturali, secondo Brague, proprio per questa maniera particolare di appropriarsi di ciò che le è estraneo.

Questa caratteristica peculiare permette ad ogni nuova generazione di riscoprire la tradizione in una maniera che non si è limitata ad essere celebrazione delle radici storico-mitiche. Gli europei non hanno infatti “studiato i classici greci e latini perché erano le fonti dell’Europa”, ma perché “li hanno trovati veri, belli, interessanti”¹⁵. Un discorso simile può essere fatto per il cristianesimo. Brague sostiene infatti, con una lettura molto diversa rispetto a quella dei “*teocon*”, che

la civiltà dell’Europa cristiana è stata costruita da gente il cui scopo non era affatto quello di costruire una “civiltà cristiana”, ma di spingere al massimo le conseguenze della loro fede in Cristo. La dobbiamo a persone che credevano in Cristo, non a persone che credevano nel cristianesimo. Queste persone erano dei cristiani e non, come potremmo definirli, dei “cristianisti”¹⁶.

Anche il discorso di papa Francesco del novembre 2014 al Consiglio d’Europa¹⁷ rappresenta una riflessione che, in maniera simile a quella di Brague, rin-

¹⁴ *Ivi*, p.41.

¹⁵ *Ivi*, p.148.

¹⁶ *Ivi*, p.148-149.

¹⁷ *Discorso del Santo Padre Francesco al Consiglio d’Europa*, Strasburgo, Francia, 25 novembre 2014, consultabile online all’indirizzo: http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-consiglio-europa.html.

traccia la peculiarità europea in una complementarietà di tradizioni. In quell'occasione, il Pontefice parlò delle radici storiche, culturali e religiose che i Padri fondatori posero a base del disegno europeo ma il suo discorso proseguiva con un'esortazione a non concepirle come una sterile commemorazione del passato. Il banco di prova per la vitalità dei valori europei sono infatti le nuove sfide del presente, *in primis* “la sfida della *multipolarità* e la sfida della *trasversalità18. Rifiutandosi di muoversi in un'ottica bipolare, di “scontro di civiltà”, la riflessione del Papa parte dal riconoscimento dell'Europa odierna come di una realtà multipolare ed esorta ad un processo di integrazione che non ceda a tentazioni egemoniche:*

La storia dell'Europa può portarci a concepirla ingenuamente come una *bipolarità*, o al più una *tripolarità* (pensiamo all'antica concezione: Roma – Bisanzio – Mosca), e dentro questo schema, frutto di riduzionismi geopolitici egemonici, muoverci nell'interpretazione del presente e nella proiezione verso l'utopia del futuro¹⁹.

Opponendosi ad un modello di globalizzazione egemonica egli nota come nell'epoca presente, la sfida sia quella di “globalizzare” “in modo originale – sottolineo questo: in modo originale – la multipolarità” e che ciò “comporta la sfida di un'armonia costruttiva, libera da egemonie che, sebbene pragmaticamente sembrerebbero facilitare il cammino, finiscono per distruggere l'originalità culturale e religiosa dei popoli”²⁰. Utilizzando un'efficace metafora per meglio rendere tale concezione, il Papa spiegava che

il compito di globalizzare la multipolarità dell'Europa non lo possiamo immaginare con la figura della sfera – in cui tutto è uguale e ordinato, ma che risulta riduttiva poiché ogni punto è equidistante dal centro – ma piuttosto con quella del *poliedro*, dove l'unità armonica del tutto conserva la particolarità di ciascuna delle parti. Oggi l'Europa è multipolare nelle sue relazioni e tensioni; non si può né pensare né costruire l'Europa senza assumere a fondo questa realtà *multipolare*²¹.

In questa logica di una realtà multipolare, “poliedrica” che è quella dell'Europa presente va compreso anche l'apporto del cristianesimo. In tale quadro, ragione e fede, religione e società sono chiamate “ad illuminarsi reciprocamente”.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

te” ed eventualmente a purificarsi “scambievolmente dagli estremismi ideologici in cui possono cadere”²². Da questa relazione tra i due ambiti l’Europa ne può trarre beneficio “sia per far fronte ad un fondamentalismo religioso che è soprattutto nemico di Dio, sia per ovviare ad una ragione “ridotta”, che non rende onore all’uomo”²³.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

PRESENTI A NOI STESSI.
PER UNA COMUNITÀ CHE FA BENE ALLO SPIRITO

di Michele Gerace¹

Inizio con una storia. Ne ho scritto qualche tempo fa su *Frammenti Rivista*².

Alla fine dell'incontro, prima di uscire da scuola per andare a visitare *Racalmuto*, anche nota come *Regalpetra* città natale di Leonardo Sciascia, il Signor Vincenzo, bidello del *Liceo Ugo Foscolo di Canicattì*, dice che il fatto è che noi agiamo d'esempio.

Ci siamo fermati cinque minuti a parlare. Il senso è chiaro. Intende che in tutto quello che diciamo e che facciamo siamo influenzati dagli altri che, consapevoli o meno, prendiamo d'esempio come modelli da imitare o dai quali prendere le distanze. Virtù e vizi, pregi e difetti di chi conosciamo di persona come di chi pensiamo di conoscere solo attraverso uno schermo, poco importa se di un televisore o del telefonino.

Proprio in quella scuola ho incontrato un gran bell'esempio. Un gruppo di studenti che da qualche anno organizza la "settimana dello studente", un'iniziativa che coinvolge i 1300 studenti del *Liceo Ugo Foscolo* e che si svolge nell'arco di una settimana, all'interno della quale vengono invitati ad intervenire e a confrontarsi con loro relatori provenienti da diverse parti d'Italia.

Detta così, qualcuno potrebbe pensare che non ci sia nulla di eccezionale.

Uno di loro, il più grande di età, mi racconta come è nata l'idea. Lorenzo Farrugio studia medicina a Roma e continua a supportare come può "la settimana dello studente" che lui stesso ha ideato, voluto e realizzato per la prima volta.

Come in tante altre scuole, quella era la settimana, che a seconda dei casi, sarebbe stata destinata o consegnata con buona pace degli insegnanti e dei dirigenti scolastici, all'occupazione studentesca. Anche qui, si potrebbe pensare che non ci sia nulla di strano.

Quello che non andava giù a Lorenzo era la sensazione che l'occupazione fosse solo un'occasione, praticamente impunita, per spacciare un bel po' di droga.

Alla prima assemblea utile ebbe il coraggio di denunciare apertamente lo

¹ Avvocato, ideatore di "Costituzionalmente: il coraggio di pensare con la propria testa", del "Bar Europa" e della "Scuola sulla Complessità".

² *L'importanza di essere presenti a noi stessi*, in "FrammentiRivista.it", 3 gennaio 2020.

spaccio della droga durante l'occupazione. Gli studenti non plaudirono al suo coraggio e, rimasto praticamente solo, fu facile preda di minacce, alcune non banali, che comunque non riuscirono a scoraggiarlo.

Seguirono le elezioni per i rappresentanti di istituto e Lorenzo si candidò col chiaro programma di far cessare le occupazioni e di sostituirle con qualche attività veramente culturale. Fiuata l'aria, la candidatura non sembrava popolare ma il risultato fu clamoroso. I voti che prese, di molto superiori a quanti se ne potesse aspettare, gli diedero la possibilità di mettere in atto il suo programma.

Le primissime edizioni della "settimana della studente" erano una festa per ricordare la letterale vittoria del desiderio di cultura sullo spaccio, e, al contempo, una preziosa occasione di crescita culturale realmente sentita dalla maggior parte degli studenti.

Alessandro Calabrò e Mauro Monachino assieme agli altri rappresentanti degli studenti della scuola, con l'aiuto di Lorenzo e il sostegno di tutti i 1300 studenti, continuano ad organizzare con tanta cura e passione la settimana della cultura che col passare del tempo è diventata una vera e propria tradizione scolastica. La conquista si è fatta istituzione.

La "settimana della cultura" è diventata, sia pure con la partecipazione di tutti gli studenti, un'attività data per scontata perché per quasi tutti loro non è costata coraggio e fatica, nessuno ha subito minacce o ha dovuto prima immaginarsela e poi realizzarla. Se la sono trovata e ci si sono abituati. Si fa perché è tradizione che si faccia né più né meno di tante altre cose che si celebrano, si ricordano, si dicono o si fanno solo perché così sta scritto, si dice o si usa fare. In questo, per quello che ci riguarda, la "settimana della cultura", alla pari del Santo Natale, della Santa Pasqua, della Repubblica, della Costituzione, dell'Unione europea, dei diritti umani, di ricorrenze e celebrazioni, valori e principi, rappresenta la festa o la conquista che perde di attualità fino a perdere d'importanza ed essere percepita come routine alla quale partecipare senza coglierne il senso più autentico e profondo, senza sentire di doverci stare con lo spirito, con il cuore e con la testa.

La "settimana della cultura" è un esempio della facilità con cui dimentichiamo come siamo arrivati fin qui ad essere ciò che siamo, a vivere con standard di vita cui non vogliamo rinunciare e che, però, diamo per scontati; di quanto è importante evitare di considerare come acquisiti una volta per tutte valori, principi, diritti, libertà e reciproci doveri.

Feste e conquiste che testimoniano che lo spirito, il pensiero e l'azione, l'ispirazione e la conoscenza, hanno il potere di trasformare la realtà che ci circonda. Rappresentano la prova provata che la cultura è un misto di saggezza popolare, tradizione, sapere, innovazione e saper fare.

Cultura che origina tanto dalla strada quanto dall'accademia, e che è in gra-

do di conquistare uno spazio occupato da abbandono e degrado, riscattarlo e riaverlo come bene comune. Ovunque. Da chiunque sappia trovare il coraggio, l'immaginazione e la buona volontà per riuscirci e riuscendoci sia d'esempio per ricordarci che il progresso è qualcosa di più di una mera ripetizione di atti meccanici ai quali riduciamo la nostra esistenza se non siamo in grado di pensare con la nostra testa e comprendere la complessità del mondo come ci si presenta. Per essere presenti a noi stessi, agitarsi, voler agire e prendersi cura dei diritti, delle libertà, della cultura, di tutta la bellezza che condividiamo, che è nostro preciso dovere salvaguardare e, dove possibile, accrescere. Per cambiare, in meglio.

Occorre stimolare il pensiero critico e abitare la complessità dei fenomeni cui assistiamo come scrive Piero Dominici, direttore scientifico del Complexity Education Project dell'Università di Perugia e partner della Scuola sulla Complessità che assieme al Bar Europa stiamo portando avanti in occasione della decima edizione di "Costituzionalmente: il coraggio di pensare con la propria testa". Muoviamo da qui.

La Scuola sulla Complessità, quest'anno alla seconda edizione, coinvolge migliaia di studenti delle scuole superiori di secondo grado di tutta Italia e consiste in un programma di incontri, in particolare, sull'essere umano, sui principi fondamentali della Costituzione e sull'idea di Europa, a cavallo tra filosofia, storia, letteratura, arte, architettura e scienza, diritto ed economia.

Gli incontri della Scuola sulla Complessità, come di Costituzionalmente e del Bar Europa³, dalle quali è nata, sono completamente informali e mirano ad arricchire l'ambiente di apprendimento, a sensibilizzare le coscenze dei giovani e giovanissimi, a contrastare le mezze verità, le false notizie e le false verità, per sviluppare anticorpi nella società e per lottare contro desistenza, pressappochismo e indifferenza.

La Scuola sulla Complessità pone l'interrogativo: "è permesso sperare?" e persegue i seguenti obiettivi:

Il primo è esorcizzare la sensazione che siamo su un piano inclinato, che stiamo scivolando verso il basso e che non ci possiamo fare niente. Pensare che è inutile agitarsi perché nulla può cambiare è semplicemente sbagliato. Ci proietta in una condizione psicologica di sopravvivenza. Ci rende cinici, indifferenti, felici nella nostra mediocrità. Pensare che è inutile agitarsi significa sabotare la società, essere retroguardia quando dovremmo essere avanguardia. Che siamo in un mondo in declino all'interno del quale quello che pensiamo e che facciamo non possono fare la differenza. Che non abbiamo scelta. Ci assoggettiamo

³ Ne ho scritto in: "È l'Europa, bellezza!", Rubbettino, 2018, del quale riporto "*quel che il lettore a questo punto deve proprio sapere*".

ad un limite che nessuno ci ha imposto e che ci siamo dati con il nostro modo di pensare e di fare, o meglio di non pensare e di non fare.

Il secondo è rendere l'idea, soprattutto ai più giovani, di quanto sia profonda la nostra cultura e di come sia complessa la nostra identità. La Scuola sulla Complessità è uno stimolo a risvegliare le nostre coscienze ad accorgersi di chi e di cosa ci circonda, a sorprenderci, indignarci e meravigliarci. A soffermarci sul significato e sul senso che attribuiamo alle immagini, alle parole ai suoni, in generale al linguaggio, e, quindi, a considerare l'importanza che le forme espressive hanno nel dare forma ai nostri pensieri e contenuto alle nostre azioni.

Dobbiamo dare fiducia ai giovani e avere fiducia in noi stessi. La nostra fiducia verso i giovani spesso sta tutta in uno slogan ma, di fatto, non si crede alla loro capacità di comprensione, di elaborazione di un pensiero critico. Ci si sorprende quando si capisce che le cose sono esattamente all'opposto. Questa scarsa fiducia nei giovani, in quello che si pensa possano più o meno comprendere o in ciò che pensano e che dicono, è una delle principali cause della loro indifferenza. I giovani non dicono quello che pensano perché pensano che a nessuno possa interessare quello che hanno da dire. Iniziano con il non dire quello che pensano e finiscono con lo smettere di pensare. Diventano indifferenti. Al contrario, quando hanno la sensazione che a qualcuno possa interessare quello che hanno da dire, lo dicono: già questa è una prima rivoluzione, tanto minuscola quanto importantissima, perché è un passo che compromette, mette in gioco, e “Fino a che uno non si compromette, c'è esitazione, possibilità di tornare indietro e sempre inefficacia [...]. Nel momento in cui uno si compromette definitivamente, anche la provvidenza si muove”⁴.

Una volta ho chiesto ad alcuni giovanissimi studenti quale fosse, secondo loro, il significato della parola ‘rivoluzione’. Mi hanno risposto: “protesta, rivolta, conoscenza”. Ci siamo. Il giovane che, invece di rimanere zitto, dice quello pensa non esclude il fatto che all'inizio possa dire qualcosa di banale, di estremo o di già sentito che semplicemente si limita a ripetere a pappagallo; ma introduce anche la possibilità che possa dire qualcosa di autentico e, perciò, interessante perché, come disse Aldo Moro in un discorso: “La verità è sempre illuminante. Ci aiuta a essere coraggiosi”. Dice quello che pensa senza che nessun altro possa dirlo al suo posto. Prende la parola, prende coraggio, si libera e avvia una piccola rivoluzione che apre alla possibilità che qualcosa possa cambiare, in meglio.

La Scuola sulla Complessità, Costituzionalmente e il Bar Europa, insieme a tutti coloro che ne fanno parte, persone e comunità, rappresentano una presa d'atto, un invito e una precisa volontà. Partono dal presupposto che l'esaspera-

⁴ Testo tratto dal *Faust* di Johann Wolfgang von Goethe.

to individualismo, l'egoismo, il dominio dei propri interessi su quelli degli altri, ci distoglie, di più, ci rende tutti quanti, giovani e adulti, insensibili e indifferenti, ciechi, sordi e a volte anche incapaci di emozionarci. Nella quotidianità, nella corsa e con gli affanni di tutti i giorni, pensiamo di non aver tempo per pensare ma il tempo che abbiamo a disposizione – generalizzo, ma guardiamoci attorno e ditemi che non è vero – ce ne stiamo con il telefono in mano su qualche social network. Siamo pigri e, se possibile senza spendere troppe energie, ci lasciamo consumare dal consumismo. L'effetto è anestetizzante. Tendiamo all'omologazione. Deleghiamo il nostro pensiero. Rinunciamo a una delle premesse fondamentali della nostra libertà. Il pensiero. E con esso perdiamo l'abitudine al confronto, al confrontarci con ragionamenti strutturati e complessi. Preferiamo quelli semplicistici che non richiedono sforzo. La ricerca del vero è sostituita da un senso di pacatezza proveniente dal verosimile. Iniziamo a parlare senza senso di post-verità. Crediamo vere le bugie circostanziate da fatti. Ci parliamo addosso, filtriamo le notizie prendendo per vero solo ciò che rafforza i nostri preconcetti. Rinunciando al pensiero, alle idee, alla conoscenza, alla coltivazione di un gusto per l'arte, perdiamo lo spirito critico, ci accontentiamo della verosimiglianza, non ci interessa quella verità che per Keats è bellezza. Anestetizzati, diventiamo insensibili alla bellezza, a quella esteriore e a quella spirituale. Dimentichiamo la nostra identità, perdiamo fiducia in noi stessi. Basterebbe la metà delle ragioni sopra rappresentate, evidentemente in modo non esaustivo, per dire che tutto questo è inaccettabile in quanto è il principale combustibile della mediocrità in cui sguazziamo. È inaccettabile in sé e per gli effetti che tutto questo produce al livello umano, tra gli adulti e, cosa più preoccupante, tra i giovani. Sugli effetti non mi dilungo. Ciascuno di noi li ha davanti agli occhi tutti i giorni.

Di qui il nostro invito e il nostro atto di volontà. Il preciso compito, nel nostro piccolo, è quello di “promuovere – per usare le parole di Hans Georg Gadamer – attraverso l'arte e il pensiero il sorgere di grandi creazioni volte alla cura e all'abbellimento della nostra vita e a promulgare altri valori che possono attestarsi tra gli uomini e renderli felici”. Abbiamo iniziato col dare seguito all'affermazione “È inaccettabile!”. Quante volte diciamo o sentiamo dire a qualcuno che qualcosa è inaccettabile? E quante volte ci attiviamo o abbiamo visto qualcuno attivarsi per mettere fine a quello che ha definito inaccettabile? Pochissimi, quasi nessuno. Normalmente lo diciamo e poi non facciamo nulla. Forse, ciò che additiamo come inaccettabile lo troviamo molto accettabile. Ci lamentiamo, ripetiamo uno schema e ripetendolo ne facciamo parte, lo alimentiamo e ne diventiamo schiavi.

Torno al punto. Il giovane che parla, incrina questo schema. Si fa coraggio e il coraggio – scrive Goethe nel Faust – “ha in sé genio, potere e magia”. Il met-

tersi in gioco porta a voler conoscere, a prendere coscienza quel tanto che basta per liberarsi di sovrastrutture mentali pesanti come catene e iniziare a battersi. Che la lotta all'indifferenza abbia inizio. Con Costituzionalmente, il Bar Europa e la Scuola sulla Complessità, abbiamo smesso di domandare cambiamento. Abbiamo iniziato a offrirlo. A incarnarlo al fianco di chi, giovane o meno, con la propria storia quotidianamente si mette in gioco perché si realizzzi quello che cinici e disillusi ritengono sia irrealizzabile. Abbiamo conosciuto ragazze e ragazzi incredibili. Donne e uomini, tra cui molti insegnanti e dirigenti scolastici, che non conoscono il significato della parola arrendersi. Grazie ai quali si capisce che cinismo e indifferenza proliferano nella testa dei mediocri. Che non esistono luoghi comuni. Che l'impegno e l'entusiasmo portano a realizzare cose che non avresti mai detto. Che ingegno e testa dura rendono possibili progetti anche quando ti dicono che i soldi non ci sono. Che nel piangersi addosso non c'è scacco né vittoria. Che a fare la differenza sono solo le persone che non la smettono di darsi da fare. Che non hanno paura di fallire. Che tentano e rientrano fino a quando non riescono. Che diresti che vivono nel paese dei campanelli. Poi ci si accorge che anche loro hanno occhi per vedere e orecchie per ascoltare, per indignarsi, disgustarsi e arrabbiarsi per le storture cui assistono o per le cattiverie gratuite che subiscono per mano di zelanti incapaci capaci solo di invidia. Che a questi rispondono nel modo peggiore. Col sorriso. Che invece di lamentarsi e puntare il dito, trasformano la rabbia in azione. Non si fermano alle parole. Fanno parlare i fatti. Determinano loro stessi il cambiamento che altri sono solo bravi a domandare, a patto che si possa fare comodi da casa in pantofole davanti alla tv. Che si sporcano le mani e ci mettono la faccia. Che offrono quello che di più prezioso hanno. Il proprio tempo. Che insoddisfatti o a disagio per la realtà che vedono e vivono, fanno di tutto per trasformarla. Che credono ancora nei sogni e sanno che costano fatica e che comunque è meglio provare e non riuscire che non riuscire a provare.

Nella seconda edizione della Scuola sulla Complessità siamo andati, in particolare, alla ricerca di una coscienza e di una solidarietà di tipo nuovo, di quei motivi vitali, personali e di comunità, che permettono di aprirci coscienti alla vita e assumere una posizione definita e responsabile in rapporto a noi stessi, agli altri e al mondo.

L'insieme delle iniziative programmate ha dato corpo ad una dialettica tra studenti, docenti, cittadini, attivisti, artisti, operatori culturali, rappresentanti della società e delle istituzioni, che genera una vera e propria comunità capace, dal basso, di creare ed alimentare una bellissima comunità in movimento che fa bene allo spirito, e che saremmo lieti di poter condividere assieme a chi ne avesse voglia.

UNA POLITICA D'INFORMAZIONE PER LE DONNE EUROPEE: VIVERE NEL PRESENTE AVENDO NOSTALGIA DEL PASSATO

di Maria Pia Di Nonno¹

Il 5 dicembre 1992 una funzionario della Commissione europea, Fausta Deshormes La Valle², scrive una lettera ad una Maria Pia (il cognome non è specificato) chiedendole di trascrivere un documento da indirizzare, dopo aver raccolto l'adesione del maggior numero possibile di associazioni femminili, al Presidente della Commissione europea – all'epoca Jacques Delors³ – affinché gli strumenti di informazione rivolti alle cittadine europee possano continuare ad essere garantiti.

Signor Presidente,

[...] noi consideriamo d'importanza vitale per l'Europa la continuazione dello sforzo di informazione e di sensibilizzazione delle donne e delle loro associazioni intrapreso dalla Commissione dal 1977, e che sembra ora gravemente compromesso. Abbiamo infatti appreso due tristi notizie: 1) la fine della rivista Donne d'Europa e 2) la fine dell'autonomia e della specificità del Servizio Informazione Donne in seno alla DG X. [...]

Donne d'Europa è stata durante 15 anni uno degli strumenti del Servizio Informazione Donne, il canale che ha permesso di veicolare non solo le informazioni sulla politica comunitaria per le pari opportunità, ma su tutte le politiche della Comunità suscettibili di interessare i cittadini, e le donne in particolare.

Su questi temi, Donne d'Europa e il Servizio Informazione Donne hanno avuto la capacità di mobilitare le associazioni femminili con varie campagne di sensibilizzazione: dalla pressione per l'elaborazione di strumenti comunitari alle elezioni del PE.

Inoltre, Donne d'Europa ha svolto un ruolo unico per favorire la conoscenza reciproca delle cittadine europee attraverso le frontiere, le lingue e le culture, stimolando così la solidarietà.

L'interruzione di questa attività (cui le donne partecipavano attivamente) sarebbe di grave pregiudizio all'opera di sensibilizzazione dei cittadini, e sarebbe av-

¹ Dottoressa di ricerca in Storia dell'Europa, Università La Sapienza di Roma.

² Fausta Deshormes La Valle (1927-2013) ha lavorato dal 1961 al 1992 alle dipendenze della Commissione europea.

³ Jacques Delors (1925) economista e politico francese, socialista ed europeista. È stato anche Presidente della Commissione europea.

vertita dalle donne come un segno d'abbandono da parte delle istituzioni europee di questa parte importante dell'elettorato europeo.

Del resto, la soppressione del Servizio Informazione Donne in quanto entità autonoma e specifica, ci sembra la logica conseguenza di tale abbandono. Noi ci interroghiamo sull'avvenire di tante iniziative che avevamo salutato con entusiasmo e seguito con interesse: il Premio Nike, i colloqui europei per le donne imprenditrici, per le agricoltrici, per le amministratrici locali; le altre pubblicazioni; gli audiovisivi, i sondaggi d'opinione che misuravano regolarmente lo stato dell'opinione pubblica nei confronti dei cambiamenti di società dovuti al nuovo statuto della donna nella vita politica economica e sociale etc [...]⁴

Non è certo se quel testo sia stato realmente trascritto e neppure quali siano state le associazioni aderenti. Il dato di fatto, però, è che le paure che spingono Fausta Deshormes La Valle a temere che gli strumenti di informazione delle donne europee possano essere cancellati per sempre sono più che fondate. Ma in dettaglio a cosa si riferisce la funzionaria? Il Servizio Informazione Donne interno alla DG X (ovvero la Direzione Informazione) della Commissione europea esiste ancora? Cosa sono le attività citate come: il *Premio Nike*, la rivista *Femmes d'Europe*, i colloqui con le agricoltrici? Prima di fornire qualche cenno storico, si potrebbe già abbozzare un inizio di risposta. Le attività alle quali viene fatto riferimento nella lettera non solo sono cessate, ma sono finite in una sorta di "dimenticatoio".

1. *Nostalgia del passato*

Il primo elemento da indagare, prima di analizzare ogni singola iniziativa, è il Servizio Informazione Donne. La storia di questa struttura, interna alla Commissione europea, e che cambia più volte nome con l'avvicendarsi degli organigrammi, può essere fatta risalire a metà degli anni '70. A seguito delle mobilitazioni scaturite dall'indizione nel 1975 dell'Anno Internazionale della Donna, e del successivo Decennio delle Nazioni Unite per la Donna, la questione della condizione femminile comincia ad essere presa in maggiore considerazione a livello internazionale, comunitario, nazionale e locale.

Tra le istituzioni comunitarie che mostrano maggiore sensibilità verso il tema vi è in particolare la Commissione europea. Come ben noto, però, le istituzioni sono fatte non di palazzi, ma di persone e, dunque, dietro quegli edifici si na-

⁴ F. DESHORMES LA VALLE, *Lettera a Maria Pia (senza cognome) con bozza di testo per Jacques Delors*, 5 dicembre 1992. ASUE, FDLV.

scondono volti e nomi di europei e di europee che si attivano, che collaborano e che propongono. In questo caso tra i principali fautori e fautrici vi sono: l'on. Carlo Scarascia Mugnozza⁵, al tempo Commissario incaricato dei rapporti con il Parlamento, dei trasporti, dell'ambiente, della tutela dei consumatori e dell'informazione; Fausta Deshormes La Valle funzionaria della Commissione distaccata dal 1974 al 1976 presso il Gabinetto dell'on. Carlo Scarascia Mugnozza e Jacques-René Rabier⁶, primo Direttore della Direzione Informazione (in precedenza, Servizio Comune di Stampa e Informazione).

L'on. Carlo Scarascia Mugnozza – convinto della competenza della Deshormes e di Rabier – è risoluto nell'approvare e sostenere, prima, il lancio di un sondaggio circa gli atteggiamenti di uomini e donne nei confronti delle istituzioni comunitarie – siamo nel 1975 – e, in seguito, l'organizzazione di una grande conferenza intitolata *Le donne e la Comunità Europea* e che riunisce a Bruxelles il 12 e il 13 marzo 1976, per discutere anche dei risultati del sondaggio appena citato, circa un centinaio di donne. Al termine dell'incontro è lo stesso Carlo Scarascia Mugnozza assieme al Commissario incaricato degli Affari Sociali, l'on. Patrick Hillery⁷, ad approvare la creazione di due uffici interni alla Commissione: un'unità per le questioni sul lavoro delle donne⁸ e un'unità di informazione della stampa e delle associazioni femminili.

Questo secondo ufficio la cui responsabilità viene assegnata, dal 31 dicembre 1976 e per espressa volontà dell'on. Carlo Scarascia Mugnozza a Fausta Deshormes, è destinato in breve tempo a diventare una “finestra” sul mondo delle donne e un “osservatorio privilegiato”. Fausta Deshormes lo gestisce dal 1977 al 1992 e lo fa con tanta passione e determinazione che in quel periodo il suo nome diventa una sorta di sinonimo di “politica d'informazione al femminile a livello comunitario”. In una delle innumerevoli lettere dalla stessa ricevute viene è una inviatale nel 1992, anno del suo pensionamento, da una donna italiana che le scrive una commovente cartolina asserendo che il suo nome non potrà mai tramontare, perché per sempre scritto nella storia delle donne. Un'esagerazione poetica? Assolutamente no e le moltissime iniziative promosse dalla

⁵ Carlo Scarascia Mugnozza (1920-2004). È esponente della Democrazia Cristiana e, tra le altre cose, Commissario durante la Presidenza Ortoli (1973-1977). Assieme a Fausta Deshormes e Jacques-René Rabier è il principale fautore della nascita della politica d'informazione al femminile in Europa.

⁶ Jacques-René Rabier (1919-2019), è uno dei più fidati collaboratori di Monnet. Primo Direttore del Servizio Comune di Stampa e Informazione (in seguito Direzione Generale). È anche l'inventore dell'Eurobarometro.

⁷ Patrick Hillery (1923-2008) è stato Commissario per gli Affari Sociali nella Commissione Ortoli fino al 1976, anno in cui viene eletto Presidente d'Irlanda. Interviene alla Conferenza di Città del Messico, nel 1975, in rappresentanza della Commissione.

⁸ La prima responsabile è la francese Jacqueline Nonon, classe 1927.

funzionaria – se ne citano le principali di cui la stessa riferisce nella lettera già citata – lo dimostrano.

In primo luogo la rivista *Donne d'Europa* pubblicata in tutte le lingue delle Comunità e suddivisa in aree tematiche come le informazioni sulle principali conferenze e pubblicazioni (e suddivise per Stato membro) e la sezione normativa (con le principali novità provenienti dalle diverse istituzioni europee). Ovviamente tutto, principalmente, incentrato su dati inerenti al “mondo delle donne”. Non si deve, tuttavia, immaginare il bollettino come una pubblicazione elaborata e ricca, ma piuttosto come una serie di fogli A4, in bianco e nero, spillati tra loro e riportanti informazioni piuttosto operative. La rivista si arricchisce, subito dopo, anche di alcuni numeri monografici chiamati prima *Supplementi* e poi *Quaderni* e rivolti ad affrontare tematiche più specifiche.

Dal 1988, infine, l'offerta della Commissione si accresce ulteriormente con l'introduzione della *Lettera di Donne d'Europa*; una sorta di sintetica e maneggevole “newsletter cartacea”. È in realtà proprio Fausta Deshormes a volere quella nuova pubblicazione temendo che, dopo il proprio pensionamento, nessuno si voglia più assumere un lavoro tanto gravoso, e poco considerato dalla gerarchia, ma per lei vitale. Ecco che per tal motivo nel 1992, prima di andare in pensione, decide ella stessa di porre fine alla rivista *Donne d'Europa* e di lasciare in vita la sola *Lettera*:

Donne d'Europa finisce. Il numero 70, che uscirà alla fine dell'anno, metterà la parola fine ad una saga dei nostri tempi. Dal giorno in cui il Commissario Carlo Scarascia Mugnozza decise la creazione di un Servizio specificatamente incaricato dell'informazione delle donne e dall'uscita del numero 0 di Donne d'Europa, nel 1977, molte cose sono cambiate [...] Nuovi mezzi di comunicazione si sono venuti sviluppando. Di tutto questo bisogna tener conto e, senza rimpianto, ma non senza nostalgia, conviene ora trovare altre vie per una informazione rapida, efficace e utile. [...] L'informazione è stata così al tempo stesso strumento e artefice del cambiamento. Le donne sono state associate come protagoniste a tutti i grandi eventi della Comunità. [...] Niente di tutto questo sarà dimenticato grazie a Donne d'Europa. Altri lavori ci attendono, altri problemi stanno sorgendo che richiedono mezzi diversi. Auguro alle donne d'Europa di continuare a mettere la loro immaginazione e la loro creatività al servizio del progresso e della costruzione europea.⁹

In secondo luogo nella lettera viene citato il *Premio Nike*. Il Premio – precisamente intitolato *Premio Nike. Per l'immagine della donna nella televisione e nei media* – viene istituito dalla Commissione europea nel 1988, in occasione dell'Anno Europeo del Cinema, anche se a muovere tutto vi è sempre la pro-

⁹ Donne d'Europa, n. 69, giugno-luglio 1991, p. 3.

positività della Deshormes. La prima e pomposa cerimonia si tiene nell'ottobre del 1988 a Bruxelles in una sala gremita di gente dove, in prima fila, siedono la ben nota Simone Veil¹⁰, madrina del premio, e Carlo Ripa di Meana¹¹, all'epoca Commissario dell'Informazione e della Comunicazione.

Cosa rimane oggi di queste due preziose iniziative, anche ce ne sarebbero molte altre meritevoli di menzione? Nulla. Non se ne ritroverebbe traccia neppure negli archivi delle istituzioni europee se solo la Deshormes non avesse avuto la premura, prima di morire, di donare faldoni di documenti agli Archivi Storici dell'Unione europea. I numeri della *Lettera di Donne d'Europa* continuano ad uscire ancora, ma solo per qualche anno, e lo stesso vale per i *Quaderni*. Sul *Premio Nike* a sua volta, dopo qualche edizione, cala il più assoluto silenzio.

Ed infine del Servizio Informazione Donne, cosa ne rimane? Nel 1992 Jacques Delors decide di strutturare diversamente la modalità di informare i cittadini dell'Unione europea. L'idea è che il vecchio modello, per settori, tanto amato da Jean Monnet¹² e dal suo fidato collaboratore Jacques-René Rabier, possa andare in pensione assieme a tutti i "funzionari-militanti" che lo hanno reso possibile. Caso vuole che sia propria una donna, all'epoca Direttrice della DG dell'Informazione, Comunicazione, Cultura e Audiovisivo ad "infliggere il colpo di grazia" all'informazione al femminile. Si tratta della lussemburghese Colette Flesch¹³:

*Colette Flesch è stata invitata da Christine Crawley a presentare la ristrutturazione della DG X Informazione, Comunicazione, Cultura, Audiovisivo ai membri della Commissione dei diritti della donna. Ella ha esposto il nuovo approccio della comunicazione del Commissario João de Deus Pinheiro [...] Christine Crawley ha aperto il dibattito esprimendo la sua inquietudine di fronte alla disseminazione dell'informazione donne [...] Rispondendo, Madame Flesch ha rassicurato il pubblico: è chiaro che "L'Informazione Donne" avrà una visibilità, specificando che lo sportello dei cittadini sarà anche quello della cittadina. [...] Numerose parlamentari hanno sottolineato l'importanza di avere una informazione specifica per le donne [...].*¹⁴

L'articolo si conclude con l'auspicio che Colette Flesch possa tornare a riesaminare la questione, ma si tratta di una falsa speranza. Il Servizio perde, a causa

¹⁰ Simone Veil (1927-2017) è stata la prima presidente donna del PE eletta, nel 1979, a suffragio universale.

¹¹ Carlo Ripa di Meana (1929-2018). Uomo politico e di cultura socialista. Ha rivestito rilevanti incarichi in Italia e in Europa.

¹² Jean Monnet (1888-1979) politico francese ricordato tra i "padri fondatori d'Europa"

¹³ Colette Flesch (1937), lussemburghese, è stata anche tra le elette alle elezioni europee del 1979.

¹⁴ Lettera di "Donne Europa" n. 40 dicembre 1993/gennaio 1994.

di quella scelta, a partire dal 1994 la propria specialità. Condizione che lo porta in breve tempo ad essere inglobato nella più ampia e generica informazione ai cittadini. Si avvicendando – fino ai primi mesi del 2000 – quattro responsabili: Anne Blanche Haritos, Véronique Houdart-Blazy, Ana-Paula Laissy e Olga Profili. Dopo il 2000, e contestualmente, si perde traccia sia dell'ufficio che di tutte le iniziative da esso proposte, come quelle sopra citate.

2. *Vivere nel presente*

È qui che si inserisce la lettera della Deshormes che, infaticabilmente, tenta in tutti i modi – ed anche dopo il proprio pensionamento – di salvare l'informazione al femminile. Non riesce nell'intento ma forse oggi, e più che mai, date le criticità dell'emergenza COVID-19 e le possibili ripercussioni sulle donne è arrivato il tempo di tornare a riflettere su quel testo domandandosi se gli strumenti citati nello stesso non possano essere ancora utili per rendere le donne protagoniste del futuro dell'Unione europea. Sulla base del titolo scelto “vivere nel presente avendo nostalgia del passato”, con uno sguardo al futuro, si presentano poche ma ben delineate e raggiungibili proposte.

Un processo di digitalizzazione della rivista *Donne d'Europa* che diventa oggi, dopo esser stata una miniera di informazione, una miniera per la storia delle donne nella Comunità europea. La rivista, infatti, consta di 70 numeri pubblicati dal 1977 al 1992, mentre i numeri monografici – chiamati prima *Supplementi* e in seguito *Quaderni* – sono ben 42. A differenza della rivista, i *Quaderni* continuano ad essere pubblicati fino al 1994 (almeno dei numeri di cui se n’è trovata traccia). Essi si prefiggono l’obiettivo sin dal primo numero di affrontare la situazione femminile attraverso una più complessa prospettiva. Tra alcuni dei numeri pubblicati vi sono: *Il fondo sociale europeo e le donne; La Comunità europea per il lavoro delle donne; Donne e Sviluppo; Donne e Ricerca; Donne e televisione in Europa*. Un siffatto lavoro potrebbe essere, a titolo esemplificativo, condotto in collaborazione con gli *Archivi Storici dell'Unione Europea* di Firenze e della SIOI dove sono conservati due collezioni, quasi complete, di *Donne d'Europa*.

Uno studio volto a mappare le attività svolte dalle donne nel processo di costruzione europea partendo dalla nascita delle istituzioni comunitarie sino ai nostri giorni¹⁵. A volte, infatti, la non consapevolezza del passato porta a

¹⁵ Una prima parte di tale studio, parzialmente qui confluito, è stato realizzato grazie al PhD in Storia d'Europa (Sapienza) ed alla EPP Group Postgraduate Research Grant on *Christian Democracy and European Integration* promossa dal Gruppo del PPE al PE e dagli ASUE.

replicare soluzioni e progetti di vecchia data. Esserne a conoscenza significa evitare di compiere gli stessi errori e partire da una posizione di netto vantaggio. Questo implica anche la valorizzazione di premi che non esistono più come il *Premio Nike per l'Immagine della Donna nella Televisione*, il *Premio Femmes d'Europe* e il *Premio Helena*. Il *Premio Helena* viene proposto dall'on. Carmen Llorca Vilaplana¹⁶, il 30 novembre 1989, per dare visibilità a donne che eccellano in settori come quello della cultura, della ricerca, dell'arte. Sebbene la risoluzione sulla creazione del premio venga adottata, da alcuni documenti d'archivio si evince che tuttavia il budget non venga mai stanziato e, dunque, è plausibile pensare che non vi sia proprio mai stata una prima edizione. Perché non provare dunque, sulla base dei fatti storici, a ragionare sull'utilità o meno di strumenti, come i premi, per valorizzare il ruolo delle donne? Ovviamente coscienti delle attività attualmente in corso come, sempre su iniziativa della Commissione europea, il più recente *l'UE Prize for Women Innovators*.

Proporre la creazione di un nuovo Ufficio Informazione Donne – in linea con le esigenze della nostra società – che possa divenire, come lo era all'epoca, un punto di riferimento per tutte le donne europee. Oggi le cittadine, e lo stesso ragionamento vale per i cittadini, hanno accesso ai più potenti mezzi di comunicazione; ma la verità è che spesso essi non sono del tutto sufficienti. Quanto affermato è stato percepito anche da alcuni giovani erasmiani che il 24 febbraio del 2017 a Roma hanno partecipato al *Primo Consiglio della Generazione Erasmus* promosso da *Erasmus Student Network Italia*, *Fondazione garagErasmus*, assieme all'*Agenzia Nazionale Erasmus+ Indire* e con la collaborazione del *Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza*. Al termine dell'incontro, infatti, i circa 300 erasmiani ed erasmiane presenti sono stati suddivisi in sei gruppi di discussione ed invitati a produrre un documento finale con spunti e proposte. Dal testo finale intitolato *Carta della Generazione Erasmus* – presentato a Firenze il 9 maggio 2017 – è emersa, più precisamente nella sezione *Comunità Locali e Mondo Digitale*, la consapevolezza che le nuove tecnologie siano “utili ma non sufficienti ad alimentare i rapporti interpersonali. Per queste ragioni risulta necessario costruire, nella liquidità della nostra vita, dei luoghi fisici dove potersi incontrare, discutere, formare ed informare”¹⁷.

¹⁶ Carmen Llorca Vilaplana (1921-1999). Quando propone il premio è membro del Gruppo PPE al PE.

¹⁷ M.P. Di NONNO, *Comunità Locali e Mondo Digitale* in AA.VV, *30 anni d'Erasmus. Gli Stati Generali La Carta della Generazione Erasmus*, Grafiche Maggioli Spa, Sant'Arcangelo di R., 2017.

UN VIRUS SI AGGIRA PER L'EUROPA

di Diva Ricevuto¹

Può darsi che sia tutta colpa di Eratostene che nel II secolo a.C., in qualità di terzo bibliotecario della mitica Biblioteca di Alessandria, invece di starsene a contemplare il patrimonio dell'umanità che essa conteneva e goderne la gloria, si inorgogli a tal punto da desiderare di superare quel sapere egli stesso.

Lavorò senza posa per misurare le dimensioni della terra e la sua inclinazione con calcoli così precisi, e appunto la descrisse sferica.

Poco più di un millennio dopo Galileo Galilei ebbe non poche peripezie a causa di questa perseveranza scientifica – nel momento delle grandi conseguenze della scoperta geografica oltre Atlantico che cento anni prima aveva letteralmente ridisegnato il mondo – la frittata era fatta, la rotta per il millennio successivo tracciata.

Oggi noi ci troviamo ancora a metà di quel millennio e perciò a metà di quella rotta che ancora la terra non è alle viste.

Per il solo fatto che sappiamo ormai per certo che il globo è sferico può darsi che il nostro percorso vada per la tangente fin dentro l'universo di cui siamo una parte così infinitesima da perderne la concezione e soprattutto il senso.

Ecco che il senso dello sviluppo scientifico e umano, nonostante ogni credo e ogni ragione spauri chi vi si cimenti, tuttavia i piccoli irriducibili europeisti ripartono da Eratostene che ha infettato tutte le generazioni a venire con le sue idee di rotondità.

La bandiera europea con le stelle gialle che si rincorrono in tondo nel blu elettrico simboleggia l'Europa – vero manufatto della modernità umanistico scientifica – di quei popoli che hanno deciso con la stessa caparbia d'Eratostene di dimostrare la rotondità degli interessi di Pace duratura e dello sviluppo travolgente che ne sarebbe derivato col liberare le potenzialità degli esseri umani prima distratte da organizzazione e svolgimento di guerre, oltreché di trame inadatte a scongiurarle.

La nostra analisi prende da qui le mosse e non può vantare né le capacità di visione né di analisi dei geni citati.

Sommessamente guardiamo a cosa è di fronte ai nostri occhi oggi.

L'Europa si è voluta fondare su ciò che si era letto come più dileggiato

¹ Presidente dell'Associazione Sulleregole.

nell'immediato passato, la dignità dell'essere umano e la sua forza di rinascere dal dolore infinito e dall'orrore condiviso irresponsabilmente da tutti, nessuno escluso.

Quest'ultima affermazione sembra osare, tuttavia solo grazie a questo senso di colpa condiviso, si è potuto far leva da parte dei più insigni e illuminati tra le donne e gli uomini che hanno informato l'idea scandalosa di un'Europa possibile – in quanto desiderata e praticata già da secoli – e addirittura superata dal pensiero millenario globale.

Nessuna trasformazione di tale portata – per novità e dimensione – può esser realizzata senza una volontà radicata da millenni in quel virus che Eratostene contrasse a furia di ragionare.

Il tempo del contagio è di lungo momento e deve far da scudo e protezione ai contagi – di poco momento e grande pandemia – nei quali siamo immersi.

Un'altra lezione ci viene da Eratostene.

Solo grazie all'applicazione perseverante del tentativo i processi scientifici sono possibili e resi inarrestabili grazie a regole certe ma in mutamento costante.

Allorché le condizioni sono mature – né prima né dopo – diventano applicabili e riproducibili.

Regole certe – tanto da generare fiducia e renderla possibile – purché basate su ragioni che proteggano tutti e ciascuno, che siano applicabili e siano note a chi ne è investito.

L'Europa si è voluta fondare inoltre sulla fiducia reciproca tra Stati e perciò tra cittadini, generativa di strutture di riferimento a favore di un meccanismo di regolazione paritario assicurato da istituzioni comuni, dove la limitazione delle singole sovranità va verso la creazione di una comunità sovranazionale solida.

Al di là degli aspetti di internazionalizzazione, è il patrimonio della cultura caleidoscopica che viene valorizzato da questo atto di condivisione – messo in comune – come parte di un unico mosaico in cui tutte le tessere sono indispensabili fin alle più microscopiche, senza le quali non vi sarebbe l'insieme Europa.

In Europa qualunque condivisione culturale nasce dall'originaria presa in carico della responsabilità di costruire l'unione e farne una propria fonte di diritto internazionale – nel caso dell'Italia grazie all'art.11 della Costituzione – a maggior garanzia di libertà e uguaglianza di opportunità.

Una vasta area, quella dell'Unione europea, dove circolano liberamente le persone, le merci, si è raggiunta una unione monetaria, economica, gli studenti fanno esperienza di studio su tutto il territorio, in tutti gli Atenei. Dove si va verso altre condivisioni politiche di tipo superiore. Dove se non fosse per i forti rallentamenti di alcuni stati, beneficiari diretti di supporti e apporti notevoli, e che sono ora in posizione critica – laddove non inseguano derive sovraniste – ci si potrebbe ritenere molto soddisfatti.

Abbiamo volutamente lasciato in fondo un capitolo amaro, la cosiddetta Brexit, appena concluso.

Sebbene tale vicenda abbia ulteriori sorprese in serbo – il 30 gennaio scorso, con transizione fino al 31 dicembre – il Regno Unito è uscito dall'UE. Ciò è previsto dall'art.50 del Trattato sull'Unione europea come recesso unilaterale da parte d'uno Stato membro. Infatti le conseguenze dell'emergenza sanitaria da contagio di un virus denominato COVID-19 sviluppatisi all'inizio di quest'anno (il 2020) sono destinate a cambiarne in parte il corso.

A parziale riprova di come la teoria della separazione da una Unione portata avanti con vantaggio per oltre 70 anni crei una debolezza per tutti, vi è proprio in questi giorni una spinta – a guida scozzese – che nel Regno Unito chiede allentamenti e prolungamenti del periodo di transizione. La realtà di un processo di Brexit senza condizioni unito all'emergenza da Covid è troppo onerosa e forse insostenibile.

Questo il contesto della nostra riflessione intorno alla percezione che i cittadini, in particolare i giovani europei, hanno riguardo alle istituzioni e se le considerino sufficientemente solide e affidabili.

Dignità, Fiducia, Cultura abbiamo definito quali capisaldi della costruzione della federazione europea delle origini. Oggi come appaiono nella moderna Unione europea agli occhi dei propri appartenenti? Le istituzioni che li sviluppano sono all'altezza del compito?

I cittadini dell'Unione europea, così come hanno poca conoscenza delle istituzioni interne del proprio paese, così ne hanno ancor meno delle istituzioni sovranazionali cui tributano, in modo indiretto, buona parte delle proprie tasse e, in modo diretto, ne eleggono i membri del Parlamento a partire dal 1979.

Solo per sottolineare il diverso spessore, la prima presidente del Parlamento europeo eletto fu una donna, Simone Veil. Ciò non per dire che queste sono migliori, bensì per dire che organizzazioni e stati che danno spazio a delle minoranze sono per ciò stesso migliori in quanto più egualitari nei meccanismi di reclutamento, anche e soprattutto, istituzionale.

Non fanno eccezione, nella media, i giovani cittadini, sebbene si debba registrare che coloro i quali si documentino su di esse invece sono molto più attenti e competenti in fatto di conoscenza del meccanismo istituzionale europeo.

Questo per varie ragioni, la prima è che i giovani con mentalità e interessi sovranazionali in genere sono stati parte di qualche Programma Erasmus o Erasmus Plus, secondariamente poi parlano una o più lingue oltre la propria e hanno una buona conoscenza della lingua inglese. Ciò facilita loro l'accesso a documenti e siti europei non tradotti dove attingere la maggior parte delle informazioni aggiornate in tempo reale.

Tale competenza non è propria generalmente delle testate di informazione

nazionale che lasciano l'informazione europea come residuale, laddove invece una pregiudiziale europea avrebbe funzione non solo di informare ma anche di formare sul progresso comune d'un patrimonio di oltre 500 milioni di individui.

Si genera, così, il paradosso che i cittadini più giovani i quali non mettono nemmeno in dubbio la validità del riferimento istituzionale e di protezione europeo siano spesso smentiti nei desideri dalle scelte delle politiche nazionali sviluppate in assenza di visione sovranazionale di appartenenza ad un "tutto" europeo.

La facilità con cui si muovono, sia via web sia sul territorio, i cittadini giovani adulti -sovente per appartenenza a famiglie di nazionalità miste da generazioni- viene tralasciata ma prevarrà presto come *forma mentis* soprattutto in virtù del ricambio generazionale.

Proprio nei giorni in cui scriviamo si è diffuso e sviluppato in tutto il globo un fenomeno infettivo dovuto ad un agente patogeno il Coronavirus – come è volgarmente detto – che è stato necessario contenere con norme di straordinaria forza – poco divergenti da paese a paese nel metodo sebbene non nella durata – causa di una grave emergenza sanitaria.

A quanto pare, nelle ultime ore, essendo state efficaci le misure più draconiane di permanenza in casa, finalmente sono per essere allentate al fine di favorire una progressiva ripresa del lavoro in modalità protetta.

Il nostro gruppo di giovani, che si confronta regolarmente – e in questo periodo non ha fatto eccezione – ha riflettuto sulle diverse precauzioni assunte dai membri dell'Unione europea e della diversa risposta dei cittadini a seconda dell'atteggiamento di straordinarietà normativa messo in atto.

Abbiamo deciso di intervistare diversi giovani amici – studenti italiani all'estero o studenti in periodo Erasmus in Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Germania, Regno Unito, Spagna, Svizzera – per capire se a fronte delle misure di contenimento della mobilità si sia creato un mutamento nella fiducia delle istituzioni nazionali e al contempo di quelle europee.

In modo abbastanza omogeneo hanno notato che i giovani conosciuti nelle sedi di destinazione universitaria i quali praticano più ampia attenzione alla vita europea sono i più informati anche sugli avvenimenti locali nazionali e tendono ad avere grande fiducia negli aiuti e nelle misure di sostegno europee nel momento della pandemia sulle scelte politiche o sanitarie locali.

Quasi tutti erano al corrente di misure e interventi delle istituzioni europee per l'emergenza Coronavirus a sostegno dei Governi degli Stati membri con azioni di:

Sospensione del patto di Stabilità;

Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): Banca Centrale Europea (BCE) 750 miliardi di euro di liquidità alle economie regionali;

Coronavirus Response Investment Initiative (CRII): 37 miliardi di euro;

Banca Europea degli investimenti di concerto con Commissione Europea: schemi di garanzia su programmi già approvati e acquisto titoli garantiti (ABS) per Pmi e Mid-cap per 40 miliardi di euro;

Bandi Horizon di finanziamento alla ricerca di vaccini, medicinali, linee guida, controlli sanitari, prevenzione contagi;

Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE): 100 miliardi di euro in forma di prestito atto a sostenere gli effetti della disoccupazione².

Erano inoltre al corrente delle iniziative previste per illustrare e stimolare l'uso di tali aiuti al fine di ottenere il massimo beneficio dall'utilizzo degli strumenti elencati.

Hanno riferito un'altra caratteristica comune che attraversa l'Unione europea che quegli stessi giovani così informati e fiduciosi sulla solidità delle istituzioni sono altresì molto sensibili a tutte le questioni in materia di sviluppo culturale, istruzione a favore dei cittadini più svantaggiati, ammodernamento digitale, sviluppo delle aree verdi, recupero di quartieri ex-industriali e hanno molta attenzione alle novità nel settore agroalimentare e particolarmente alle nuove tendenze del vegetarianismo in un'ottica di consumi ed ecologia sostentabile.

Essi sono come risultato molto rispettosi delle regole di attenzione sociale in questo momento di allarme generale, ma tendono a tenere un comportamento attento anche laddove è solo consigliato e non regolato da sanzioni, solo da controlli e consigli.

Mostrano di avere interiorizzato il bene comune come migliore indicazione di sviluppo della fiducia e di praticare la cultura dello scambio al fine di valorizzare la propria e la altrui dignità.

Ad osservare questa nuova forza propulsiva giovanile così evoluta si può certamente sperare che i governi regionali europei aprano gli occhi e capiscano quanto sia conveniente puntare sulla collaborazione tra persone, essenziale nei momenti di difficoltà che mostrano sfide come l'attuale.

In questi primi giorni di luglio si susseguono le notizie di un grandioso intento di rilancio dell'Unione europea, proprio nel momento di massima crisi economica dal dopoguerra, promosso da un intervento a guida franco-tedesca (il 18 maggio 2020 Angela Merkel e Emmanuel Macron firmano proposta di accordo cui segue il 29 giugno una visita del Presidente Macron a Berlino al Castello di Meseberg proprio un giorno prima dell'inaugurazione del semestre europeo a guida tedesca, il 1 luglio).

Si tratta del cosiddetto *Recovery Fund* – previsto nel *Pandemic Emergency*

² Fonte europarl.europa.eu

Purchase Programme (PEPP) succitato – un grandioso fondo comune per la ripresa dell'economia dopo gli eventi della pandemia a favore dei paesi membri colpiti.

Oltre 500 miliardi di euro a fondo perduto da ripartire nel dettaglio, discutere e approvare, nel corso del Consiglio Straordinario Europeo il 17 e 18 luglio prossimi.

La vera novità consiste in una procedura, del tutto inesplorata, di mettere in comune questa ingente spesa che la stessa Commissione europea si offre di ripagare.

Se il piano andasse ora a buon fine, a settembre, la trattativa sulle relazioni commerciali del dopo Brexit in programma tra l'Europa di Ursula von der Leyen, David Sassoli e Charles Michel – negoziata da Michel Barnier e David Frost – e la Gran Bretagna di Boris Johnson pogherebbe su solide basi per l'UE e procurerebbe nel governo Britannico – in difficile situazione post-coronavirus – una sottile nostalgia verso le sorti progressive del Continente europeo.

Un nuovo virus si aggira per l'Europa!

CAPITOLO IV

UNO SGUARDO AL FUTURO: RILANCIARE L'UNIONE EUROPEA

SUL FUTURO DELL'EUROPA

di Michele Nicoletti¹

1. *Introduzione*

Per uno strano paradosso l’idea degli Stati Uniti d’Europa fu lanciata dopo la Seconda Guerra Mondiale da un britannico, Sir Winston Churchill, in una famosa conferenza tenuta all’Università di Zurigo nel 1946.

Quel messaggio fu raccolto con un certo entusiasmo da movimenti, intellettuali e politici europeisti che si raccolsero nel Congresso dell’Aja del 1948 in cui furono poste le basi politiche e culturali dell’unità europea. Al termine di quel Congresso, Denis de Rougemont, uno dei più significativi intellettuali europeisti, scrisse il *Messaggio agli Europei* che a distanza di 70 anni conserva intatta la sua freschezza e contiene le fondamentali radici culturali comuni dell’Europa.

Il primo elemento è l’enfasi sull’unità europea.

“L’Europa è minacciata, l’Europa è divisa e il pericolo maggiore deriva proprio dalle sue divisioni. Impoverita, sovraccarica di barriere che impediscono la circolazione dei suoi beni, non potendo offrirle protezione, la nostra Europa disunita marcia verso la propria fine. Da solo, nessuno dei nostri paesi può seriamente sperare di difendere la propria indipendenza. Da solo, nessuno dei nostri paesi può risolvere i problemi economici odierni. Senza un’unione libera la nostra anarchia di oggi ci esporrà domani a un’unificazione forzata, sia per intervento di un impero straniero che per usurpazione da parte di qualche partito politico”

Nessuno Stato europeo è in grado, con le proprie forze e senza unirsi ad altri, di essere protagonista sulla scena del mondo di fronte all’affermarsi degli altri grandi Paesi extraeuropei. I ritmi di crescita economica e demografica degli altri continenti sono incomparabili e nel breve periodo sarà impossibile invertire questa tendenza. Da solo, nessuno Stato europeo, siederà in un futuro G7.

Le grandi sfide della sicurezza, dello sviluppo economico, sociale e tecnologico, della protezione dal rischio delle epidemie, della gestione dei flussi migratori, della tutela dei diritti delle persone e dell’ambiente, della conservazione della “civiltà europea” non potranno essere affrontate e vinte da nessun Paese europeo che volesse bastare a se stesso.

¹ Professore Ordinario di Filosofia Politica, Università di Trento.

Questa idea era chiara agli europeisti già agli inizi del '900 quando il mondo era avviato ad una prima, forte globalizzazione. Anche allora ci fu una reazione dei nazionalisti e dei sovranisti e l'Europa conobbe la Prima Guerra mondiale. Al suo termine, nel 1919, il poeta francese Paul Valéry scrisse: "Adesso su di un'immensa terrazza di Elsinore, che va da Basilea a Colonia, si spinge fino alle sabbie di Newport, alle paludi della Somme, ai calcari della Champagne e ai graniti dell'Alsazia, l'Amleto europeo contempla milioni di spettri".

Negli Anni Venti l'Amleto europeo non seppe decidersi e gli spettri e i risentimenti del Primo conflitto produssero nuovi nazionalismi e sovranismi radicali. Si pensò che la ricetta nazionalista non fosse stata abbastanza radicale: occorreva renderla più forte, nutrirla di razzismo e xenofobia e darle un potere assoluto, totalitario, sulla vita umana. L'esito fu la Seconda Guerra mondiale e Auschwitz. Quello che per secoli era stato il continente dominante nel mondo (anche con gravissime responsabilità nei confronti dei Paesi extraeuropei) venne ridotto a un cumulo di macerie. L'economia in ginocchio. La sua difesa garantita – per la prima volta nella sua storia – da potenze esterne: gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. La vittoria del nazionalismo segnò la sconfitta dell'Europa. E non solo in termini politici. Anche in termini culturali. L'antisemitismo portò perfino alla creazione di una "fisica tedesca" che si opponeva alla teoria della relatività di Einstein. E cose simili accaddero in ogni branca del sapere. Non fu l'apogeo della scienza europea, ma la sua bancarotta.

Ma c'è un'altra intuizione in quel messaggio, laddove si parla di possibile ritorno di "imperi". Senza una dimensione più grande dello Stato nazionale nessuno Stato europeo potrà farcela. Per questo l'alternativa non è tra Europa o Stati nazionali, ma tra Europa o Imperi. I sostenitori della Brexit non pensano che la Gran Bretagna possa farcela da sola, ma pensano che possa meglio farcela ridando vita alle relazioni del vecchio Impero britannico e al *Commonwealth* e al particolare rapporto che la lega agli Stati Uniti d'America. La Francia e la Germania rafforzano la loro amicizia particolare e, se l'Europa non dovesse reggere, possono reinventare una qualche forma di Impero carolingio. D'altra parte la Russia e la Turchia già da tempo hanno rispolverato ideologie e assetti del passato: l'impero zarista e l'impero ottomano. E in Medio Oriente i confini degli Stati sfumano e si ricostruiscono gli Imperi arabo e persiano. Nell'epoca degli Imperi che ritornano, gli Stati Uniti volgono lo sguardo al Pacifico a fronteggiare la sfida cinese che sta loro contendendo il primato economico e militare. Il loro messaggio agli europei è chiaro: se volete la sicurezza dovete provvedere da voi. E nessuno Stato europeo oggi da solo può provvedere alla propria sicurezza.

Dunque l'alternativa è chiara: o Europa o disgregazione dei Paesi europei in una complessa geografia di nuovi Imperi. Per l'Italia la scelta dovrebbe essere

chiara: se fallisce il disegno europeo, il nostro Paese finirà area marginale, subalterna all'egemonia di altre potenze.

“L’Europa è il nostro destino” non vuol dire che altri scenari non siano possibili: la storia è ricca di esempi di “destini mancati” e la stessa storia europea è costellata di grandi conquiste, ma anche di enormi catastrofi che hanno condannato l’Europa all’impotenza e alla marginalità. Ogni scenario alternativo all’unità europea non garantirà la capacità degli Stati nazionali di rispondere ai bisogni dei loro cittadini, né, tanto meno, al loro desiderio di essere protagonisti sulla scena del mondo. Li attende un futuro da gregari. L’unico modo per essere “sovranî” nel mondo di domani, ossia protagonisti del proprio destino, è quello di essere uniti. O Europei e sovrani, o nazionali e sudditi.

Se dietro il sovranismo c’è il legittimo desiderio di non farsi governare dagli altri, insomma di guidare la propria canoa, di autogovernarsi, è bene essere chiari: l’unico modo di essere sovrani, cioè non alle dipendenze di altri, è l’unità europea.

Questa dura lezione della storia è stata ben compresa dai protagonisti della ricostruzione europea nel Dopoguerra: per garantire la pace, il rispetto dei diritti umani, lo sviluppo economico, il protagonismo nel mondo, serviva unità e cooperazione. Si lanciò così la sfida degli Stati Uniti d’Europa.

“È tempo di intraprendere delle azioni commisurate al pericolo. Insieme ai popoli d’oltremare associati ai nostri destini, possiamo costruire domani la più grande formazione politica e la più grande unità economica che la nostra era abbia visto. La storia del mondo non ha mai visto un’unione così forte di uomini liberi. La guerra, la paura e la miseria non sono ancora mai state sfidate da un nemico che incuta loro più rispetto.”

L’Amleto europeo non fece il grande passo sognato da molti. Ma in ogni caso si incamminò con prudenza e gradualismo sulla strada di una “sempre maggiore unità”, come è scritto nel primo trattato europeo, ossia il Trattato di Londra del 1949. In quel Trattato firmato nella capitale britannica 70 anni fa (nuovo paradosso!) si legge per la prima volta la formula che accompagna tutti i successivi trattati europei: lo scopo del Trattato è creare una sempre maggiore unità tra i Paesi contraenti. La Gran Bretagna firmò quel Trattato, istitutivo del Consiglio d’Europa, ed è tuttora vincolata a ricercare una sempre maggiore unità con gli altri Paesi europei, succeda quel che succeda con il suo rapporto con l’Unione europea.

E sulla strada di una “sempre maggiore unità” l’Europa ha saputo – fino alla crisi del 2007 – compiere il suo miracolo: dare ai propri popoli pace, diritti e prosperità e unificare tutto il continente, allargando, dopo il 1989, il proprio modo d’essere (democrazia, diritti umani, Stato di diritto) a tutti i Paesi europei e a quelli che sull’Europa si affacciano.

Negli ultimi dieci anni questo cammino è stato rallentato dalla crisi economica mondiale e dalla crisi migratoria, in particolare quella seguita alle cosiddette primavere arabe. Invece che ricercare una “sempre maggiore unità” i Paesi europei, sotto la duplice pressione delle difficoltà economiche e delle spinte migratorie, si sono rifugiati nella logica del “si salvi chi può” senza rendersi conto che con questa logica – nel mondo cambiato – si sarebbero salvati solo i più forti nel breve periodo e, nel lungo periodo, non si sarebbe salvato nessuno.

2. La costruzione dell’unità europea è un processo lungo

Occorre accettare che si tratta di un processo lungo e complesso. Sarebbe profondamente sbagliato oltre che ingiusto valutare il processo di unificazione europea sull’arco breve di questa ultima stagione di crisi dal 2007 in avanti.

Teniamo presente innanzitutto che l’Europa non è il prodotto degli Stati nazionali, ma al contrario gli Stati nazionali sono il prodotto dell’Europa. Per secoli sulla base dell’eredità dell’Impero Romano e poi nel corso del Medioevo si è costruita la civiltà europea: un’Europa unita da una comune cornice etica e giuridica, con una comune cultura e una comune rete di università. È su questa base comune che sono sorti gli Stati nazionali che per molti secoli hanno vissuto e rispettato il “concerto europeo” fino poi a rimanere schiavi dei nazionalismi e decretare, come abbiamo detto, il proprio suicidio. Dopo la Seconda guerra mondiale, l’unificazione europea cerca di riallacciare i fili spezzati della secolare unità comune.

Se poi guardiamo agli ultimi settant’anni, la costruzione europea ha fatto passi incredibili: unificazione etico-giuridica nella cornice dei diritti umani con la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e la Corte di Strasburgo, unificazione economica con la creazione del mercato unico e per molti Paesi della moneta unica, unificazione legislativa con leggi e direttive comuni (più dei due terzi della legislazione che governa le nostre vite è di tipo comunitario), unificazione istituzionale con Parlamento, Consiglio, Commissione eccetera e magistrature, polizie, guardie di frontiera che cooperano in modo sempre più stretto. Se l’Europa dovesse un giorno affiancare in modo strutturale gli Stati nazionali e svolgere il ruolo che questi hanno svolto nell’età moderna, dovremmo chiederci: quanto tempo ci abbiamo messo a costruire gli Stati nazionali? Alcuni secoli. E non è stato un processo facile e univoco. E allora possiamo capire che anche un’Europa unita ha bisogno di tempo.

Per l’Italia, dopo i molti secoli di divisioni in staterelli, il processo di unificazione è andato dalle guerre d’indipendenza alla Prima Guerra mondiale. Un processo di 70 anni. 70 anni dopo la fondazione degli Stati Uniti d’America c’è stata la guerra di secessione su due punti fondamentali: sovranità degli Stati

e libertà degli schiavi. Oggi in Europa discutiamo delle stesse cose: sovranità degli Stati e trattamento di quelli che qualcuno vorrebbe come nuovi “schiavi”, ossia gli immigrati. I processi di “unità” e di “affermazione dei diritti” non sono processi veloci, né – ahimè – privi di contraddizioni. Noi siamo esattamente nel punto della contraddizione, dove la protesta è più aspra perché i vecchi poteri avvertono la loro perdita di terreno. Ma per poter riconquistare la fiducia dei cittadini verso una maggiore unità europea, occorre avere ben chiaro ciò negli ultimi anni non ha funzionato.

3. *Quali valori?*

Torniamo al Messaggio agli Europei del 1948:

“Tra questo grande pericolo e questa grande speranza, la missione dell’Europa è chiara. Unire i suoi popoli in accordo con il loro genio di diversità con le condizioni della moderna vita di comunità per aprire così la via verso una libertà organizzata che il mondo sta cercando. Il compito è quello di rianimare i suoi poteri d’invenzione per una maggiore protezione e rispetto dei diritti e dei doveri dell’individuo di cui, nonostante tutti i suoi errori, l’Europa è il maggior rappresentante. La dignità umana è la più eccellente conquista dell’Europa, la libertà è la sua vera forza. Entrambe sono in gioco in questa nostra lotta. L’unione del nostro continente adesso è necessaria non soltanto per salvare le libertà che abbiamo conquistato, ma anche per estenderne i benefici su tutta l’umanità. Il destino dell’Europa e la pace mondiale dipendono da questa unione.”

Qui i valori europei sono chiaramente individuati.

Il rispetto del genio della diversità: la politica europea non è una politica monistica in cui un unico principio o un’unica cultura prevale. È invece da sempre una politica plurale. Per dirla con Hannah Arendt è l’idea che la politica si basi sulla pluralità degli esseri umani. Dunque unità nella diversità è il famoso e appropriato motto europeo. Nessuna identità deve essere schiacciata, ma tutte esaltate dal comune “concerto”. Ma esaltate in armonia. Nessuna deve assolutizzare se stessa. Dunque pluralismo delle identità nazionali sì, nazionalismo no.

La grande conquista europea è l’affermazione del valore infinito di ciascun essere umano, il riconoscimento della sua dignità e il rispetto verso di essa. Non l’uomo per lo Stato, ma lo Stato – e l’economia e tutto il resto – per l’uomo. La persona non ha prezzo, non è una cosa e non può mai essere strumento per raggiungere un fine, ma è fine in se stessa. Per questo il rispetto dei diritti umani è cruciale e non si può usare la sofferenza di nessuno come strumento di pressione politica.

La libertà è la forza dell'Europa. Chi pensa di ricostruire un'Europa sulla negazione della libertà non ne conosce la storia. La libertà è la sua essenza, la sua forma di vita. Tradita innumerevoli volte, al proprio interno e soprattutto nei confronti del resto del mondo, ma sempre riscoperta come propria essenza profonda. Dalla libertà degli antichi alla libertà dei moderni non c'è Europa senza libertà. Libertà personale di non avere il proprio corpo violato. Libertà di coscienza, di religione, di pensiero, di parola, di ricerca. Senza questa libertà non c'è dignità umana, né diritti della persona.

E ancora l'idea che ogni azione debba avere una giustificazione, che ogni potere debba essere sottomesso al diritto, che ogni persona non possa ergersi a giudice ultimo delle proprie azioni sugli altri ma debba accettare il giudizio di un'istanza indipendente. È questa l'idea di uno Stato di diritto dove nessuno può esercitare il potere pubblico in modo arbitrario, ma deve sottomettersi a un giudice terzo. E per questo i Padri fondatori dell'Europa non solo posero alla base della loro costruzione la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ma crearono a sua salvaguardia una Corte sovranazionale. L'idea opposta del sovranismo che pretende di sottomettere all'arbitrio di un potere politico nazionale l'esercizio dei diritti umani fondamentali.

4. *Quale Europa?*

Il problema maggiore che oggi l'Europa sembra fronteggiare è il suo scarso radicamento popolare. Appare più come una costruzione elitaria che come una grande impresa dei popoli europei. Anzi. I popoli europei – come il popolo americano – sembrano stare su altri fronti: quello del nazionalismo e del sovranismo. Perché ritengono che, di fronte alle grandi sfide e minacce della globalizzazione, i vecchi Stati nazionali in fondo sappiano meglio difenderli. E i cittadini pretendono che, nella difesa dai pericoli, i loro governi salvino “prima” di tutti il loro popolo. Altrimenti a che serve un governo nazionale se non fa l'interesse nazionale? Il problema non è affatto banale. Né è nuovo. Anche nella costruzione dello Stato nazionale abbiamo avuto dinamiche simili: l'unità d'Italia è stata guidata da élites, più che da masse popolari. Però in un secondo momento lo Stato ha saputo coinvolgere le masse e costruire un sistema diffuso di protezione sociale, di servizi sanitari, di istruzione pubblica gratuita, eccetera. Lo Stato nazionale, nato come costruzioni delle élites – dopo molte lotte e difficoltà – è diventato lo Stato di tutti.

Un'Europa sociale. L'Europa oggi non è percepita come uno strumento di protezione. Nel momento della crisi, anziché rafforzare le difese sociali, queste sono state allentate. E spesso ai cittadini è stato detto: “ce lo chiede l'Europa”

senza dire che si trattava di colpe precedenti. Ma nella percezione dei cittadini, lo Stato nazionale è stato identificato con il potere buono che dava le pensioni con facilità a tutti, l'Europa, invece, come la potenza cattiva che costringe a lavorare fino a tarda età e impedisce di fare questo e quello. Così, in assenza di forti politiche pubbliche, sono cresciute le disuguaglianze. E la risposta dell'Europa è stata nulla o lenta e flebile. Dalla crisi del 2007 abbiamo dovuto aspettare il 2017 per avere il pilastro sociale europeo, che vuol dire il riconoscimento dell'importanza dei diritti sociali e di un po' di giustizia. Ora, di fronte alla gigantesca crisi della pandemia legata al COVID-19, l'Unione europea ha saputo mettere in campo in un tempo assai più breve alcuni strumenti fondamentali di sostegno ai sistemi sanitari degli Stati nazionali, alle imprese e ai lavoratori dei Paesi più colpiti che dovranno affrontare la più drammatica crisi del Secondo Dopoguerra. Ma queste misure sono ancora in larga misura da definire e rendere immediatamente operative. Su questo si giocherà in modo forse decisivo la credibilità del progetto europeo.

Dunque la tutela europea dei diritti sociali, la lotta europea contro le disuguaglianze, il sostegno europeo a politiche di *empowerment* fatte dalle comunità locali e territoriali deve essere molto più forte. Bambini, disabili, donne che negli ultimi anni in tanti Paesi europei hanno sofferto il costo della crisi non avevano responsabilità nella gestione precedente, eppure in alcuni Paesi hanno pagato il prezzo più alto. Lo Stato nazionale è stato costruzione di pochi ma poi ha saputo coinvolgere le masse e costruire un sistema di protezione. Lo stesso deve fare l'Europa rimettendo al centro la giustizia e la solidarietà.

L'Europa come ideale. Bisogna poi ricostruire un'idealità europea. Dare sostanza e concretezza a ciò che chiamiamo "civiltà europea". Non è necessario inventare nulla. È sufficiente tornare alle radici. L'Europa è anzitutto un modo di vivere collettivo che mette al centro i diritti delle persone, la loro infinita dignità, indipendentemente dalle loro caratteristiche etniche, linguistiche, sessuali, eccetera. Questa è la civiltà europea: una società in cui le persone non siano trattate come cose, ma come realtà aventi un valore infinito. Non cose, non schiavi, non servi, ma esseri liberi e uguali. E in cui il potere che deriva dall'economia, dalla scienza, dalla tecnologia è al servizio dell'uomo e dev'essere guidato dall'uomo, dalla sua ragione critica. Questa è l'essenza della cultura umanistica: il grande contributo che l'Europa ha dato allo sviluppo della civiltà e che ancora il mondo si aspetta da lei. Oggi, nelle sfide affascinanti e terribili dei drammi ambientali, delle grandi migrazioni, dello sviluppo dell'intelligenza artificiale: cosa vuol dire custodire il primato della dignità di ogni essere umano? La costruzione dell'Europa unita dopo la Seconda Guerra mondiale è stata realizzata anche da persone che avevano una forte ispirazione religiosa e spirituale: De Gasperi, Adenauer, Schuman. Oggi il rischio è che i nazionalisti

e i sovranisti brandiscono l'identità religiosa e cristiana come un'arma contro l'Europa accusata di essere materialista e secolarista. Per questo rilanciare l'ispirazione spirituale e umanistica dell'Europa, che sta alla base della moderna laicità e tolleranza, è essenziale.

Un'Europa politica. Infine serve il compimento dell'Europa politica oggi costruita solo per frammenti. Bisogna rafforzarne la dinamica democratica: se alla radice del sovranismo c'è la paura delle persone di essere spossessate della possibilità di governarsi, occorre far sì che l'architettura europea esalti il principio di sussidiarietà, la democrazia locale, regionale, nazionale e internazionale e non sia invece identificata con il regime dei tecnocrati. Serve che essa si doti di strumenti efficaci di difesa e di definizione dei propri confini. Di affermazione della legalità e di efficace soccorso alle persone in difficoltà. Serve che essa sia giusta e capace di giustizia. È diffuso un disperato bisogno di giustizia e se le autorità politiche – nazionali o internazionali – non sono in grado di fare un po' di giustizia, inevitabilmente gli individui sono spinti a farsi giustizia da sé. Cosa che alla fine non produce ahimè nessuna giustizia effettiva. L'ansia di giustizia dovrebbe invece essere alla base di una moderna politica europea.

Il disegno europeista è solo agli inizi e va ora sviluppato nella direzione di istituzioni e politiche al servizio dei cittadini. Servono per questo idee, determinazione e pazienza, ma servono anche persone, nuove generazioni disposte a giocarsi con coraggio su questo orizzonte. Appassionante anche se talvolta più duro dell'orizzonte rassicurante della propria nazione. Ma per l'Italia è l'orizzonte fondamentale. Si tratta di decidere se avere o meno dei cittadini europei e una classe dirigente europea. O se invece chiudersi in se stessa e accettare il proprio malinconico declino. Per un Paese come il nostro, la cui storia è stata tutta dentro la grande civiltà europea a cui tanto ha contribuito, l'Europa è davvero la possibilità di stare nel mondo a testa alta. Dunque la scelta è chiara. Una "sempre maggiore unità europea" è il metodo per affrontare le grandi sfide del mondo contemporaneo e per correggere le storture del nostro continente.

CITTADINI UNITI D'EUROPA: PER UN CAMBIO DI PROSPETTIVA¹

di Luigi Moccia²

1. Premesse introduttive

L'espressione "Cittadini Uniti d'Europa", sebbene possa evocare un'immagine ideale quanto velleitaria almeno ad oggi di unità europea, intende piuttosto suggerire e sollecitare un cambio di prospettiva nella costruzione di questa unità, che metta al centro bisogni e interessi reali della gente, dei cittadini e più in generale delle persone residenti nei territori dell'Unione. E che sia quindi basata su politiche di livello europeo, cioè comuni, idonee ad intercettare tali bisogni e interessi: dall'occupazione al *welfare*, dall'ambiente alla sicurezza. Al fine di restituire significato e concretezza al progetto di integrazione europea, oltre le sue motivazioni originarie; quelle legate soprattutto alla pace tra i popoli del continente e a una loro auspicata prosperità.

L'esigenza di un cambio di prospettiva è del resto figlia dei tempi attuali, delle crisi che si sono succedute negli ultimi anni in Europa, e che ancora vi incombono.

Le elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019, evento all'epoca paventato da molti per via dei possibili effetti di destabilizzazione dell'Unione³, hanno nei loro esiti, solo in parte, e in superficie, allontanato rischi e timori ancora diffusi sui vari fronti dell'antieuropismo sovranista e/o populista.

Sicché, molto resta sospeso, incerto e confuso sui destini dell'Unione, inclusi gli effetti di medio-lungo termine della Brexit, che potranno influenzare gli sviluppi del processo di integrazione.

Intorno a queste sommarie premesse di scenario, sembra opportuno tornare a riflettere su come porsi di fronte alle difficoltà che certi slanci ideali, d'altri tempi (forse), comportano nel mondo d'oggi, con la voglia di andare oltre. Poiché c'è bisogno sia di slancio ideale che di senso di realtà, espressione insieme di volontà e ragione, per far quadrare i conti con la vita, e con la storia.

¹ Il presente contributo, con modifiche e integrazioni, rappresenta una versione ridotta dell'editoriale *Cittadini Uniti d'Europa* pubblicato in "La cittadinanza europea", 2/2019.

² Presidente del Centro Altiero Spinelli; già Professore ordinario di Diritto privato comparato, Cattedra Jean Monnet, Università Roma Tre.

³ L. MOCCIA, *La cittadinanza comune come fondamento della sovranità democratica europea: ovvero, la posta in gioco nelle elezioni del 2019 per il rinnovo del Parlamento dell'Unione*, in "La cittadinanza europea", 2/2018, pp. 5 ss.

Un modo per affrontare questo impervio passaggio del processo di integrazione europea è quello di riflettere sulla cittadinanza dell’Unione; il che significa riflettere, anche, su una serie di temi, democrazia, sovranità, diritti, che formano nel loro insieme la trama di un discorso sull’unità europea, sulla sua necessità ideale al pari della possibilità reale di realizzarla in forme più compiute. Allo scopo di indicare punti di riferimento riguardanti il futuro dell’Unione.

In un mio testo dal titolo “La cittadinanza come ‘cuore federale’ dell’Unione” (2012)⁴, proponevo di affrontare il tema della ‘cittadinanza europea’ come tema intorno al quale ripensare il modello di integrazione europea, a partire da radici socio-culturali e politico-istituzionali di formazione di una *civitas* come ‘cuore’ della federazione europea. Motivando la proposta con le seguenti parole: “la prospettiva in cui questo tema s’inscrive è quella che guarda alla necessità, oggi più che mai evidente e avvertita, di un punto di appoggio, che sia anche punto di vista, su cui far leva per (ri-)sollevare l’Europa, l’Europa unita; nel senso, letteralmente, di elevarla a un livello di maggiore, più matura e consapevole autocoscienza, ovvero di coscienza collettiva del suo farsi in un certo modo e per certi obiettivi e compiti (indicati dai trattati)”.

Ritengo che questa proposta resti tuttora valida. Nella convinzione che serve non solo un punto di appoggio e di vista che guardi al futuro dell’Unione, piuttosto che al passato di un’Europa sistema di stati-nazione; ma soprattutto un ‘cuore giovane’, per affrontare sfide nuove.

In un mondo divenuto ancora più complesso e conflittuale nella sua vocazione sia globale che locale, rispetto ai tempi della Dichiarazione Schuman, per quanto attuale continui ad esserne l’incipit: “La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un’Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifche”.

2. *Cittadini uniti d’Europa*

L’espressione “Cittadini Uniti d’Europa” può apparire un’azzardata alternativa alla più nota quanto ardita (già ai suoi tempi, come ancora ai nostri) prospettiva degli Stati Uniti d’Europa.

Come anticipato, non si tratta di un cambio di direzione, ma di una indicazione su come procedere nella stessa direzione, muovendo da un diverso punto di partenza; ovvero, di un cambio di prospettiva.

⁴ Pubblicato in E. Falletti e V. Piccone (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, Cacucci, Bari, 2012, p. 55.

Si tratta, in altri termini, di muovere da premesse di discorso che a fronte di difficoltà e crisi ricorrenti di un'Europa a trazione intergovernativa, ovvero 'inter-nazionale' sulla strada verso l'Unione, fanno della scommessa europea o, meglio, della scommessa dell'Europa sul proprio futuro, una questione che va ben oltre gli obiettivi del mercato e della moneta unica; bensì inglobandoli come mezzi per un fine: tappe di un più lungo e arduo cammino destinato a compiersi con la realizzazione di una autentica comunità politica sovranazionale.

Per banale che possa sembrare, infatti, anche nel caso dell'Unione europea – costruzione quant'altre mai complessa e complicata nelle sue sofisticate architetture istituzionali come nei suoi farraginosi eppur delicati ingranaggi e meccanismi decisionali – per fare l'Europa c'è bisogno, alla fin fine, di fare gli Europei. La cittadinanza come fondamento di un'Europa unita, e non viceversa.

Nel senso precisamente che l'unità europea altro non è, al dunque, che questa questione: essere o non esseri cittadini europei.

Una questione di valori, in rapporto a una identità civica europea. Una questione di democrazia, in rapporto alla legittimazione della costruzione europea. Una questione di società civile aperta e inclusiva, in rapporto a un territorio comune e a uno spazio pubblico europeo. Una questione di diritti e relativi doveri, in rapporto a un ordinamento autonomo europeo che (come si legge nel preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali) pone "la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Insomma, una questione di cittadinanza comune.

A patto di farne, come detto, un cuore federale capace di battere nel posto e con il ritmo giusto, per alimentare un processo – altrimenti anemico quanto apocrifo, ossia tecnocratico più che democratico – di integrazione politica, sociale, economica e non ultimo culturale, mediante istituzioni e azioni comuni rivolte a soddisfare interessi e bisogni comuni alla generalità della popolazione europea.

Per introdurci nel vivo di queste riflessioni, se ne può qui affermare la tesi di fondo: l'unità europea ha bisogno di una idea e di una pratica di cittadinanza comune che siano principio e fine, insieme, di legittimazione e costruzione di una comunità fondata sull'uguaglianza dei cittadini che ne sono parte costitutiva.

Altrimenti detto: non è possibile fare l'Europa, senza il consenso dei suoi cittadini e senza una qualche forma di potere sovrano europeo che ne sia espressione.

A tal fine, la cittadinanza europea non può essere intesa solo in termini di status giuridico e relativi diritti. Essa deve pure identificarsi con una serie di valori e principi fondanti di una comunità politica sovranazionale, percepita e vissuta come tale dai suoi cittadini.

Attraverso una democrazia rappresentativa che dia voce a una effettiva dialettica maggioranza/opposizione in seno al Parlamento europeo. Corroborata

e sostenuta da metodi decisionali pure ispirati a principi di consultazione, dialogo e da strumenti d'azione affidati all'iniziativa di cittadini; ovvero da forme, in complesso, di democrazia partecipativa. Per lo svolgimento di poteri, competenze e funzioni da parte di un ente Unione che, nell'ambito di uno spazio territoriale di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, inclusivo del mercato interno, si propone di realizzare condizioni di vita, lavoro e benessere, di sostenibilità ambientale, nonché di solidarietà e coesione economica, sociale e territoriale, all'altezza degli obiettivi che l'Unione si prefigge di perseguire e raggiungere, di cui viene fatto nel suo trattato istitutivo (versione Lisbona) un lungo e dettagliato elenco.

Un elenco di ambiziosi, giustificati e, anzi, necessitati obiettivi di convivenza pacifica e per il bene delle popolazioni dei paesi dell'Unione, di fronte al quale non sembra esserci alternativa a questa verità, semplice e banale, quanto però essenziale, per le sorti presenti e future dell'Unione.

L'Europa, infatti, per essere e restare unita, in grado di assolvere i compiti richiesti per realizzare questi obiettivi, ha bisogno dei suoi cittadini e del loro consenso, espresso nelle forme del libero confronto di idee e tra diverse posizioni, come reale condizione di democraticità della propria base di legittimazione e per il buon funzionamento delle istituzioni e politiche comuni.

Del pari, questi cittadini – in quanto pure cittadini nazionali – hanno bisogno di una Europa “organizzata e vitale” (nelle parole prima ricordate della Dichiarazione Schuman), capace di agire attraverso istituzioni proprie e di mettere in campo proprie azioni, quale soggetto sovrano nei limiti di competenze ad esso attribuite nell'interesse generale dell'intera popolazione residente entro i confini dell'Unione: sul presupposto – come stabilito nei trattati – che l'Unione “rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi”.

In definitiva e sia pure semplificando: mentre gli stati, in tanto e fin tanto che sono sovrani, non possono che essere solo ‘nazionali’; i loro cittadini, per quanto così qualificati come unità di popolo sovrano all'interno del singolo stato di appartenenza (nazionalità), possono nondimeno sentirsi anche ‘europei’ e persino orgogliosi di esserlo.

Con ciò a dire che gli stati nazionali stanno alla storia dell'Europa, come i suoi cittadini stanno invece al futuro dell'Unione.

3. Il futuro dell'Unione

Si torna così al tema al centro di queste riflessioni sulla cittadinanza europea come motivo strettamente legato al futuro dell'Unione.

Un'Europa unita sulla carta dai trattati, ma di fatto divisa e comunque mediata dalla ragion di stato, non può essere ancora considerata come bene in sé; ma può rappresentare, anzi rappresenta agli occhi di molti, un oggetto potenzialmente minaccioso.

Di fronte a un antieuropesimo in larga parte di reazione, a carattere di disillusione o risentimento, riflesso più che causa di un'Europa in crisi e che trova voce nel riemergere in tutti o quasi i paesi europei di schieramenti d'ispirazione nazionalista o sovranista di varia matrice politica, un'altra domanda da porsi è: che fare?

Abbandonare a un destino di irrilevanza e decadimento la costruzione dell'unità europea? Indebolendone le istituzioni comuni e puntando su processi di rinazionalizzazione, ovvero di riappropriazione di sovranità statali? Oppure cercare di completarne l'opera? Ulteriormente consolidandone le fondamenta e rafforzandone la struttura per dare all'Unione una sovranità democratica propria, con risorse di bilancio proprie, capace di attuare politiche pubbliche a beneficio dell'intera collettività dei suoi cittadini?.

Si arriva così alla questione che più di ogni altra pesa sul futuro dell'unità europea: quella del se e come sia possibile una democrazia e una sovranità al livello di Unione.

È qui, infatti, che si gioca la vera partita dell'integrazione europea ed è qui che la cittadinanza dell'Unione assume rilievo di anello di congiunzione tra gli ordinamenti sovrani dei suoi stati membri e la possibilità, ovvero la praticabilità di un ordinamento democratico sovrano al livello europeo.

Di nuovo, la questione nella sua complessità mal si presta a essere ridotta a una semplice scelta tra posizioni pro o contro.

È ben vero che la scelta in favore dell'idea di unità europea avrebbe dovuto essere l'antidoto al nazionalismo come forma degenerativa di un interesse nazionale (statale) di potenza (in versione imperiale o totalitaria) implicato nelle due grandi guerre.

Ed è altresì vero che sulla base di questa idea – proiettata verso la federazione europea come suo sbocco naturale – fu scritta la Dichiarazione Schuman che portò all'adozione dei primi trattati. Con il fallimento dell'ambizioso progetto della Comunità europea di difesa (Ced), insieme a quello della Comunità politica europea (Cep), che avrebbe potuto portare alla formazione pure di una sovranità democratica sovranazionale, il cammino si orientò verso un 'federalismo alla rovescia'; incentrato sulla dimensione economica più che politica dell'unità europea. Per cui il trattato del 1957 – istitutivo della Comunità economica europea (Cee) – dette avvio al processo di integrazione (piuttosto che di 'costruzione') europea, poi proseguito fra alterne vicende fino ai nostri giorni. Un processo che sembra oggi arrivato a un punto morto.

È pur vero, tuttavia, che la scelta di campo non è, *sic et simpliciter*, tra nazionalismi, intesi come espressione di sentimenti di appartenenza (identità) nazionale (nazionalità), da un lato, ed europeismo, dall'altro: quasi fosse una partita ‘Stati Nazione contro Europa’; alla quale dovrebbe assistere un pubblico formato in gran parte da tifosi dell’una e dell’altra squadra insieme.

Seppure gli stati sono da sempre tra loro divisi e contrapposti o rivali in una logica di ‘interesse nazionale’, ciò non vale a disconoscere un secolare retaggio culturale e identitario comune ai popoli europei, nonché il legame profondo, per quanto problematico, tra l’idea di nazione e quella di Europa; come espresso nelle parole di Victor Hugo del suo celebre discorso del 1849, dove si afferma che “giorno verrà in cui tutte le nazioni del continente, senza perdere la loro identità si fonderanno insieme in una unità superiore, dando vita alla *fraternité européenne*; oggi si potrebbe dire la “cittadinanza europea”.

L’europeismo, sia come aspirazione che come prassi politica, senza porsi in antitesi, né sostituirsì ai nazionalismi, può integrarli, appunto, con una visione dei rapporti tra stati, un tempo indipendenti, oggi sempre più ‘inter-dipendenti’, e quindi bisognosi di cooperare in una dimensione strutturata al livello continentale di unità aggregativa di rilievo istituzionale e di natura democratica. Nello scenario di un mondo sempre più connesso, complesso e conflittuale in cui, anziché un ritorno a forme illusorie di indipendenza (sovranità) domestica, ovvero di chiusura entro confini e barriere di qualunque altro genere, occorre piuttosto una qualche forma di condivisione/ trasferimento di poteri sovrani per il governo di fenomeni ed eventi destinati comunque a invadere lo spazio (di territorio) nazionale.

Questa visione post-ideologica dell’europeismo, che ne fa in pieno ’900 un antesignano della post-modernità, si trova lucidamente espressa, in linguaggio dell’epoca, ma con una lungimiranza che arriva fino ai nostri giorni, nel “Manifesto di Ventotene” (del 1941).

Altrimenti detto, fuori dal dilemma tra ‘stato nazione’, come consolidata realtà storico-politica e culturale, e ‘federazione europea’, come opzione ideale ancora affidata in gran parte, se non all’utopia, a mere dichiarazioni di principio, si pone la necessità e più concretamente l’opportunità – nell’odierno contesto di grandi unità politico-economiche e territoriali al livello globale, a fronte delle quali le divisioni nazionali europee appaiono sempre più relegate a un destino di marginalità – di concepire un’idea nuova di statualità, a carattere democratico, in forma sovranazionale, in grado di garantire alla popolazione europea pace, sicurezza e benessere.

In questo senso, l’Unione europea può essere – in potenza già è – la riserva aurea di quel che resta di sovranità nazionali che sarebbero altrimenti ridimensionate e sminuite, se non fossero messe in comune. A condizione peraltro che

questa potenziale riserva di sovranità comune sia messa nella effettiva disponibilità dei cittadini europei, dal lato sia della democraticità, trasparenza ed efficienza dei metodi decisionali, sia della capacità di adottare misure e svolgere azioni intese a soddisfare bisogni fondamentali dei cittadini stessi.

Si potrà discutere, su un piano nominalistico, della sua vera natura. Ma con piena consapevolezza del fatto che occorre in ogni caso riconoscerne la natura di vera autorità politica, insieme con la necessità di una sua caratterizzazione democratica, normativa e istituzionale.

4. *Quale 'federalismo' per un'Europa unita?*

In conclusione, la risposta che qui si cerca di prospettare, che pure conserva un qualche sapore ancora di domanda, è: di fronte a un'Europa in debito di credibilità, sul piano della sua legittimità democratica e della sua sostenibilità sia politico-istituzionale (moneta unica, difesa e sicurezza comune) che economico-sociale (mercato, occupazione, *welfare*, ambiente) e più in generale culturale, è possibile, anzi doveroso, irrobustire l'impalcatura di sostegno di una democrazia al livello dell'Unione, che sia espressione della volontà dei suoi cittadini e che per il tramite delle sue istituzioni si faccia motore di sviluppo di politiche e azioni capaci di realizzare gli obiettivi per i quali questa Unione ha ragione di esistere.

Quale federalismo, dunque, per un'Europa unita?

Escluso che possa essere prospettata – oggi e per molto tempo a venire – una ‘forma di stato’ federale europeo, una risposta a questa domanda si è venuta affermando e consolidando nei termini di una ‘forma di governo’ (nel senso qui di *governance*) dei rapporti tra stati sovrani; che oltre a implicare trasferimenti di sovranità, peraltro su un piano più procedurale o di metodo decisionale, nondimeno ne ha mantenuto e ne mantiene vivo il carattere tradizionale di rapporti di forza, su base di particolari interessi e vocazioni nazionali.

Ciò è avvenuto e avviene fuori da uno schema normativamente e istituzionalmente definito di (modello di) federalismo; ma come fenomeno di prassi, nella sua realtà complessa, articolata e dinamica: in una parola, evolutiva. Nel senso di riconoscerne, più che l'originalità, la realtà e vitalità di fenomeno di tendenza che può essere ricostruito, descritto e compreso nel suo divenire, come fenomeno che presenta appunto questa complessità che però è anche contradditorietà di certi suoi aspetti.

La principale di queste contraddizioni è quella relativa alle fondamenta dell’unità ‘politica’ europea. Per un verso, pensata e, almeno sulla carta, delineata (dai trattati) nella sua dimensione ideale di unità sovranazionale. Per altro

verso, portata avanti sul piano di rapporti tra stati parimenti sovrani, formalmente, sebbene di fatto tra loro non tutti uguali e sempre più interdipendenti, come ha più di recente dimostrato la crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008. Sotto forma di un federalismo ‘apocrifo’, letteralmente occulto, o meglio occultato; mai apertamente dichiarato, ma praticato o, peggio, basato sul ‘fatto compiuto’. Nell’ambito di uno spazio comune (europeo), dove decisioni di massima rilevanza politica e di rilevante incidenza sulla vita dei cittadini sono prese alla stregua di misure di ‘coordinamento tecnico’.

Una contraddizione che si traduce in un deficit strutturale di leadership politica riconoscibile e responsabile al livello europeo, ovvero di governabilità democratica dell’Unione.

Nasce di qui, da questa situazione di contrasto tra idealità (progetto) e realtà (processo) dell’unità politica europea nelle sue forme attuali, l’esigenza di un’Europa che sveli il suo vero volto e dimostri la sua vera vocazione. A partire da una propria capacità decisionale, in grado di soddisfare il bisogno dei cittadini europei di avere “qualcuno che governi”.

Di fronte, dunque, a questa situazione, in cui la governabilità e la stessa credibilità democratica dell’Unione sono messe in gioco, insieme con bisogni e interessi della gente legati a problemi la cui soluzione più efficace può essere data al livello europeo, piuttosto che l’idea degli “stati uniti d’Europa”, vista come punto d’arrivo lontano quanto per ora improbabile del processo di integrazione, pare opportuno evocare, con un cambio di prospettiva, l’idea di cittadinanza comune europea quale punto di partenza e base di legittimazione necessaria per la costruzione della *civitas* europea, come società civile e comunità politica di cittadini che si riconoscono in quanto tali uniti direttamente attraverso le istituzioni che li rappresentano nell’Unione, e non solo per volontà dei singoli governi degli stati membri.

Il modo migliore per concludere queste riflessioni non può che esser quello di collegarle di nuovo al loro motivo conduttore, il futuro dell’Europa, da cui abbiamo preso le mosse.

Allo stato delle cose è difficile fare previsioni. Tenuto conto che di proposte di riforma dell’Unione ne sono state avanzate già molte in questi ultimi anni; ma in un contesto di leadership europea ancora piuttosto debole e incerta, come capacità e volontà di azione delle istituzioni dell’Unione, in primo luogo Parlamento e Commissione, nei confronti degli stati membri, a loro volta condizionati da divisioni e scarsa fiducia reciproca.

Peraltro, proprio per questo, è certo che sempre maggiori e più diffuse sono le aspettative di qualcosa di nuovo nel panorama istituzionale e delle politiche dell’Unione, come lascia intendere l’iniziativa di una Conferenza sul futuro dell’Unione, patrocinata dalla neo presidente Ursula von der Leyen nel suo

discorso di presentazione del programma della nuova Commissione, dove si afferma la volontà di coinvolgere in questa iniziativa “i cittadini dell’Unione”, a fianco delle istituzioni europee, “in qualità di partner paritari”.

In attesa di conoscere gli sviluppi di questa iniziativa, la cui gestione non si presenta agevole dal punto di vista in particolare dei suoi risultati finali in termini di azioni conseguenti, resta l’esigenza oramai indilazionabile di un dibattito e confronto su tematiche e prospettive di rilancio del progetto europeo.

Tematiche e prospettive rivolte in particolare a una valorizzazione degli aspetti e delle implicazioni della “cittadinanza” come vero fondamento di legittimazione di una Unione europea provvida di misure per tutti quei problemi, in particolare economico-sociali, ambientali e di sicurezza che al livello di Unione possono (devono) trovare soluzioni condivise all’interno di un circuito istituzionale e decisionale trasparente e democratico, nel rispetto di valori e principi comuni che danno forma, peso e significato a una ‘sovranità’ dell’Unione che abbia, appunto, a base e ‘a cuore’ l’interesse generale dei ‘suoi’ cittadini.

LA QUESTIONE MIGRATORIA: UN NODO CRUCIALE PER IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA

di Loredana Teodorescu¹

1. *Introduzione*

Dopo aver dominato il dibattito negli ultimi anni, il tema dell'immigrazione è stato parzialmente oscurato dall'emergenza sanitaria che ha investito l'Unione europea, con tutte le sue pesanti ripercussioni. Ciononostante, continua a rappresentare una questione cruciale per l'evoluzione del progetto europeo e richiama nodi irrisolti che continuano ad emergere con forza nei momenti critici, come quello attuale.

Se l'arrivo di oltre un milione di migranti irregolari in Europa nel 2015 ha rivelato le debolezze del sistema europeo di asilo e di immigrazione, l'impatto della crisi è andato ben oltre.

Le difficoltà emerse hanno contribuito a creare frizioni e tensioni all'interno degli Stati membri, e le forti aspettative dei cittadini nei confronti dell'UE non hanno sempre avuto un riscontro nell'azione delle istituzioni europee. La situazione ha finito così per mettere in evidenza alcune criticità e divergenze di visioni in merito al ruolo che l'UE dovrebbe rivestire, imponendo una riflessione sul futuro del progetto europeo e sulla necessità di un'azione europea davvero congiunta per poter affrontare in maniera diversa nuove sfide.

Nonostante la consistente riduzione dei flussi migratori a partire dalla metà del 2017 abbia fatto parlare di un superamento dell'emergenza, alcune questioni sollevate in tale occasione non sono ancora state risolte.

L'immigrazione resta oggi un tema particolarmente divisivo e controverso all'interno dell'Unione, che fatica ancora a formulare una risposta comune e adeguata soprattutto a causa di una mancanza di volontà politica da parte degli Stati membri. Si tratta inoltre di un tema altamente politicizzato e guidato dalle emozioni, in cui il divario tra percezione e realtà è molto alto: gli europei stimano ad esempio che la quota della popolazione immigrata sia il doppio rispetto alle sue dimensioni effettive². Tutto ciò rende sempre più difficile portare avanti una riflessione e un dibattito informato, razionale e basato sui dati concreti.

¹ Responsabile degli Affari europei e internazionali dell'Istituto Luigi Sturzo; Dottoressa di ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi Roma Tre.

² European Commission, *Special Eurobarometer 469*, aprile 2018; Istituto Cattaneo, *Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione*, agosto 2018.

Eppure, è arrivato ora il momento di superare le misure emergenziali e temporanee ed elaborare un nuovo approccio di lungo periodo, olistico, che risolva le debolezze rivelatesi nel 2015, e che sia davvero comune, europeo. Rinforzare i controlli delle frontiere o ridurre il numero degli immigrati irregolari non sarà infatti sufficiente.

2. Ruolo dell'UE e ruolo degli Stati membri di fronte alla sfida migratoria

La sfida migratoria ha rimesso in discussione il ruolo dell'UE e quello degli Stati membri in materia.

La gestione dell'immigrazione è stata tradizionalmente associata alla sovranità statale, intrecciandosi con questioni cruciali come il lavoro, il welfare, la cittadinanza. L'UE non si è occupata sin dall'inizio di questo tema, che è diventato di sua competenza soltanto nel 1999 con il Trattato di Amsterdam, compiendo un ulteriore passo in avanti con l'ultima revisione dei Trattati nel 2009. Con il Trattato di Lisbona³, lo sviluppo di una politica comune in ambito di immigrazione e asilo è diventata un obiettivo dell'UE, che può adottare gli atti in materia con la procedura ordinaria, ossia a maggioranza qualificata su proposta della Commissione europea e co-decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio europeo.

La competenza rimane però condivisa tra UE e Stati membri, che mantengono alcune importanti prerogative, prima fra tutte la possibilità di decidere il numero di migranti da ammettere per motivi di lavoro sul proprio territorio e la responsabilità di controllare le proprie frontiere. I governi nazionali continuano inoltre a giocare un ruolo fondamentale all'interno del Consiglio, composto dai Ministri competenti nella materia oggetto di discussione, che ha il potere di approvare, bloccare o respingere le proposte legislative.

Nell'ultimo ventennio l'UE ha così compiuto importanti passi per lo sviluppo di un sistema europeo di asilo e immigrazione, pur con evidenti lacune.

In ambito di immigrazione si è agito maggiormente in materia di contrasto ai flussi irregolari; la legislazione in materia di immigrazione legale al contrario risulta ancora frammentaria e non è stato possibile raggiungere un consenso per un'unica disposizione che regoli l'ingresso di migranti per motivi di lavoro.

In ambito di asilo, le istituzioni europee hanno lavorato alla creazione di un ambizioso sistema europeo comune di asilo, ancora *in fieri*. Se è stato possibile ar-

³ Ai sensi dell'art. 67.2 del TFUE, l'Unione “garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi”.

monizzare le legislazioni dei Paesi europei, stabilendo dei criteri minimi comuni, non è stato altrettanto facile colmare il divario che tuttora esiste nell'implementazione della politica di asilo. Non esiste una vera e propria Agenzia europea in questo ambito e gli Stati membri agiscono a livello nazionale, con forti differenze anche in termini di tassi di riconoscimento delle richieste di protezione.

L'aspetto più delicato riguarda il regolamento di Dublino, ampiamente criticato negli ultimi anni, che non si è dimostrato adeguato per rispondere alle sfide più recenti, ponendo una forte pressione sugli Stati di frontiera di primo ingresso, come l'Italia e la Grecia, senza riuscire ad arginare i movimenti secondari all'interno dell'Europa.

Di fronte alla sfida migratoria, tali lacune sono emerse con forza, cogliendo l'UE impreparata e lasciando, almeno in un primo momento, ampio spazio a soluzioni nazionali, che hanno messo a rischio il funzionamento del Sistema Schengen e il controllo delle frontiere.

Le istituzioni europee sono state chiamate a rispondere mettendo in atto una serie di misure per sostenerne i Paesi più colpiti e favorire una migliore implementazione del sistema di asilo e di immigrazione, anche attraverso soluzioni transitorie, quali la creazione di *hotspots* e il ricollocamento temporaneo.

Lo sviluppo dell'immigrazione ha subito così un'accelerazione⁴ sotto l'impulso di una nuova Agenda europea sulla migrazione⁵. Tale dinamismo ha portato in molti ad affermare, con ragione, che sia stato fatto di più nei due anni di crisi migratoria che nel precedente quindicennio.

Superata la crisi, almeno in termini numerici, rimane la difficoltà in materia di *governance* dei flussi migratori, oltre alla necessità di consolidare i progressi fatti e allo stesso tempo avanzare ulteriormente nello sviluppo di una politica che sia davvero comune. Si tratta cioè di passare da misure transitorie ed emergenziali ad un approccio più solido, sostenibile anche nel medio-lungo periodo, affinché l'UE e i suoi Stati membri non vengano colti impreparati di fronte ad una nuova, probabile, sfida.

3. La difficoltà di promuovere un'azione collettiva

L'ulteriore passo verso una solida politica comune di medio-lungo periodo si è rivelato particolarmente difficile e la responsabilità non è tanto da attribuire

⁴ Per una sintesi delle principali misure, si veda la pagina del Consiglio dedicata: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

⁵ Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final, 13.05.2015.

alle istituzioni europee, quanto alla mancanza di volontà politica da parte degli Stati, che, dopo una breve parentesi imposta dalla crisi, è tornata a manifestarsi con forza.

Con la riduzione dei flussi migratori, l'attenzione politica a livello nazionale è andata scemando. Le tensioni emerse intorno al tema dei ricollocamenti e al più generale significato della solidarietà e della condivisione di responsabilità a livello europeo hanno alimentato incomprensioni e la mancanza di fiducia tra gli Stati membri, ma anche tra gli stessi cittadini, portando a nuovi scontri come quello relativo alla questione degli sbarchi.

Queste tensioni rivelano in realtà una più profonda divergenza in termini di visione sul ruolo dell'UE e sul suo significato, che riflettono il più ampio dilemma sulla necessità di avere “più” o “meno” Europa.

Da un lato, infatti, gli Stati in prima linea nella gestione dei flussi migratori, come l'Italia e la Grecia, hanno rivolto ripetute richieste di aiuto all'UE, appellandosi al concetto di solidarietà stabilito, seppure in maniera vaga, nei Trattati⁶ ed evidenziando la necessità di una risposta comune europea di fronte a fenomeni transnazionali. Dall'altro lato, i Paesi Visegrad, in particolare l'Ungheria, la Polonia e la Repubblica Ceca, hanno criticato aspramente le decisioni del Consiglio europeo in materia di ricollocamento, considerate un'eccessiva ingerenza da parte dell'Unione in temi che dovrebbero essere esclusivamente nazionali, rifiutandosi successivamente di implementarle e andando incontro ad un ricorso per inadempimento di fronte alla Corte di Giustizia.

In balia di queste e altre divisioni, la riforma di questioni cruciali, come il Regolamento di Dublino, è diventata oggetto di lunghissimi negoziati all'interno del Consiglio, ancora in corso.

Per gli Stati membri è stato più facile al contrario trovare un consenso sulla necessità di ristabilire il controllo delle frontiere esterne dell'Unione e sull'importanza di rafforzare la cooperazione con gli Stati terzi, che non fanno parte dell'Unione, ma sono cruciali in quanto di origine o di transito dei flussi migratori. L'esternalizzazione della gestione del fenomeno migratorio ha vissuto così un nuovo impeto, portando alla negoziazione di numerose forme di cooperazione con Stati chiave, dalla Turchia a Paesi del continente africano, come il Niger. Nonostante l'azione esterna risulti fondamentale, in un mondo sempre più interconnesso, questa non può tuttavia sostituirsi alla mancanza di un approccio comune a livello europeo. Contare eccessivamente sui Paesi terzi rischia di porre l'UE in una condizione di vulnerabilità e di creare relazioni di

⁶ Ai sensi dell'art. 80 TFUE, le politiche dell'Unione relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione “sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”.

forte dipendenza; e la cooperazione richiede un'attenta valutazione dei suoi effetti, in particolare in termini di rispetto dei diritti umani.

Inoltre, le divisioni interne all'UE e la sua capacità di formulare una risposta congiunta e tempestiva per rispondere alla sfide possono incidere anche sulla sua credibilità come attore esterno, inficiandone la reputazione come partner capace di parlare con una voce sola⁷.

4. L'importanza di un approccio comune per il futuro dell'Europa

La mancanza di un'azione congiunta a livello europeo può essere superata solo considerando l'immigrazione come una sfida comune. Questo rappresenta un necessario punto di partenza affinché ogni Stato si impegni a favore di un approccio europeo, la cui mancanza rischia di avere conseguenze enormi.

Nonostante i numeri non ci consentano affatto di parlare di una crisi migratoria, le fragilità del sistema sono ancora tante, dai sistemi di accoglienza dei Paesi sotto pressione come Italia e Grecia, alle lacune in materia di canali di accesso regolari, che rischiano di incentivare viaggi pericolosi e dalle conseguenze devastanti nel Mediterraneo, al numero di rimpatri ancora molto basso. Allo stesso tempo la situazione alle frontiere esterne resta precaria e le rotte migratorie cambiano rapidamente⁸.

Non superare tali criticità elaborando un approccio europeo comune ed efficace rischia di rendere il continente vulnerabile di fronte alle prossime sfide, che certamente non mancheranno.

I fattori che sono alla base dei flussi migratori, come l'instabilità, la sicurezza, la demografia, il cambiamento climatico nell'UE e nel suo vicinato, e le loro proiezioni future, indicano infatti che l'immigrazione rimarrà una sfida per i prossimi decenni⁹. Un approccio di lungo termine, che vada oltre le misure emergenziali, diventa pertanto essenziale, e richiede un più generale consenso sull'obiettivo che si intende perseguire e sui mezzi da utilizzare a livello europeo per farlo, nonché un migliore coordinamento tra gli Stati.

L'impatto di una mancata gestione ha ampie conseguenze anche in termini di sicurezza e rischia di mettere a rischio la libertà di circolazione all'interno

⁷ Per un approfondimento sul tema: L. TEODORESCU, *Ambition versus reality: partnering with our neighbours on migration*, in "European View", vol. 16, 2017, pp.121–130, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12290-017-0448-4>

⁸ Per un approfondimento sulle sfide attuali ai confini dell'UE: Frontex, *Risk Analysis for 2020*, Warsaw, marzo 2020.

⁹ European Commission, *Migration: A roadmap. The Commission's contribution to the leaders' agenda*, 2018, p.2.

dello spazio europeo, uno dei maggiori successi del processo di integrazione. Inoltre, alimenta una narrativa che vede il fenomeno migratorio come una minaccia, fomentando xenofobia e atteggiamenti di chiusura. Si tratta evidentemente di un impatto che riguarda tutti i Paese dell'UE, più o meno alle prese con la sfida migratoria in sé.

In senso più ampio, le conseguenze riguardano anche il rischio di incrinare il senso dell'Unione.

Dopo una prima spinta a trovare soluzioni europee in risposta alla crisi, Bruxelles è tornata ora ad essere ostaggio delle divisioni dei governi in materia. L'immobilismo delle istituzioni si scontra con le aspettative dei cittadini nei confronti dell'UE in questo ambito, che sono ancora molto alte.

Come dimostrano i sondaggi dell'Eurobarometro, non solo la migrazione negli ultimi anni è stata percepita dall'opinione pubblica europea come una delle principali paure, ma viene considerata anche tra le questioni prioritarie di cui dovrebbe occuparsi l'UE (opinione che continua ad essere rappresentata ancora oggi da più di un terzo dei cittadini europei¹⁰).

La percezione che l'UE non sia all'altezza di rispondere efficacemente alla sfida ha inciso negativamente sulla più generale fiducia dei cittadini nell'UE e nelle sue istituzioni, ed è stata strumentalizzata politicamente per alimentare le critiche nei confronti dell'Unione, con il rischio di legittimare il ritorno dei nazionalismi, per quanto sia realisticamente impensabile reagire ad un fenomeno globale con misure di tipo esclusivamente nazionale.

Questo è evidente innanzitutto in Italia, dove nell'ultimo decennio si avverte lo sfumare di quel sentimento europeista che aveva gettato le basi del progetto europeo, tanto da essere emersa come il Paese più pessimista sui benefici dell'Unione nell'ultima indagine svolta dal Parlamento europeo nel 2019¹¹.

L'immigrazione ha certamente giocato un ruolo importante anche in altri Paesi, come il Regno Unito, rappresentando fin dall'inizio una componente importante nel dibattito sulla Brexit, e traducendosi in una più generale opposizione all'ordinamento dell'UE, "colpevole" di estendere una serie di diritti a cittadini europei nel Regno Unito¹². L'immigrazione è diventata il cavallo di battaglia per le campagne del leader ungherese Viktor Orbán, che ha utilizzato l'avverso tema delle quote per puntare il dito contro l'UE, accusata di agire contro la sovranità popolare; mentre in altri Paesi, come l'Austria, la Germania

¹⁰ European Commission, *Standard Eurobarometer 91. Public opinion in the European Union*, giugno 2019. Secondo i dati riportati, solo il 42% degli intervistati ritiene che l'appartenenza all'Unione abbia portato dei benefici al nostro Paese, 26 punti sotto la media UE.

¹¹ *Ibid.*

¹² Si veda ad esempio W. OUTHWAITE, *Migration Crisis and "Brexit"*, in C. Menjívar, M. Ruiz, and I. Ness (eds), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford, 2019.

o la Svezia, ha portato un discreto successo elettorale a partiti favorevoli ad una linea più restrittiva nei confronti degli immigrati.

Come è evidente, quindi, la mancanza di un approccio europeo in ambito di immigrazione non si traduce solo in un'inefficace gestione del fenomeno, ma ha ripercussioni ben più ampie sul significato dell'Unione. La sfida migratoria ha alimentato e continua ad alimentare frizioni tra Stati, sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee, ha conseguenze in termini politici e incide sulla credibilità dell'UE come attore, all'interno e all'esterno dei propri confini.

5. *Uno sguardo al futuro*

La sfida migratoria ha richiesto una risposta immediata per fronteggiarla, ma ha imposto allo stesso tempo un più generale ripensamento dell'approccio dell'UE, compresa la questione delle sue competenze, valori e principi, e la definizione di priorità e obiettivi condivisi.

In un momento critico e di fragilità, il coordinamento a livello europeo è risultato particolarmente problematico e sono riemersi al contempo interessi e egoismi nazionali. La questione migratoria ha così prodotto forti spinte disgregatrici nell'Unione europea, rappresentando un vero banco di prova per la sua coesione.

Identificare la gestione europea della migrazione come un interesse comune, considerati anche i costi di un mancato intervento dell'UE, rappresenta un necessario punto di partenza affinché ogni Stato si impegni in tale direzione. Anche le numerose sfide cui è stata sottoposta la democrazia europea negli ultimi tempi servono da ulteriore monito affinché emerga la volontà politica a supporto non solo di misure straordinarie per uscire dall'emergenza, ma anche di riforme strutturali del sistema europeo, all'insegna di proposte più coraggiose e ambiziose.

Come la crisi ha messo in luce, quella migratoria è senz'altro una delle politiche in cui è evidente la necessità di un maggiore ruolo dell'UE. Pertanto, emerge l'esigenza di portare avanti il processo di integrazione in materia, cogliendo tutte le opportunità offerte dai Trattati e attribuendo maggiori competenze a livello europeo, il più idoneo a gestire un fenomeno per definizione transnazionale all'interno di uno spazio senza confini interni.

Si tratta innanzitutto di colmare alcune lacune emerse con forza durante la crisi, anche sulla base delle lezioni apprese, e allo stesso tempo garantire una migliore implementazione da parte degli Stati membri delle misure approvate.

Tra le prime questioni da affrontare in termini di *policy*, rientra certamente la riforma del Regolamento di Dublino, che deve essere portata a termine per

avere un sistema efficace, cercando di prendere in considerazione le perplessità espresse dagli Stati in materia. In tale direzione agirebbero il ridimensionamento del principio della responsabilità del Paese di primo arrivo e la previsione di misure da attivare automaticamente in casi di pressione eccessiva, da identificare secondo criteri prestabiliti. La vera partita si giocherà proprio in tale ambito, legato al significato di solidarietà e all'effettiva condivisione delle responsabilità.

Altre questioni da affrontare, che non possono essere rimandate, riguardano la predisposizione di canali di accesso legali, esplorando ulteriormente e promuovendo a livello europeo delle esperienze nazionali come quella dei corridoi umanitari, portata avanti con successo dall'Italia, o delle quote per lavoratori migranti. Emersa con forza negli ultimi mesi, anche la questione relativa agli sbarchi necessita di un intervento a livello europeo, per stabilire delle procedure standard che permettano di identificare con maggiore chiarezza il ruolo degli Stati. Infine, la *governance* efficace del fenomeno migratorio a livello europeo non potrà prescindere da una combinazione di misure di politica estera e di politica interna, entrambe essenziali ed intrinsecamente legate.

Come evidenziato, per compiere ulteriori e necessari progressi in materia, non basta l'ambizione delle istituzioni europee, ma serve soprattutto la volontà degli Stati membri.

Data la difficoltà di trovare un'intesa comune tra i ventisette, probabilmente, in un primo momento e su alcuni fronti, soltanto un gruppo di Stati membri, quelli più volenterosi e coinvolti nella gestione dei flussi migratori, potrà avanzare, secondo un approccio pragmatico, come nel caso della Dichiarazione di Malta adottata da alcuni Stati su base volontaria per arginare la crisi degli sbarchi.

La necessità di ricorrere a questo approccio, che non è applicabile in ogni caso in tutti i settori, può mettere in discussione il senso dell'Unione perché implica il ritorno di fatto alle volontà dei singoli Stati membri e all'idea di una forma di integrazione differenziata; e può portare i cittadini ad interrogarsi sul senso della solidarietà e sull'"utilità" del progetto europeo. Tuttavia, in un momento delicato e di *impasse* politica, tale approccio può svolgere un ruolo determinante per la tenuta e la resilienza del sistema e aprire la strada per ulteriori forme di integrazione. D'altronde lo stesso spazio Schengen è nato al di fuori dell'UE, come una iniziativa di soli sei Stati, poi progressivamente allargata ad altri.

Ad un livello più generale, quanto sembra emergere è l'assoluta necessità di ristabilire la fiducia tra gli Stati, ritornando alle origini del progetto europeo, per riscoprirne il senso e i valori fondanti. Al di là delle scelte concrete in termini di *policy*, questo riguarda anche la strategia di comunicazione adottata dalle istituzioni europee, che hanno spesso peccato in passato nel trasmettere

messaggi rassicuranti ai cittadini, e dai governi europei, che sono arrivati ad utilizzare toni troppo aspri mancando di empatia. Date le alte aspettative, ma anche i timori dei cittadini, è altrettanto importante avere il coraggio di mostrare la complessità del fenomeno migratorio, con tutte le sue sfaccettature e le sue molteplici dimensioni, a cui non si può far fronte promettendo soluzioni semplici e rapide.

La Commissione presieduta da Ursula von Der Leyen sembra prenderne atto e andare nella giusta direzione. L'immigrazione resta una priorità della Commissione, che ha espresso la volontà di lanciare un nuovo Patto per l'Immigrazione e l'Asilo per marcarne un nuovo inizio. Tra i Commissari, Margaritis Schinas, il Vice-Presidente per la Promozione dello stile di vita europeo, ha l'ambizioso e delicato compito di preparare un terreno comune per tale Patto, ristabilendo un clima di fiducia e di consenso tra gli Stati dell'UE e i suoi cittadini. Molto dipende ora dalla portata del Patto e dalla sua reale attuazione perché quanto proposto dalla Commissione non abbia soltanto un puro carattere declaratorio. Anche la Conferenza sul futuro dell'Europa rappresenta un'occasione importante per riflettere sul futuro del processo di integrazione, che deve tradursi in un esercizio concreto, ambizioso e inclusivo per affrontare il tema della *governance* europea, compresa la ripartizione delle competenze tra livello nazionale ed europeo, e la riforma del sistema di immigrazione e asilo.

Un pericolo è però alle porte. Se l'interesse di molti Stati membri nei confronti della questione migratoria è scemato negli ultimi mesi, a seguito della riduzione del numero degli immigratori irregolari giunti in Europa, il tema rischia di essere completamente oscurato dall'attuale emergenza generata dal Coronavirus, che impone nuove priorità e che rischia di essere un nuovo difficile test per la tenuta dell'Unione. Nonostante la diminuita attenzione dei media e della politica, non è cambiata tuttavia la necessità di una politica europea capace di affrontare la questione migratoria, che resta centrale per l'UE nel suo complesso e per i singoli Stati membri.

È tempo di abbandonare gli egoismi nazionali per dare una vera risposta alle sfide del presente e del futuro.

UNA SUSSIDIARIETÀ FORTE PER UN'INTEGRAZIONE EUROPEA PIÙ SOLIDA¹

di Federico Ottavio Reho²

Che lo si evochi esplicitamente o meno, il principio di sussidiarietà riveste un'importanza cruciale nel difficile dibattito, tuttora in corso, sul futuro dell'integrazione europea. Proclamando, lungo tutto il corso del suo mandato conclusosi pochi mesi fa, che l'Unione europea (UE) dovesse essere “big on big things and small on small things”, la Commissione di Jean-Claude Juncker implicava chiaramente che vi fosse un principio – appunto, la sussidiarietà – capace di dare concreta operatività alla distinzione tra ‘grandi’ e ‘piccole’ politiche. Al principio di sussidiarietà dà anche notevole rilievo il Cancelliere austriaco Sebastian Kurz, che ha voluto porlo al centro della presidenza di turno austriaca del Consiglio dell'Unione nella seconda metà del 2018. E cosa possono significare le diffuse aspirazioni a un'Europa più vicina ai popoli e alle persone se non un'applicazione più rigorosa della sussidiarietà?

L'attrattività del principio in questione deriva proprio dalla speranza ch'esso possa “risolvere il problema dell'allocazione e dell'esercizio dell'autorità all'interno di una comunità politica” in modo tale da accordare massima protezione alle prerogative dei singoli stati, invece che a quelle del livello centrale³. In altre parole, la sussidiarietà promette di dare concretezza istituzionale al concetto di “unità nella diversità”, ponendo però l'accento sulla diversità. È forse questa la ragione per cui, nella storia delle dottrine sociali e politiche, in cui sono da rintracciarsi le sue origini, il principio ha di solito incontrato il favore dell'opinione democristiana e conservatrice, e suscitato invece lo scetticismo, quando non la manifesta ostilità, di quella socialista e liberal-progressista, protesa verso un'egualianza più rigorosa e, dunque, verso un'unità più completa.

Qui si sosterrà che, se davvero si vuole oggi rinvigorire la sussidiarietà in

¹ Il presente testo rappresenta un adattamento in lingua italiana di un precedente articolo pubblicato dall'autore in inglese. Si veda F. O. REHO, *Subsidiarity in the EU: Reflections on a centre-right agenda*, in “European View”, vol. 18. n. 1, 2019, pp. 6-15, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1781685819843248>

² Coordinatore strategico e Ricercatore del Wilfried Martens Centre for European Studies, Bruxelles; Dottorando, St Anthony's College, Università di Oxford.

³ A. FØLLESDAL, *Competing conceptions of subsidiarity*, in J. E. Fleming, J. T. Levy (eds), *Federalism and subsidiarity*, New York University Press, New York e Londra, 2014, pp. 214–30. Traduzione mia.

Europa per avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e porla su basi più solide, vale la pena di metter mano ad un nuovo patto europeo. Esso dovrebbe coniugare il rafforzamento mirato di alcune cruciali politiche federali in capo all'Unione con il graduale disimpegno delle istituzioni europee da altre politiche, meglio lasciate nell'esclusiva disponibilità degli Stati membri. In una fase storica in cui molti, anche nel nostro Paese, proclamano a gran voce le ragioni degli Stati nazionali, mentre altri vedrebbero di buon grado la nascita di uno Stato federale europeo, questo pare un compromesso promettente tra eurofili ed euroskepticci, che potrebbe disincagliare il progetto d'integrazione dalle secche in cui è ora arenato.

Per dare maggior concretezza a queste idee, si ricapitoleranno dapprima i risultati raggiunti dall'economia politica del federalismo sul problema della migliore divisione di competenze tra gli Stati membri e il livello centrale di un ordine federale. Si rifletterà poi brevemente sull'inadeguatezza della nozione di sussidiarietà stipulata nei trattati europei, e sulla necessità di formularne ed adottarne una più forte.

1. *La politica economica del federalismo e l'UE*

Decenni di studi sulla politica economica del federalismo ci offrono oggi un solido impianto concettuale per valutare se certe politiche pubbliche siano meglio amministrate a livello centrale o, al contrario, al livello dei singoli Stati. Riassumendo in pochi cenni un ricco filone di contributi teorici ed empirici, questa branca all'incrocio di scienza ed economia politica ha precisato con chiarezza cristallina quali siano i benefici e i costi della centralizzazione in un'unione vasta e variegata. I primi s'identificano soprattutto con le economie di scala da cui si può trarre vantaggio centralizzando, e con la possibilità di internalizzare a livello federale le esternalità che certe politiche statali producono oltreconfine. I secondi derivano dal fatto che le politiche centrali di un'Unione segnata da importanti divari interni, e dunque da preferenze molto eterogenee tra i vari Stati e regioni che la compongono, saranno inevitabilmente distanti da quelle che i suoi Stati membri sceglierrebbero se potessero decidere in autonomia. Come qualsiasi altra unione di Stati eterogenei, l'UE dovrebbe dunque concentrarsi esclusivamente sulle politiche pubbliche caratterizzate da significative economie di scala ed esternalità, e tenersi invece fuori da quelle in cui la diversità di preferenze prevale sui benefici di scala.

Il commercio internazionale, per esempio, è caratterizzato da grandi esternalità e da una diversità di preferenze relativamente bassa, e lo si dovrebbe dunque assegnare al livello europeo, come in effetti si è fatto sin dai trattati di Roma del 1957. D'altro canto, le scelte in materia d'istruzione sono caratterizzate da

una notevole eterogeneità di preferenze e da economie di scala relativamente basse, ragion per cui le si dovrebbe invece assegnare al livello nazionale, se non addirittura ai governi regionali. Sfortunatamente, assegnare competenze per varie politiche pubbliche ai diversi livelli di governo non è sempre così ovvio: ad esempio, la difesa europea si distingue sia per significative economie di scala che giustificherebbero una gestione più centralizzata, sia per una pervasiva diversità di preferenze. Un caso simile, seppure non identico, è quello delle politiche sociali e redistributive. Ci sono qui delle, per la verità molto limitate, economie di scala da perseguire, ma c'è anche una radicale diversità di preferenze e di sistemi. Questi risultati ambigui ci aiutano a capire per quale ragione i criteri individuati dall'economia politica del federalismo non siano per nulla sufficienti a risolvere in maniera adeguata il problema della distribuzione di competenze in un'unione federale. Per questa ragione, in una democrazia, dovranno essere le preferenze dei cittadini e le scelte della politica ad arbitrare in ultima istanza sul migliore assegnamento di politiche come gli affari esteri e la difesa.

È qui interessante ricordare brevemente le conclusioni di una delle prime e, a tutt'oggi, delle principali, applicazioni dell'economia politica del federalismo alle competenze dell'UE. Per quanto l'analisi si riferisse all'assetto istituzionale precedente al trattato di Lisbona, quest'ultimo non sembra aver modificato i termini della questione, se non forse aggravando alcune delle incongruenze rivelate allora. Forti competenze europee venivano ritenute giustificate in materia di commercio internazionale, mercato interno e moneta unica, mentre il ruolo dell'Unione in materia d'istruzione e cultura appariva 'giustificatamente limitato'. Gli autori aggiungevano poi un'importante precisazione concernente la sterminata legislazione europea sul mercato unico: essa "dovrebbe puntare ad assicurare l'effettiva mobilità di beni, servizi, capitali e persone in un'area di mercato unico, ma non andare oltre. L'armonizzazione centralistica delle disposizioni nazionali può essere in contrasto coi più sani principi dell'economia tanto quanto gli impedimenti al commercio"⁴. È un chiaro atto d'accusa contro il diffuso abuso della legislazione sul mercato unico per armonizzare sull'etere varie politiche su cui i trattati proteggono le prerogative nazionali, come le politiche sociali o quella sanitaria, abuso che sembra essersi intensificato da quanto venne così fustigato.

Secondo quell'analisi, le competenze dell'Unione che più deviano dai principi dell'economia politica del federalismo riguardano l'agricoltura e la legislazione

⁴ A. ALESINA, I. ANGELONI, L. SCHUKNECHT, *What does the European Union do?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2001, p. 18, <https://www.nber.org/papers/w8647.pdf>. Per uno studio più recente che raggiunge conclusioni molto simili, si veda C. WYPŁOSZ, *The centralization-decentralization issue*, European Commission, European Economy Discussion Papers n. 14, Brussels, 2015, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp014_en.pdf.

sociale, ambiti nei quali gli argomenti a favore della centralizzazione appaiono particolarmente deboli. Al contrario, la ricerca di formule più sovranazionali si rivela giustificata in materia di protezione dell'ambiente e di relazioni internazionali, e va dunque apprezzato l'impegno dell'attuale Commissione von der Leyen in materia di lotta al cambiamento climatico, per quanto se ne possano, e forse persino se ne debbano, criticare alcuni obiettivi, metodi e strumenti. In parole povere, “l'assegnazione di competenze sulle politiche pubbliche nell'UE è parzialmente in contrasto coi criteri normativi per la corretta attribuzione delle politiche pubbliche ai vari livelli di governo. L'UE è troppo presente in alcuni ambiti caratterizzati da scarse economie di scala e grandi eterogeneità di preferenze, e non adeguatamente presenti in altri che, in linea di principio, dovrebbero avere le caratteristiche opposte”⁵.

Queste conclusioni sono in contraddizione con quelle raggiunte sul tema dalla recente “Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing Less More Efficiently” promossa dalla Commissione. “Esiste un valore aggiunto europeo”, sostiene infatti il rapporto conclusivo del gruppo di lavoro, “in tutti gli ambiti in cui l'Unione è attualmente presente, e dunque la Task Force non ha identificato alcuna competenza o politica pubblica attribuita dai trattati che debba essere definitivamente ri-delegata, in tutto o in parte, agli Stati membri”⁶. Questa conclusione è tanto più sconcertante se si considera che la crisi economica e finanziaria dello scorso decennio sembra aver ulteriormente allontanato l'UE dall'ideale di una federazione ben strutturata, in particolare per quanto concerne l'Unione economica e monetaria (Uem). La crisi ha infatti determinato un significativo rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, che appare ora “di più vasta portata e intrusività rispetto alle regole di solito presenti in stati federali o unitari”⁷. Senza dubbio, in un'unione monetaria, politiche fiscali decentrate possono produrre significative esternalità, come si è constatato durante la crisi dell'euro. Tuttavia, è altrettanto certo che la politica fiscale sia una delle materie a più alta eterogeneità di preferenze. Un assetto basato sul ritorno ad una rigorosa “no-bailout rule” che ripristini però un più pieno controllo dei Parlamenti e dei Governi nazionali sulle decisioni in materia di tassazione, spesa e bilancio pubblico sembra dunque ragionevole, e si dovrebbe dare seria considerazione alle proposte avanzate in tal senso da alcuni importanti economisti⁸.

⁵ A. Alesina et al., op. cit., p. 21.

⁶ European Commission, *Active subsidiarity: A new way of working. Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and 'Doing Less More Efficiently'*, 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf.

⁷ C. WYPŁOSZ, *The centralization-decentralization issue*, op. cit, p. 17.

⁸ C. WYPŁOSZ, *Creating a Decentralised Eurozone*, Martens Centre, Bruxelles, 2019, <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/decentralised-eurozone.pdf>

2. *Una concezione più forte della sussidiarietà*

Se, come sostenuto, il problema delle competenze dell'Unione non si può risolvere su basi puramente tecnocratiche, allora solo una visione politica del bene comune europeo potrà dare coerenza ai nostri progetti per il futuro del continente e giustificare una chiara risoluzione sulle molte ambiguità rivelate dalla politica economica del federalismo. In tema di sussidiarietà forte, questa visione non può che essere quella democristiana, che per prima ha formulato il principio, e per mano della quale esso è entrato a far parte dell'ordinamento comunitario sin dal trattato di Maastricht. Ovviamente, non si tratta qui di difendere un'interpretazione partigiana della sussidiarietà, ma piuttosto di riconoscere che, per quanto i valori elencati all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea siano condivisi da tutte le principali famiglie politiche del continente, la sussidiarietà è entrata a far parte del lessico e del diritto sovranazionale su impulso esclusivo della tradizione democristiana, e a questa tradizione occorre dunque rifarsi per rafforzarla.

Senza voler qui scadere in una qualche forma di volgare teologia politica, non vi è credo che abbia indagato e compreso il sottile mistero della vera unità nella diversità meglio della religione del Dio uno e trino. Non c'è dunque da sorrendersi che al cristianesimo politico si possa attingere per una difesa rigorosa dell'autonomia delle nazioni e delle regioni storiche del vecchio continente, pur nella consapevolezza dell'unità sovranazionale della civiltà europea.

Letto e interpretato da questa prospettiva, l'articolo 5 del trattato di Lisbona adotta una definizione assai insoddisfacente della sussidiarietà, stipulando che, in virtù di questo principio, “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”. Tuttavia, a ben cercare, portata ed effetti sufficienti a giustificare l'intervento dell'Unione si possono quasi sempre trovare, e in effetti nella pratica delle istituzioni europee li si è quasi sempre trovati. È chiaro che la concezione rigorosa della tradizione democristiana non può soddisfarsi di un concetto di sussidiarietà basato esclusivamente su criteri utilitaristici di portata ed efficacia.

Inoltre, se vogliamo che il concetto possa esserci di aiuto nel dibattito sulle competenze dell'UE, dobbiamo per forza dargli un'interpretazione ben più esigente, concependolo appunto come un principio fondamentale a salvaguardia della perpetua integrità delle nazioni e delle regioni storiche del nostro continente, e non di una mera forma di efficacia utilitaristica. Una sussidiarietà forte richiede dunque che l'Unione venga anzitutto concepita come il supremo

guardiano dell'autonomia, dell'indipendenza e dell'integrità dei suoi membri, e non come un agente di uniformità e centralizzazione, quando non addirittura come uno stato in gestazione. Una sussidiarietà forte ingiunge alle istituzioni europee e ad ogni Stato membro di accettare e rispettare i valori e le scelte degli altri membri, per quanto diversi essi possano esseri dai loro.

Adottando fino in fondo questa esigente concezione della sussidiarietà a protezione delle diversità nazionali e regionali, si giunge ad una concezione dell'integrazione europea affatto diversa da quella più diffusa. L'Unione non può più apparire come la levatrice di un continente uniforme caratterizzato da alti livelli di redistribuzione economica, stili di vita liberali e società multculturali, tutte cose di cui essa è stata accusata, spesso, ma non sempre, ingiustamente, dai suoi molti critici. L'Unione deve invece anzitutto apparire come il paladino del diritto di ciascuno dei suoi membri a preservarsi un'esistenza autonoma in un mondo di grandi spazi imperiali in cui essi, se separati gli uni dagli altri dai rigidi steccati di un'assoluta sovranità nazionale, non potrebbero che sopravvivere come vassalli di potenze extraeuropee. Si tratta dunque di costruire non un'entità centralizzata e burocratica con intrusivi poteri di regolamentazione e controllo per ridurre gli Stati alla conformità su un'ampia varietà di questioni, ma piuttosto un'unione di natura federale o confederale che sia agile e flessibile, assicuri la pace, l'apertura delle frontiere interne e un'efficace azione comune su poche questioni d'importanza strategica, nel pieno rispetto, ed anzi in ultima istanza al servizio, delle autonomie nazionali e regionali⁹.

Questa particolare prospettiva sulla sussidiarietà e sulla natura del bene comune europeo ha rilevanti implicazioni per il problema delle competenze dell'UE così come impostato dall'economia politica del federalismo. Essa rafforza le ragioni a favore di una unione continentale forte in materia di politiche esterne, ovvero quelle da cui dipenderà, in ultima istanza, la capacità dei singoli Stati europei di sopravvivere e prosperare nell'agone internazionale sempre più competitivo del ventunesimo secolo. Ci ingiunge dunque di mettere progressivamente in comune politiche come la difesa, la politica estera e il controllo delle frontiere. D'altro canto, ci invita ad un'estrema cautela ognqualvolta sono in discussione interventi dell'UE che rischino d'indebolire l'autonomia interna degli Stati membri per perseguire altri obiettivi come "l'egualanza" e "il progresso", qualunque cosa si voglia intendere con concetti così vaghi. Rientrano senza dubbio in questa seconda fattispecie le misure di perequazione economica a cui si fa di solito riferimento con l'appellativo di "Europa sociale", come anche quelle di "work-life balance" o di armonizzazione fiscale.

⁹ F. O. REHO, *For a new Europeanism*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels, 2017, <https://martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/future-europe-new-europeanism.pdf>

3. Una bozza di riforma in cinque punti

L'attuale distribuzione di competenze nell'UE appare dunque insoddisfacente tanto da un punto di vista tecnico-economico, dato che essa non corrisponde alle raccomandazioni dell'economia politica del federalismo, quanto da una prospettiva più giuridico-politica, dato che essa è presidiata da un principio di sussidiarietà debole e insoddisfacente. Su queste basi, possiamo provare a concludere abbozzando alcuni punti che sarebbe opportuno esplorare con maggiore rigore nei mesi e negli anni a venire. Lo facciamo con l'ovvia consapevolezza che un'analisi così breve e sommaria possa soltanto fornire delle indicazioni generalissime e inadeguate, e che molto lavoro resti da fare prima di poter offrire raccomandazioni davvero operative.

Innanzitutto, occorre sempre tener presente che l'UE si caratterizza per un'altissima eterogeneità di preferenze. Se vuole dunque preservarsi come unione vasta e diversificata, essa deve concentrare la sua limitata legittimità sull'integrazione di poche politiche d'importanza strategica, demandando tutto il resto alle competenze degli Stati membri.

In secondo luogo, esistono degli ambiti in cui un alto livello di integrazione sovranazionale appare più che giustificato, e andrebbe dunque perseguito con ambizione. Sono tra questi la protezione dell'ambiente, il controllo dell'immigrazione e delle frontiere, l'antiterrorismo, la politica estera e di difesa, la promozione della ricerca e dell'innovazione.

In terzo luogo, nel lungo periodo l'UE dovrebbe gradualmente ritirarsi dalla politica agricola come anche da legislazione e politiche in materia sociale, che si tenta invece continuamente di rafforzare, in barba ad una sana sussidiarietà. Si dovrebbero anche esplorare modi per ripristinare una maggiore responsabilità nazionale sulle decisioni di politica economica e fiscale, che sono di fatto diventate una competenza condivisa durante la crisi, in contraddizione con la lettera dei trattati e coi dettami di un sano federalismo.

In quarto luogo, il diritto del mercato unico deve essere ridotto a quanto strettamente necessario per garantire le quattro libertà, e si dovrebbe riscoprire il vecchio principio del riconoscimento reciproco, che concede maggiore autonomia regolatoria agli Stati ed è più confacente ad un'Unione desiderosa di restare agile e decentralizzata. Inoltre, nonostante i buoni risultati raggiunti dalla Commissione di Jean-Claude Juncker nel contenere il numero di nuovi regolamenti, le conseguenze di lunghi decenni di eccessiva regolamentazione debbono essere affrontate sfoltendo la legislazione esistente e riaprendo spazi di autonomia nazionale.

È infine necessario porre termine agli abusi della legislazione sul mercato unico per perseguire surrettiziamente altri scopi, per esempio di politica sociale

o sanitaria. Le scelte di redistribuzione economica e le politiche del *welfare* costituiscono il cuore del dibattito democratico nazionale, ed è dunque a livello nazionale e senza restrizioni europee che bisogna continuare a farle.

L'INTEGRAZIONE EUROPEA TRA DIFFERENZIAZIONE, DISINTEGRAZIONE E RILANCIO

di Nicoletta Pirozzi¹

Negli ultimi dodici anni, l'Unione europea (UE) si è trovata ad affrontare tre delle peggiori crisi della sua storia: nel 2008, la crisi economica e finanziaria originata negli Stati Uniti ha investito il continente, provocando una contrazione del 4 % del PIL e una crescita del 2.2 % della disoccupazione nell'Eurozona, la Grecia è arrivata sull'orlo del fallimento e un pericoloso effetto domino avrebbe potuto ripercuotersi su altri Stati membri. Tra il 2015 e il 2016, l'Europa ha conosciuto un afflusso straordinario di migranti, quasi un milione e mezzo, provenienti perlopiù dalla Siria e da altre zone di guerra attraverso le rotte del Mediterraneo centrale e orientale e quella balcanica. Nel 2020, la pandemia globale del COVID-19 ha travolto anche i popoli e le economie europee, provocando – al momento della redazione di questo contributo – quasi 150.000 morti e un impatto stimato sul PIL dell'Eurozona di – 7.7 % per il 2020 secondo le stime della Commissione europea.

Tutte queste crisi hanno avuto conseguenze asimmetriche per i paesi membri e per i cittadini dell'Unione europea. In particolare, sono stati i paesi mediterranei – la Grecia, l'Italia, la Francia e la Spagna, in varia misura – quelli più esposti all'impatto negativo delle emergenze, da quella economica e finanziaria, a quella migratoria e a quella pandemica. Si sono acutizzate le già marcate differenze tra Stati membri nella percezione e nella reazione alle crisi in atto, rendendo la risposta unitaria delle istituzioni difficile nel processo e sub ottimale nel risultato.

Tutto questo non ha fatto altro che alimentare le divisioni politiche ed economiche tra gli Stati stratificate dal 2008 in poi. Nel corso della pandemia COVID-19, le azioni e le dichiarazioni dei leader politici nazionali hanno rivelato una spaccatura profonda all'interno dell'Unione e dell'Eurozona. Ben sette Stati (Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Danimarca, Cipro, Lettonia e Lituania) hanno chiuso unilateralmente i confini allo scoppio dell'emergenza, mentre altri – come Francia e Germania – hanno inizialmente bloccato la fornitura di materiale medico di protezione agli altri paesi europei.

¹ Responsabile del programma “Ue, politica e istituzioni” e delle relazioni istituzionali dell'Istituto Affari Internazionali.

Questo quadro ci restituisce una prospettiva incerta per il futuro dell'Unione e ci pone alcuni interrogativi di fondo sul processo di integrazione, ai quali sarà necessario rispondere se si vorrà garantire la resilienza del progetto europeo. In particolare, fino a che punto è possibile accomodare la crescente differenziazione all'interno dell'Unione salvaguardandone la tenuta? Quali sono le prospettive di integrazione alla luce delle crisi recenti e le riforme necessarie per garantire una risposta efficace alle crisi future?

1. *La scelta dell'integrazione differenziata*

Il concetto di "unità nella diversità" definisce l'Unione europea come comunità di destino, coagulata attraverso gli obiettivi comuni della pace e della prosperità ma caratterizzata da una pluralità di culture, tradizioni, lingue. Per accomodare questa diversità e allo stesso tempo garantire la resilienza del progetto europeo, il processo di integrazione è stato sempre caratterizzato da un certo grado di differenziazione. Meccanismi di cooperazione rafforzata sono stati usati per casi come l'istituzione della procura europea, il diritto in materia di divorzio, le norme sul regime patrimoniale, il brevetto europeo ed è in programma in materia di imposta sulle transazioni finanziarie. Alcuni Stati dell'Unione hanno negoziato forme di *opt out* dalla legislazione UE, mentre misure di transizione sono state applicate ai nuovi Stati membri nell'ambito del processo di adesione. L'Eurozona e l'area Schengen, e da ultimo la Cooperazione strutturata permanente (PeSCo) nel settore della difesa, hanno consolidato questa tendenza attraverso progetti di differenziazione e integrazione di lungo periodo tra gli Stati membri. Tuttavia, la proliferazione della differenziazione, combinata con le nuove sfide interne ed esterne che l'Unione deve affrontare, potrebbe esporre l'UE al rischio della disintegrazione.

La Brexit può essere considerata come l'esempio più lampante di questo possibile cortocircuito tra dinamiche di differenziazione e di disintegrazione. Il suo reale impatto sulle dinamiche interne ed esterne all'Unione potrà essere valutato soltanto quando si chiariranno i dettagli dell'accordo finale che regolerà le future relazioni tra l'Unione europea e la Gran Bretagna. Tuttavia, se l'effetto domino in altri Stati membri nella forma di un'uscita dall'Unione sembra per il momento scongiurato, non è chiaro se la Brexit servirà ad incoraggiare gli Stati membri a fare di più insieme oppure a scegliere l'opzione britannica del *cherry-picking*².

² N. PIROZZI, V. Ntousas, *Walking the Strategic Talk. A Progressive EU Foreign Policy Agenda for the Future*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS), Bruxelles, and Istituto Af-

Inoltre, va detto che la Brexit rappresenta solo la punta dell'iceberg. Forze centrifughe sono all'opera in molti settori di integrazione, determinando un'estrema frammentazione tra gli Stati membri. Ad esempio, in materia di *governance* economica, tra quelli – soprattutto al Nord – che si concentrano sulla riduzione del rischio – e quelli – in particolare al Sud – che vorrebbero un meccanismo più avanzato di condivisione del rischio. Oppure nel settore della migrazione, che ha reso palese la mancanza di fiducia e di solidarietà, con alcuni paesi – tra cui quelli del gruppo Visegrád e l'Austria – che hanno rifiutato qualsiasi tipo di condivisione della responsabilità dell'accoglienza.

Occorre quindi riflettere non soltanto sui pro e i contro della differenziazione nel processo di integrazione, ma anche su quali sono le condizioni e le forme di differenziazione necessarie per prevenire tensioni politiche, mancanza di controllo democratico e anche una potenziale disintegrazione, a vantaggio di una maggiore efficacia e credibilità del progetto europeo.

2. *Differenziazione e governance europea*

Qualsiasi iniziativa di differenziazione deve rispondere a certi criteri che sono essenziali per il suo successo.

Un primo aspetto riguarda l'individuazione di un obiettivo comune. L'obiettivo principale di una *governance* basata sulla differenziazione deve rimanere quello di preservare l'unità di un'Unione a 27 e, allo stesso tempo, permettere ai paesi che intendono avanzare nel processo di integrazione di adottare politiche e azioni fondate su una più stretta cooperazione e condivisione. E' poi necessario stabilire degli obiettivi intermedi chiari e condivisi per i partecipanti ai singoli progetti di differenziazione. Al contrario, la mancanza di un obiettivo politico comune accentua il rischio di un progressivo indebolimento, se non di una disintegrazione, dell'Unione. Il concetto di fondo può apparire semplice, ma la sua applicazione si rivela complessa sia sul piano politico che istituzionale. E in effetti, gli esempi attuali di differenziazione si caratterizzano per la mancanza di questo obiettivo comune, che ne ha compromesso il funzionamento. Nel settore della difesa, lo scopo principale della Politica di sicurezza e difesa comune è definito – sebbene senza carattere obbligatorio – dal Piano di sviluppo delle capacità e dagli obiettivi dell'Headline Goal adottato a Helsinki nel 1999, ma non è chiaro quale sia la finalità – ovvero il pacchetto di capacità che si punta a

sviluppare – della Cooperazione strutturata permanente³. Nel caso dell’Unione economica e monetaria, se la politica monetaria comune e la moneta unica sono riconosciuti come obiettivi condivisi dell’Eurozona, quelli della stabilizzazione macroeconomica attraverso una politica fiscale comune e della condivisione del rischio sul debito risultano ancora controversi.

Il secondo aspetto riguarda il rispetto degli obblighi derivanti dalla partecipazione a progetti di integrazione differenziata. Gli Stati membri tendono ad anteporre l’interesse nazionale a quello comune europeo e spesso aderiscono a questi progetti più per evitare una possibile marginalizzazione che per l’effettiva volontà di procedere verso forme più avanzate di integrazione. Tutto questo si traduce in fenomeni di *free riding* e in un sistema sbilanciato di ripartizione delle responsabilità. Inoltre, per politiche di tipo intergovernativo come quelle della difesa e della migrazione, mancano obblighi stringenti e meccanismi sanzionatori per coloro che non li rispettano.

In considerazione di queste carenze nell’attuale articolazione della differenziazione a livello europeo, non è fuori luogo pensare a forme ulteriori di differenziazione negli attuali progetti di integrazione differenziata. Questo implicherebbe la creazione di un nucleo di paesi più integrato tra quelli che già partecipano ai progetti di integrazione differenziata. In questa direzione va ad esempio la proposta di creare un gruppo ristretto di membri dell’Eurozona per realizzare un sistema di condivisione del rischio – attraverso strumenti come i Coronabond o gli Eurobond – e un’Unione fiscale⁴. Questo implica l’individuazione di un obiettivo chiaro e ambizioso, di criteri specifici per la partecipazione e di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto di questi criteri per il nucleo duro dei paesi partecipanti, mentre meccanismi transitori dovranno essere previsti per coloro che vorranno e potranno aderire successivamente⁵. Nel settore della difesa, una proposta è quella di puntare sul *Crisis Response Operation Core (CROC)* per lo sviluppo di un pacchetto di forze a spettro completo come obiettivo principale della Cooperazione strutturata permanente, imporre ai membri la partecipazione ad almeno uno dei progetti più strategicamente rilevanti e collegare il Piano di sviluppo delle capacità con il Processo di pianificazione della difesa della NATO, rendendoli entrambi vincolanti⁶.

³ S. BISCOP, *European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance*, EU IDEA Policy Papers, N. 1, IAI, Rome, May 2020, <https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>

⁴ T. PIKETTY, *Willing EU countries should spearhead fiscal union*, in “Politico”, 29 April 2020, <https://www.politico.eu/article/thomas-piketty-willing-eu-countries-should-spearhead-fiscal-union/>

⁵ N. PIROZZI, P. D. Tortola, *Negotiating the European Union’s Dilemmas. ‘Proposals on Governing Europe’*, in L. Vai, P. D. Tortola and N. Pirozzi (eds.), *Governing Europe. How to Make the EU More Efficient and Democratic*, Peter Lang, 2017, pp. 225-243.

⁶ S. BISCOP, *European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance*, op.cit.

In questo scenario di accresciuta complessità e frammentazione, è necessario identificare delle soluzioni istituzionali che rendano l'integrazione differenziata sostenibile in termini di *governance*, in primo luogo salvaguardando il ruolo delle istituzioni sovranazionali sia all'interno dei diversi progetti che nell'architettura complessiva. L'alternativa è un modello che non permette di compensare le spinte centrifughe insite nella differenziazione con meccanismi di gestione comune. Ciò è destinato a generare un grado di complessità difficilmente compatibile con un processo unitario di sviluppo dell'integrazione europea, con inevitabili conseguenze negative per il mantenimento di una comune identità europea e per la proiezione internazionale dell'Unione.

Per quanto riguarda i singoli progetti di differenziazione, nel settore della difesa sarà necessario rafforzare il ruolo dell'Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione europea, nella sua veste di Presidente del Consiglio Affari esteri e di Capo dell'Agenzia europea della difesa, che dovrebbe costituire una sorta di segretariato per la PeSCo. Nel caso dell'Eurozona, occorrerebbe puntare alla creazione di un Ministero del Tesoro, che realizzerebbe il trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello europeo ed agirebbe da controparte fiscale alla Banca centrale europea, e di una qualche forma di capacità impositiva autonoma delle istituzioni europee nell'ambito del processo di revisione del sistema delle risorse proprie dell'Unione.

3. Le riforme necessarie per un rilancio del progetto europeo

A livello di architettura complessiva dell'Unione, si impone l'introduzione di correttivi all'assetto istituzionale e alla gestione della politica europea che possano integrare e in parte compensare le dinamiche di frammentazione. Per mantenere l'integrità del sistema, dal Trattato di Maastricht in poi l'Unione europea ha cercato un difficile equilibrio tra la parte comunitaria sovranazionale, realizzata attraverso l'esercizio diretto delle sue competenze, e la parte intergovernativa, realizzata attraverso il coordinamento dell'esercizio delle competenze nazionali. Se la crisi economica e finanziaria ha stimolato risposte europee come il Meccanismo europeo di stabilità, l'accrescimento dei poteri della Banca centrale europea e l'Unione bancaria, ha parallelamente rafforzato le istituzioni intergovernative come il Consiglio europeo e l'Eurogruppo, indebolendo il ruolo della Commissione europea come motore dell'integrazione. Questa tendenza si è confermata nella gestione delle conseguenze della pandemia COVID-19. Non sono mancate le iniziative delle istituzioni sovranazionali, a partire dal *quantitative easing* da 750 miliardi di euro della Banca Centrale Europea fino alla proposta della Commissione per la creazione di una cassa integrazione europea, denominata SURE, che può mobilitare fino a 10 miliardi di euro per sostenere i

sistemi nazionali. Tuttavia, il ruolo di decisore politico è rimasto nelle mani dei rappresentanti nazionali riuniti nel Consiglio europeo e nell'Eurogruppo, riducendo le istituzioni comunitarie a ruolo di ultima risorsa – come nel caso della Commissione europea per il mandato di definire il Fondo per la ripresa – o di comprimario – come nel caso del Parlamento europeo.

Quello che serve è invece la creazione di vero e proprio governo dell'Unione fondato su un rapporto fiduciario più stretto e lineare tra legislativo (Parlamento europeo) ed esecutivo (Commissione europea), attraverso l'istituzionalizzazione dello *Spitzenkandidat* e la creazione di un sistema partitico europeo che si confronti in elezioni autenticamente sovranazionali. Inoltre, il ricorso alla votazione all'unanimità all'interno del Consiglio andrebbe fortemente ridimensionata, ampliando l'ambito di attuazione della votazione a maggioranza qualificata per le questioni relative alle politiche fiscali, sociali e di politica estera. Anche la divisione di competenze tra livello nazionale e livello europeo andrebbe rivista, anche alla luce delle recenti crisi, con un'attribuzione all'Unione di maggiori competenze in materia fiscale, di salute, di immigrazione ed asilo.

Infine, la legittimità democratica rappresenta la sfida più grande per un sistema differenziato di integrazione, poiché esso porta con sé anche maggiore complessità che rende più difficile sia la partecipazione dei cittadini al processo democratico che l'*accountability* dei decisori politici. Dalla crisi economica e finanziaria a quella pandemica, decisioni fondamentali per i cittadini sono state prese dai rappresentanti degli esecutivi nazionali in una serie di riunioni a porte chiuse. Servono invece adeguati meccanismi parlamentari, a livello nazionale ed europeo, e un costante e reale coinvolgimento dei cittadini europei attraverso consultazioni, informazione e dialogo politico⁷. Solo una revisione del concetto di cittadinanza europea, fondato sulla partecipazione e sui diritti, potrebbe garantire la sostenibilità del progetto europeo ed il rafforzamento della sua legittimazione nel contesto internazionale odierno. Questo implica interventi tesi a ricreare un *demos* europeo attraverso politiche comuni di cittadinanza (occupazione, immigrazione, non discriminazione, ecc.), in particolare rivolte alle giovani generazioni, e il potenziamento di strumenti come l'Iniziativa popolare europea.

4. *L'occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa*

La Conferenza sul futuro dell'Europa rappresenta un'occasione importante per riflettere sulla direzione del processo di integrazione all'indomani di una

⁷ N. PIROZZI, P. D. TORTOLA, L. VAI, *Differentiated integration: A Way Forward to Europe*, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma, 2017, https://www.iai.it/sites/default/files/eu60_8.pdf

devastante pandemia e nel mezzo della “più profonda recessione della sua storia”⁸. Ma per trasformarla da esercizio formale di consultazione dei cittadini a vero momento costituente per il futuro dell’Unione occorre alzare le ambizioni sui contenuti e perfezionare il metodo. Quanto ai contenuti, sarà importante affrontare i temi istituzionali della riforma della *governance* europea, dell’integrazione differenziata, della semplificazione dei processi decisionali attraverso il passaggio verso la maggioranza qualificata, della revisione della divisione di competenze tra livello nazionale e livello europeo. Ma bisognerà parlare anche di politiche, del completamento dell’Unione economica e monetaria, della riforma del sistema di immigrazione ed asilo, dell’autonomia strategica e del posizionamento globale dell’Unione. Sul fronte del metodo, andrà garantita la partecipazione ai cittadini interessati e ai loro rappresentanti democraticamente eletti a tutti i livelli di governo, locale, regionale, nazionale ed europeo, con la massima trasparenza e attraverso un dibattito transnazionale e integrato. L’impatto delle crisi recenti ha messo a rischio la tenuta del progetto europeo, accelerando le spinte centrifughe già presenti a livello politico e sociale. In un contesto così eterogeneo, la differenziazione che caratterizza il processo di integrazione svolge un ruolo determinante per la resilienza del sistema. Tuttavia, ne va garantita l’efficacia, la sostenibilità in termini di *governance* e la legittimità democratica. Affinché i progetti di integrazione differenziata siano efficaci e rappresentino un valore aggiunto nei diversi settori dell’economia, della difesa, della migrazione, è necessario assicurarci che esistano obiettivi comuni e che gli impegni presi vengano rispettati. Allo stesso tempo, sono necessarie riforme che trasformino la *governance* europea in senso sovranazionale, offrendo un ancoraggio istituzionale solido e meccanismi di controllo e di partecipazione democratica adeguati per la gestione di un sistema complesso. Solo così si porranno le basi per un necessario ed effettivo rilancio del progetto europeo all’altezza delle aspettative dei suoi cittadini e delle sue ambizioni globali.

⁸ Commissione europea, *Remarks by Commissioner Gentiloni at the press conference on the Spring 2020 Economic Forecast, Bruxelles*, 6 maggio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_822

PROPOSTE PER IL FUTURO DELL'EUROPA. PROGETTO, METODO E AGENDA PER CAMBIARE L'UNIONE EUROPEA

di Pier Virgilio Dastoli¹

Le origini dell'idea dell'unificazione del continente europeo risalgono al 14mo secolo, epoca marcata dalla fine della concezione medioevale del mondo e caratterizzata da idee unitarie piuttosto dinastiche. Si attribuisce al giurista francese Pierre Dubois il primo progetto di creazione dell'unione politica dell'Europa (1305-1307) e dunque due secoli prima della narrazione de L'Utopia da parte di Tommaso Moro.

Da allora e fino alla fine della Prima guerra mondiale, ci sono stati ben cento-ottanta progetti di unione che non riguardavano l'ingegneria istituzionale o costituzionale di tipo confederale o federale ma piuttosto l'idea di un'organizzazione pacifica dell'Europa.

La Prima guerra mondiale ha marcato la fine della potenza e della posizione predominante dell'Europa e la rottura ideologica con la Russia, divenuta nel 1917 l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche.

La Seconda guerra mondiale ha ulteriormente indebolito il ruolo economico e politico degli Stati europei con la presa di coscienza che l'obiettivo dell'unione europea dovesse essere la conseguenza sia dell'esperienza della guerra che della debolezza dell'Europa di fronte alle due federazioni che costituivano rispettivamente gli USA e l'URSS e più specificatamente di fronte all'egemonia statunitense e all'imperialismo sovietico.

A partire da quel momento si sono sviluppate tre visioni o vie differenti con l'obiettivo di garantire una collaborazione pacifica fra i paesi europei offrendo ai loro popoli nello stesso tempo uno sviluppo armonioso, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta e un miglioramento del tenore di vita (art. 2 Trattato CEE):

La via comunitaria o meglio di un'unione sempre più stretta per consentire un graduale trasferimento di compiti dagli Stati nazionali alla Comunità nella prospettiva di realizzare la finalità federale dell'integrazione europea (Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 ispirata da Jean Monnet)

La via confederale o meglio una collaborazione permanente fra Stati sovrani non solo nei settori economici e sociali ma anche in quelli della sicurezza e della difesa con l'obiettivo di garantire l'indipendenza dell'Europa prima occidentale e poi anche orientale (Charles de Gaulle)

¹ Presidente del Movimento Europeo Italia.

La via federalista con la creazione di un'entità politica sovranazionale attraverso un processo democratico-costituente per attribuire al livello federale le sole competenze necessarie per realizzare dei compiti che non avrebbero potuto essere realizzati in modo soddisfacente dagli Stati membri presi isolatamente (Altiero Spinelli).

Contrariamente ad un'opinione diffusa l'obiettivo principale di ciascuna di queste tre visioni era politico prima che economico e gli strumenti (o l'ingegneria) delle istituzioni era al servizio o meglio era strumentale al raggiungimento dell'obiettivo politico.

A partire da quel momento e fino ad oggi il processo di integrazione europea si è sviluppato usando ciascuna delle tre visioni, con una prevalenza per oltre cinquanta anni della via comunitaria lasciando alla via confederale prevalentemente la dimensione della politica estera, della sicurezza e della difesa e scegliendo la via federale quando il raggiungimento di un obiettivo non era possibile attraverso la via comunitaria o confederale come nella dimensione del primato del diritto europeo (la Corte) della democrazia europea (il Parlamento) e della moneta (la BCE).

Durante tutti questi anni si sono andati consolidando cinque elementi essenziali e irreversibili della costruzione europea:

La formazione progressiva della coscienza di far parte di una comunità di valori che ci distingue da altre comunità nel mondo

La realizzazione di un patrimonio giuridico comune (il cosiddetto *acquis communautaire*) che incide ormai sul 60-70% delle legislazioni nazionali sia direttamente attraverso i regolamenti che indirettamente attraverso le direttive

La formazione di quello che potremmo chiamare un “federalismo giudiziario” con una crescente applicazione a livello nazionale della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea come primaria fonte del diritto

La ricerca costante di soluzioni europee a problemi comuni anche se la scelta della via confederale ha mostrato ogni volta che il risultato di questa scelta è stato *too late e too little*.

Last but not least il fatto che, dopo la *Brexit*, il numero delle cittadine e dei cittadini che considera come possibile o auspicabile l’uscita del suo paese dall’Unione europea è drasticamente diminuito. Fra queste cittadine e questi cittadini una parte prevalente appartiene alla generazione più giovane per la quale la dimensione europea appartiene in modo naturale al loro modo di pensare.

La cultura dei diritti della persona è parte integrante della Carta dei diritti fondamentali con una collocazione sistematica della dignità umana che non è solo il primo articolo della Carta ma è un intero capo che si compone di una disposizione di carattere generale e di quattro specifiche concretizzazioni. La Car-

ta, inoltre, ha abbandonato la tradizionale distinzione fra diritti civili, politici, economici e sociali ordinando le situazioni giuridiche soggettive (relative nella maggior parte dei casi alla persona umana e non solo alle cittadine e ai cittadini dell'Unione) intorno ai valori fondamentali "indivisibili e universali": dignità, libertà, egualanza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

Il successo del progetto europeo, nel senso della realizzazione della sua finalità federale che Jean Monnet volle iscrivere nella Dichiarazione Schuman del 1950 sostituendola al concetto di soprnazionalità, non è garantito perché ogni costruzione umana può fallire. Il successo potrà essere garantito da alcuni atti essenziali che potrei qui sintetizzare in due aspetti:

La "riscoperta" da parte delle tre principali culture politiche europee (cristianesimo, socialismo e liberalismo) della loro dimensione transnazionale (universalismo, internazionalismo e cosmopolitismo)

La consapevolezza da parte delle giovanissime generazioni (*la post-millennium generation*) che hanno scoperto i rischi del degrado del pianeta che le loro proteste debbono tradursi in un impegno collettivo europeo

L'incontro tra i popoli europei della prima comunità europea è avvenuto con la messa in comune della produzione del carbone e dell'acciaio che erano state all'origine di due guerre mondiali, i Trattati di Roma non avevano come solo obiettivo di creare un istituto giuridico per l'organizzazione di scambi commerciali ma di instaurare un mercato comune che non si limitava a dare vita ad una comunità tariffaria, ad una comunità doganale e successivamente ad una unione doganale ma ad una comunità caratterizzata dalla libera circolazione di persone (fin dall'inizio fu attuata la libera circolazione dei lavoratori dipendenti), di beni e di servizi.

Stiamo vivendo in un tempo sospeso in attesa che passi la pandemia, che la scienza e la società, chiusa alla quotidianità del vivere insieme, mettano fine alla aggressività letale del virus con la speranza che la scoperta di un vaccino prevenga in Europa e nel mondo una nuova pandemia.

In questo tempo sospeso è stata in parte sospesa la quotidianità della vita sociale della democrazia partecipativa, con la rilevante eccezione delle attività di volontariato, ma è stata in parte sospesa anche la quotidianità della vita politica della democrazia rappresentativa, con una forte riduzione del potere delle assemblee parlamentari. Ciò è avvenuto quasi sempre nel rispetto delle costituzioni, al contrario di quel che si è verificato in Ungheria, dove il *Orszagház* (l'Assemblea nazionale) si è auto-sospeso a tempo indeterminato a favore del governo illiberale di Viktor Orbán nonostante le proteste al di fuori del paese.

Dopo la pandemia non potremo e non dovremo più tornare alla "normalità" perché gli effetti della sospensione del tempo dovranno sollecitarci a riflettere sul modello delle nostre società e su alcuni aspetti essenziali del vivere insieme.

Pensiamo alla riorganizzazione dello spazio e al ruolo delle città, all'organizzazione della mobilità e alla redistribuzione del tempo, al ricambio generazionale e alla parità di genere, alle forme della partecipazione civile, alla democrazia economica, alla formazione permanente e allo sviluppo della comunicazione e al pluralismo dell'informazione.

Il tempo della ristrutturazione della casa comune non può seguire i tempi troppo lenti e troppo lunghi di una Conferenza europea sul futuro dell'Europa, nata prima della pandemia senza legittimità democratica (*accountability*) e capacità di decidere (*power to deliver*) e destinata a durare due anni per poi offrire solo delle "raccomandazioni" al Consiglio europeo.

Il cantiere dell'Unione europea deve essere riaperto in tempi più rapidi di quanto era stato immaginato quando entrò in vigore il Trattato di Lisbona nel dicembre 2009.

"Questo trattato – disse la cancelliera Angela Merkel – ci guiderà per i prossimi cinquanta anni".

La riapertura del cantiere europeo appare sempre più necessaria perché la crisi che ha colpito l'Unione europea ha reso indispensabile la riforma dell'intero sistema europeo disegnato in gran parte più di sessanta anni fa, a partire da obiettivi solo in parte realizzati e concepito per far fronte – insieme – a sfide che sono quantitativamente e qualitativamente aumentate nei decenni, che sono diventate ora drammatiche con la nuova pandemia e di fronte alle quali gli Stati nazionali appaiono sempre più incapaci di agire da soli.

Essa appare ancora più necessaria per dotare l'Unione europea dei poteri e degli strumenti necessari a svolgere un ruolo di attore a livello internazionale nei settori in cui sono evidenti gli interessi strategici dell'Europa.

Si tratta della lotta al cambiamento climatico, della gestione dei flussi migratori, della realizzazione degli obiettivi per uno sviluppo sostenibile, della sicurezza esterna, della costruzione di una società internazionale che si basi sulla cooperazione fra i popoli e gli Stati, della soluzione pacifica delle controversie, del multilateralismo e del rafforzamento delle organizzazioni internazionali a cominciare dalle Nazioni Unite e dalla Organizzazione Mondiale della Sanità.

Bisogna osare; e riuscire a precisare meglio gli elementi essenziali del progetto europeo, del metodo e dell'agenda dell'Unione rinnovata, facendosi capire dalle cittadine e dai cittadini, che vanno coinvolti con l'apertura ai "non addetti ai lavori" del cantiere europeo.

Non va esclusa nessuna variante della costruzione istituzionale, sia dal punto di vista del metodo che del contenuto del progetto, incluse le ipotesi di un'Unione europea che progredisca a "cerchi concentrici".

Negli ultimi anni e ancor più recentemente, il consenso delle opinioni pubbliche verso il progetto di integrazione europea è calato velocemente; la speran-

za ha ceduto il posto alle paure, il sentimento di inclusione è stato sopraffatto dalla minaccia di esclusione.

Un elemento fondamentale che grava sul funzionamento dell'Unione discende dalla configurazione delle politiche e delle azioni europee negli ultimi anni, nella cui elaborazione non è stato rispettato l'obbligo di tener conto delle esigenze legate a una serie di fattori: la promozione di un livello di occupazione elevato, la garanzia della protezione sociale, la lotta contro l'esclusione, un livello adeguato di educazione, di formazione e di protezione della salute.

Qui appare, in tutta la sua evidenza, la differenza fra il modello sovranazionale della CECA (seppur limitato all'acciaio e al carbone), che si faceva carico con strumenti e politiche adeguate delle conseguenze sociali delle sue politiche sovranazionali, e il modello della CEE tutto concentrato sulla realizzazione di un mercato senza frontiere inizialmente limitato alle merci e ai lavoratori dipendenti.

Il mercato unico europeo, che ha inizialmente prodotto benefici in termini di reddito e occupazione in tutti i paesi dell'Unione europea, ha ancora un significativo potenziale di crescita non sfruttato.

Non sono state tuttavia pienamente utilizzate le possibilità offerte dalle politiche di coesione sociale e territoriale per la responsabilità dell'Unione ma anche degli Stati, politiche che hanno prodotto certo sviluppo ma senza ridurre le asimmetrie e disuguaglianze fra Stati, fra regioni e fra classi sociali.

Fra le politiche incompiute, vanno ricordati i cantieri aperti riguardanti: il mercato unico digitale, l'unione bancaria, il mercato unico dei capitali, l'unione dell'energia e un vero e proprio mercato dei servizi rispettando l'unità nella diversità.

L'introduzione della moneta unica ha assicurato risparmi alle imprese e ai cittadini in termini di: riduzione delle commissioni bancarie per le transazioni commerciali e turistiche; eliminazione del rischio di cambio; abbassamento del costo del credito.

Inoltre, l'Euro ha creato una più forte interdipendenza tra i sistemi economici nazionali, fondamentale in un mondo sempre più globalizzato e competitivo, ma sono aumentate le differenze e sono rinate politiche nazionali protezionistiche.

Il sistema della *governance* complessiva dell'unione monetaria, concepito per gestire *shock* contenuti sul piano quantitativo, ha invece mostrato tutti i suoi limiti a fronte di crisi di ampie dimensioni.

Il modo asimmetrico con cui gli Stati dell'Eurozona hanno reagito alla crisi economica degli ultimi dieci anni; l'applicazione di regole pensate per favorire gli aggiustamenti delle singole economie rispetto a *shock* esterni; i vincoli di finanza pubblica che hanno riguardato in modo simile sia le spese correnti

che quelle in conto capitale; le modalità e il contenuto della riforma apportata dall'Unione europea alla sua *governance* economica a fronte delle crisi finanziarie; l'assenza di compensazioni di dimensione adeguata, in grado di ridurre drasticamente l'impatto di queste ultime sull'economia reale e soprattutto sulle fasce più deboli della società, sono tutti esempi di quanta strada vada ancora fatta per una vera integrazione politica, economica e sociale in grado di portare i benefici promessi dall'unione monetaria.

Questi problemi, insieme alla separazione anacronistica tra la politica monetaria (di competenza esclusiva dell'Unione europea) e quelle sociali (in buona parte di competenza degli Stati), hanno determinato la mancata realizzazione degli obiettivi di uno spazio unico europeo senza frontiere e “socialmente giusto”.

Simbolicamente, le quattro libertà di circolazione (merci, servizi, capitali, persone) all'interno di uno spazio unico senza frontiere sono rimaste frammentate e, nell'applicazione del Trattato, la libera circolazione delle merci ha avuto la precedenza rispetto a quella delle persone. Così, l'assenza di adeguati sistemi di compensazione sul fronte sociale e i rigidi vincoli introdotti dal *Fiscal Compact* hanno contribuito a far evaporare il consenso dei cittadini per il progetto europeo, soprattutto nei paesi che hanno risentito maggiormente della crisi.

Il sistema di imposte europee – con una pressione fiscale globale sui cittadini e sulle imprese che deve essere globalmente invariata ma più equamente distribuita – deve avere una elevata valenza sociale in parallelo all'armonizzazione delle politiche di prelievo e delle imposte nazionali e a quote di imposte di competenza europea, con gestione coordinata della pressione fiscale complessiva in senso anticyclico come ad esempio: la *carbon tax*; l'imposta sulle transazioni finanziarie; sovraimposta europea sui profitti di compravendita di breve periodo-trading (12/24mesi) realizzati da imprese e società commerciali; un'imposta alla fonte sui profitti realizzati mediante compravendita di beni reali, mobili registrati e strumenti finanziari da società commerciali residenti in paradisi fiscali.

Promuovere a termine un'economia senza carbonio non è soltanto la premessa per partecipare con efficacia alla lotta ai cambiamenti climatici ma è una sfida identitaria: l'Europa può salvarsi dal declino e dalla frammentazione solo se individua nel “Green New Deal” – come in un *welfare* europeo rinnovato e rafforzato – una sua ragione sociale, la sua “politica della società” e cioè l'orizzonte in cui può costruirsi un futuro economico e tecnologico da protagonista nel mondo globalizzato. In questo quadro l'Unione europea è chiamata a contribuire all'avvio di un nuovo ciclo di sviluppo ed all'elaborazione di nuovi modelli di business, anche attraverso la riduzione e/o la compensazione delle esternalità negative, non solo economiche, su ambiente e società.

I problemi dell'Europa nascono certo da politiche sbagliate ma hanno origine più in profondità da un processo epocale e non arginabile. Dopo molti secoli in cui abbiamo contato nel mondo infinitamente di più di quanto rappresentassimo "oggettivamente" in termini di superficie, popolazione, risorse naturali, oggi il nostro peso economico e geopolitico si sta rapidamente avvicinando al nostro peso fisico e demografico.

Questo declino "quantitativo" è un dato strutturale, per non diventare periferia del mondo globalizzato abbiamo un'unica strada da battere: puntare su alcune caratteristiche del nostro modello di economia e di società – eccellenza tecnologica, coesione sociale, apertura culturale – che rappresentano tuttora formidabili motori competitivi e che vedono nella qualità ambientale un *driver* centrale e insostituibile.

Molto può essere fatto senza intervenire sui Trattati vigenti. Tuttavia, riteniamo che una riforma vera e profonda del sistema dell'Unione sia ora ineludibile definendo gli elementi essenziali di una Comunità politica secondo il modello federale, il metodo e l'agenda per realizzarla inizialmente fra i popoli ed i paesi pronti a condividere questo obiettivo.

Il sistema europeo, i suoi meccanismi e le sue liturgie mostrano, ormai, svariate incongruenze. Non poche dipendono dalla sua impostazione originaria, mai veramente superata dalle numerose, successive modifiche dei Trattati, che induce gli europei a dubitare della piena legittimità democratica dell'Unione Europea. Altre sono diventate evidenti, negli ultimi anni, per effetto della devastante sequenza di crisi: finanziaria, economica, sociale e politica. In quest'Unione Europea che non ci soddisfa, si è così affermata una distribuzione dei poteri, in buona sostanza, diversa da quanto ci dice la lettera dei Trattati e, comunque, inadeguata.

Alcuni esempi:

- è in atto una progressiva deparlamentarizzazione, che rafforza la percezione dell'elettorato e delle opinioni pubbliche di non incidere sulle decisioni e di una scarsa rilevanza del Parlamento Europeo;

- nello stesso Parlamento Europeo è inesorabilmente aumentato il peso delle delegazioni nazionali (o almeno di qualcuna di esse), nonché dell'influenza degli interessi statali e localistici;

- la percezione della piena legittimità politica e democratica della Commissione, non è migliorata ed essa ha anche lasciato evaporare i suoi poteri d'iniziativa, riducendo visibilmente il numero delle proposte legislative chiave; inoltre, negli ultimi anni essa appare timida perfino nella sua funzione di guardiana del diritto dell'Unione europea;

- il sostanziale fallimento delle *Iniziative dei Cittadini Europei* (ICE) impone d'interrogarsi, da una parte, sul senso attuale e sui limiti della tradizionale

opzione di riservare alla sola Commissione il potere d'iniziativa legislativa, e dall'altra, sulle modalità per coinvolgere i rappresentanti delle cittadine e dei cittadini fin dall'inizio nel processo di decisione;

- il Consiglio tende, sempre più spesso, a fungere da istanza in cui le posizioni nazionali più potenti prevaricano su quelle meno incisive, in contraddizione sia con lo spirito ‘comunitario’ preconizzato dai Trattati, sia con la potenziale vocazione del Consiglio stesso a evolvere quale genuina ‘camera degli Stati’ dell’Unione europea;

- la Banca Centrale Europea ha varato iniziative innovative, ma la sua azione continua a essere condizionata dai limiti che discendono dall’interpretazione che molti Stati danno alla disciplina dell’unione economica e monetaria; limiti che non sempre i cittadini e i mercati comprendono e condividono;

- la Corte di Giustizia, pur rigorosa nell’applicare le norme UE, sembra aver perso quell’audace slancio novatore che, in passato, aveva permesso alla sua giurisprudenza di essere anche un’indispensabile, peculiare e coraggiosa fonte del diritto.

Il metodo abituale, con la priorità agli accordi fra i governi, non appare più consono ai tempi attuali e ancor meno a quelli futuri.

Per definire il futuro dell’Unione europea, occorre un dibattito articolato che coinvolga i cittadini, i movimenti di opinione e gli attori sociali, i partiti politici e che stimoli i governi degli Stati, ciascun Parlamento nazionale, le assemblee legislative regionali e il Parlamento Europeo, con un dialogo fra delegazioni parlamentari.

Bisogna avere un’ampia discussione e non sfuggire al contraddiritorio con gli euro-scettici e gli euro-critici, oggi apparentemente in gran numero.

Va rigorosamente garantita la migliore e capillare informazione, tanto sul metodo quanto sui contenuti.

Il dibattito deve sfociare in un lavoro di tipo costituzionale avendo al centro il Parlamento Europeo in un dialogo costante con i parlamenti nazionali, lavoro su cui va preservata la massima trasparenza e pubblicità.

In questo quadro è essenziale il ruolo che dovrà essere svolto da partiti realmente europei che contribuiscono – come afferma il Trattato di Lisbona – “alla formazione della coscienza politica europea e all’espressione della volontà politica dei cittadini dell’Unione”.

Alla fase costituente deve seguire la fase deliberativa, dove appare a nostro avviso ineludibile un responso popolare che stia a valle e non a monte della procedura costituente, attraverso referendum in tutti i paesi, da tenersi contestualmente il medesimo giorno.

Del resto, lo strumento referendario è già obbligatorio in molti paesi membri ed è politicamente imprescindibile in altri con una frammentazione delle

procedure di ratifica che dà maggiore spazio alle scelte e ai dibattiti nazionali mettendo in secondo piano le scelte e il dibattito europei.

Nel referendum le cittadine e i cittadini si esprimeranno espressamente sul nuovo assetto federale europeo, sulle sue regole costituenti e fondanti e sul superamento della dimensione degli attuali Stati nazionali.

Si tratterebbe di una consultazione popolare del tutto inedita. Se la fase preparatoria sarà sufficientemente coinvolgente ed efficace, verrà chiamato a esprimersi un corpo elettorale che, a quel punto, risulterà più coscientemente "europeo", anche grazie alle discussioni e ai percorsi identitari evidenziati dalla presente relazione.

Nessuno Stato europeo può illudersi di riuscire ad affrontare da solo le grandi sfide globali: mondializzazione degli scambi e/o possibili crisi economiche e finanziarie globali; le diseguaglianze e la povertà, il cambiamento climatico, il degrado ambientale e le politiche energetiche; le dinamiche dei mercati finanziari, la fiscalità e la sua elusione; i crescenti flussi migratori, le politiche dell'asilo e dell'integrazione; la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale. E nessun'azienda europea, confidando solo nelle anguste risorse e nelle politiche nazionali, può competere con successo contro i giganti dell'economia globale.

L'obiettivo, l'esplicito traguardo non può che essere una federazione europea: non un super-Stato, bensì una Comunità federale.

È probabilmente impossibile arrivarci emendando gli attuali Trattati: va predisposto un nuovo Trattato che doti tale entità delle opportune competenze esclusive, in tutti i settori dove l'azione dei singoli Stati risulti inadeguata, delineando un vero sistema costituzionale che le consenta di esercitarle con efficacia e metodo democratico.

Collana di Studi e documenti di diritto internazionale e comunitario
diretta da Umberto Leanza

1. A. Costa, *Il diritto CEE anti-trust*, 1984
2. E. Milanesi, *Le sanzioni dell'UNESCO*, 1985
3. *Zona economica esclusiva e Mare Mediterraneo* (a cura di U. Leanza e L. Sico), 1989
4. M.C. Ciciriello, *Le formazioni insulari e la delimitazione degli spazi marini*, 1990
5. *Le convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino* (a cura di U. Leanza), 1992
6. T. Vassalli di Dachenhausen, *Il coordinamento tra convenzioni di diritto internazionale privato e processuale*, 1993
7. *La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel mare Mediterraneo* (a cura di U. Leanza), 1993
8. G. Pasquali, *Parti sociali e regioni nella Comunità europea*, 1993
9. *Il tribunale di primo grado della Comunità Europea* (a cura di U. Leanza, P. Paone, A. Saggio), 1994
10. *L'impatto ambientale delle attività di esplorazione e sfruttamento dei fondali marini internazionali* (a cura di M.C. Ciciriello), 1995
11. P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, 1996
12. *Fifty years of international case law on fisheries* (a cura di U. Leanza e A. Del Vecchio), 1997
13. *La marittimità in Sicilia. Problematiche interne ed internazionali* (a cura di S. Bevilacqua e N. Romana), 1997
14. *La protezione del patrimonio culturale e naturale a venticinque anni dalla convenzione dell'UNESCO* (a cura di M.C. Ciciriello), 1997
15. *The International Criminal Court. Comments on the Draft Statute* (a cura di F. Lattanzi e E. Sciso), 1998
16. *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili* (a cura di P. Paone), 1998
17. F. Mucci, *La Comunità europea ed il diritto d'autore: sfida digitale e aspetti culturali*, 1998
18. *Il nuovo diritto dell'Unione europea* (a cura di M. Panebianco e C. Risi), 1999
19. M.C. Ciciriello, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, 1999
20. D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, II ed., 2005
21. I. Caracciolo, *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale. Il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali*, 2000
22. P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, 2000
23. G. Scalese, *Diritto dei trattati e dovere di coerenza nella condotta. Nemo potest venire contra factum proprium*, 2000
24. A. Di Stasi, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il sistema europeo*, II ed., 2010

25. U. Leanza, *Le attività degli Stati nell’ambito degli spazi liberi*, 2000
26. F. Graziani, *Rifugiati, displaced persons e internally displaced persons nel diritto internazionale contemporaneo*, 2002
27. M.L. Pecoraro, *La protezione internazionale delle minoranze*, 2003
28. I. Caracciolo, *La rilevazione dei valori democratici nell’Unione Europea. Una proiezione internazionale per l’identità giuridica occidentale*, 2003
29. P. Gargiulo, *Diritto internazionale e lotta al terrorismo. Le norme internazionali convenzionali. Le altre attività di cooperazione tra Stati. I diritti nazionali*, 2003
30. M.C. Ciciriello, *La Comunità Europea e i suoi principi giuridici. Lezioni di diritto comunitario*, IV ed., 2010
31. *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, (a cura di F. Lattanzi e M. Spinedi), 2004
32. *Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, (a cura di A. Del Vecchio e A. Dal Ri Júnior), 2005
33. P. De Pasquale, *La tutela della concorrenza oltre i confini comunitari tra applicazione extraterritoriale e cooperazione*, 2005
34. G. Martino, *La riforma del sistema di soluzione delle controversie dell’OMC. Trasformazione sistematica e adeguamento funzionale*, 2005
35. G. Raimondi, *Il Consiglio d’Europa e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, II ed., 2008
36. S. Quadri, *Le migrazioni internazionali. Da una disciplina statale dell’immigrazione al diritto internazionale delle migrazioni*, 2006
37. L. Quadarella, *Il nuovo terrorismo internazionale come crimine contro l’umanità. Da crimine a rilevanza internazionale a crimine internazionale dell’individuo*, 2006
38. F. Graziani, *Lo spazio di sicurezza europeo. L’Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l’OSCE*, 2006
39. S. Izzo, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, 2006
40. C. Forte, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra Governance internazionale ed europea*, 2006
41. F. Graziani, *Antichi e nuovi “rifugiati” nel diritto internazionale contemporaneo*, 2006
42. F. Borgia, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, 2007
43. U. Draetta, N. Parisi, D. Rinoldi (a cura di), *Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia dell’Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, 2007
44. U. Leanza, *Il regime giuridico internazionale del Mare Mediterraneo*, 2008
45. D. Marrani, *Profili di diritto internazionale e comunitario dell’innovazione nanotecnologica*, 2007
46. G. Scalese, *La rilevanza delle scusanti nella teoria dell’illecito internazionale*, 2008
47. S. Poli, *La controversia sugli organismi geneticamente modificati tra obblighi OMC e competenza comunitaria*, 2008
48. L. Panella, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, 2009
49. A. Giansanti, *La tutela di interessi non economici nel sistema OMC. Ambiente, salute dei consumatori e “core labour standards” nel diritto del commercio internazionale*, 2009

50. G. Fiengo, *Gli atti "atipici" della Comunità europea*, 2009
51. P. Troianiello, *Lo stabilimento delle società nell'Unione europea*, 2009
52. I. Pretelli, *Garanzie del credito e conflitti di leggi. Lo statuto dell'azione revocatoria*, 2010
53. F. Graziani, *Il contrasto alla pirateria marittima nel diritto internazionale*, 2010
54. L. Magi, *Protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori e attività delle organizzazioni economiche e finanziarie internazionali. Problemi di coordinamento e di responsabilità internazionale*, 2010
55. R. Ciccone, *Il rinvio pregiudiziale e le basi del sistema giuridico comunitario*, 2011
56. S. Angioi, F. Raimondi (a cura di), *La ragionevole durata del processo. Genesi, effetti e sviluppi della legge Pinto*, 2011
57. E. Pagano (a cura di), *Saggi di diritto internazionale privato dell'Unione europea*, 2012
58. C. Tuosto, *Il sistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani. Limiti e proposte di riforma*, 2012
59. F. Borgia, *Il regime giuridico dell'Artico. Una nuova frontiera per il diritto internazionale*, 2012
60. C. Pesce, *I nuovi strumenti di public enforcement. Commissione europea e Antitrust nazionale a confronto*, 2012
61. F. Buonomenna, *Diritto internazionale dell'energia. Sovranità territoriale e governance internazionale*, 2012
62. T. Russo, *Immunità dalla giurisdizione per atti di Stati stranieri. La c.d. 'Immunity review'*, 2012
63. F. Mucci, *La diversità del patrimonio e delle espressioni culturali nell'ordinamento internazionale. Da ratio implicita a oggetto diretto di protezione*, 2012
64. V. Capuano, *Abuso di posizione dominante e proprietà intellettuale nel diritto dell'Unione europea*, 2012
65. D. Rinoldi, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea*, 2012
66. R. Mazza, *Microstati e Nazioni Unite*, 2012
67. M.S. Cataleta, *Il Tribunale speciale per il Libano*, 2014
68. V. Zambrano, *Il "controllo effettivo" nella ripartizione della responsabilità tra organizzazioni internazionali e Stati*, 2014
69. A. Iermano, *Garanzie minime nello spazio europeo di giustizia penale*, 2014
70. P. De Pasquale, C. Pesce, *I cittadini e l'Europa. Princípio democratico e libertà economiche*, 2015
71. Celeste Pesce, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, 2016
72. A. Damato, P. De Pasquale (a cura di), *Politica economica e monetaria dell'Unione europea. Procedura legislativa e ruolo delle istituzioni*, 2016
73. Daniela Marrani (a cura di), *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, 2017
74. Susanna Quadri, *Sovranità funzionale e immigrazione nel Diritto Internazionale*, 2018

75. Gaspare Fiengo, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali. Inquadramento giuridico e prassi evolutiva*, 2018
76. Marco Giacalone, *Alternative dispute resolution e garanzia di accesso alla giustizia. Nuove forme di tutela nello Stato di Diritto*, 2020

Finito di stampare presso *Vulcanica Print* (Na)
nel mese di ottobre 2020