



## ***RELAZIONE FINALE SINTETICA***

### ***Progetto***

### **“BENI PUBBLICI EUROPEI PER UNA PROSPERITA’ CONDIVISA: OPPORTUNITA’ E SFIDE DEL SISTEMA ITALIA NELLA DECIMA LEGISLATURA EUROPEA”**

**AREE TEMATICHE:** *Prosperità: Approfondimento del processo di integrazione europeo: opportunità e sfide per l’Italia. Riformare e aggiornare il progetto europeo, alla luce degli esiti della Conferenza sul Futuro dell’Europa.*

#### ***Promotore del progetto***

Movimento Europeo – Italia (Consiglio Italiano del Movimento Europeo - CIME)

#### ***In collaborazione con:***

- Università “La Sapienza di Roma”
- Istituto Luigi Sturzo
- Movimento Federalista Europeo e Gioventù Federalista Europea
- Associazione COMUNICAZIONE PUBBLICA
- Senato della Repubblica
- Villa Vigoni – Centro italo-tedesco per il dialogo europeo
- Istituto di Studi Federalisti “Altiero Spinelli”
- Centro Studi sul Federalismo
- Fondazione Centro Politiche Europee – Ets (cep)
- Comune di Ventotene
- Liceo Scientifico Statale “Cosimo De Giorgi” – Lecce
- Gli enti e le organizzazioni rappresentate nella “Piattaforma italiana per la Conferenza sul futuro dell’Europa”

#### ***PARTNER internazionali:***

- European Movement International

## **OBIETTIVI PERSEGUITI**

Contribuire alla riflessione sulla prospettiva dell’**approfondimento del processo di integrazione europea** avviato nel 2019 con la “Conferenza sul futuro dell’Europa”, mettendo in particolare l’accento sulle **opportunità** e le **sfide per l’Italia** emerse con gli obiettivi ed i nuovi programmi

europei nel quadro del necessario **aggiornamento del progetto europeo**, a oltre diciassette anni dalla firma del Trattato di Lisbona, di fronte alla competizione economica globale, alla diversa distribuzione del potere mondiale, alle nuove dimensioni che hanno assunto i problemi della sicurezza, alla necessità e all'urgenza di attuare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e alla prospettiva dell'allargamento.

Tale contributo del Movimento Europeo è stato prioritariamente raggiunto rivolgendosi, mediante diversi strumenti, eventi e prodotti all'opinione pubblica italiana nel quadro della prospettiva delle **decime elezioni europee dal 6 al 9 giugno 2024**, utilizzando le reti che il Movimento europeo ha costituito in questi anni, a partire dalla sua crescente base associativa radicata nella **società civile**, nei **poteri locali e regionali**, nel **mondo della produzione e del lavoro** e nella **società politica**, ma anche presso giovani studenti, che ne fa un *unicum* all'interno dell'europeismo italiano.

## **METODOLOGIA, ATTIVITA', PRODOTTI E FASI DEL PROGETTO**

Il progetto si è sviluppato attraverso diverse forme di attività, **tra l'ottobre del 2023 al luglio del 2024**, e ne ha rappresentato il principale punto di convergenza l'elaborazione e la diffusione, del **"LIBRO VERDE - Scriviamo insieme il futuro dell'Europa, un progetto, un metodo e un'agenda costituente per la decima legislatura 2024-2029"**

Tale pubblicazione è stata finalizzata alla strutturazione di una rinnovata discussione pubblica in Italia sul futuro dell'Europa ed alcune sue politiche giudicate particolarmente strategiche ed è, inoltre, anche previsto tradursi in un "Libro bianco" con proposte ancora più puntuale rivolte alla nuova Commissione europea ed al nuovo Parlamento europeo.

### **FASI ed ATTIVITA' PRINCIPALI DEL PROGETTO:**

**Costituzione di un gruppo esecutivo di ricerca per la redazione del LIBRO VERDE**, supervisionato da un comitato di lavoro scientifico del Movimento Europeo, con il coinvolgimento di diversi giovani ricercatori indicati anche dai partner ed attivi, anche su esigenze organizzative, in alcune fasi specifiche del progetto stesso.

- Realizzazione della pubblicazione **"Libro Verde" – Scriviamo insieme il futuro dell'Europa un progetto, un metodo e un'agenda costituente per la decima legislatura 2024-2029"**  
Realizzazione di diverse iniziative di presentazione, dibattito e di diffusione, in particolare tra marzo e maggio del 2024.

**Organizzazione di iniziative di dibattito e riflessione**, con target e temi diversificati.

Nel dettaglio, sono stati promossi e organizzati i seguenti incontri/convegni:

- **3 Webinar online o ibridi:**  
Rispettivamente sui temi: delle proposte di riforma dei Trattati, le sfide europee di regolazione delle tecnologie digitali in particolare l'IA e sul Green Deal e la transizione energetica. (459 partecipanti totali)
- **Un incontro di riflessione di tipo residenziale**, con un target rappresentato da *young leaders* e giovani studenti, della durata di tre giorni, sull'isola di Ventotene, dedicato

- ai Temi del Futuro dell’Europa a 40 anni dall’approvazione del “Progetto Spinelli” ed ispirato all’iniziativa italo-tedesca “FORUM SPINELLI” (76 partecipanti)
- Il Convegno “**GIORGIO NAPOLITANO E LA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE EUROPEA – Visioni e testimonianze**” presso il Senato della Repubblica (77 partecipanti)
  - L’organizzazione di 4 riunioni plenarie della “**Piattaforma italiana per la Conferenza sul futuro dell’Europa**” che conta più di 120 organizzazioni e che è nata per assicurare un ampio coinvolgimento da parte della società civile organizzata nel Paese ai lavori della Conferenza sul futuro dell’Europa ed un costante confronto con i decisori politici italiani coinvolti in tale dibattito. (complessivamente 337 partecipanti)

## ALTRI DOCUMENTI E MATERIALI DI LAVORO DEL PROGETTO

- Programmi relativi allo svolgimento delle diverse iniziative (inviti e/o locandine con i rispettivi programmi)
- Registrazione in formato audio-video dei lavori di alcuni degli eventi realizzati.
- Elenchi con identificazione dei presenti alle diverse iniziative
- Pagina internet dedicata al LIBRO VERDE  
<https://movimentoeuropeo.it/pages/progetti-in-fase-di-realizzazione/2842-libro-verde-scriviamo-insieme-il-futuro-dell-europa>

## DETTAGLI ORGANIZZATIVI

La **supervisione scientifica generale del progetto** ed una ampia parte del lavoro redazionale sono state assicurate da un apposito comitato composto dai seguenti membri del Consiglio di Presidenza del Movimento Europeo Italia (in forma volontaria): **Prof. Pier Virgilio Dastoli** (Presidente), **Dott. Giuseppe Bronzini** (Segretario Generale), **Prof.ssa Nicoletta Parisi** (Vicepresidente), **Dott. Paolo Ponzano** (già Segretario Generale), **Dott. Giampiero Auletta Armenise** (Vicepresidente). Consulenza è stata inoltre fornita dal **Prof. Alberto Majocchi** e dalla **Dott.ssa Anna Maria Villa**.

Il **gruppo di ricerca più esecutivo** ha visto coinvolti una serie di giovani ricercatori (alcuni in forma volontaria, altri retribuiti). Ne hanno fatto parte: **Dott. Stefano Ingallina**, **Dott. Erasmo Mancini**, **Dott. Giulio Saputo**, **Dott.ssa Olimpia Fontana**, **Dott. Luca Gasbarro**, **Dott. Andrea Baschiera**, **Dott.ssa Lea Cerin**, **Dott.ssa Carola Picconi**, **Dott. Alberto Secli**.

Le attività più tecniche e organizzative e del progetto sono invece state prevalentemente affidate e gestite da **Sabrina Lupi**, impiegata del Movimento Europeo, in qualità di assistente esecutiva di progetto (*project officer*) e da **Stefano Milia** per la supervisione amministrativa, la comunicazione e gli aspetti relativi alla rendicontazione.

Numerosi volontari del Movimento Europeo – Italia hanno collaborato con diverse modalità a diversi aspetti organizzativi delle singole iniziative realizzate.

**Una scheda, a seguire (allegato 1), riporta in ordine cronologico le varie attività e prodotti realizzati con alcune note esplicative ed i link online per poter accedere a tutti i relativi dettagli/programmi, registrazioni, ecc..**

**PROGETTO “Beni pubblici europei una proprietà condivisa: Opportunità e sfide del sistema Italia nella decima legislatura europea”**

Data - Luogo	Nome attività/prodotto	Note varie	Link
<b>18 Ott. 2023</b> Ore 15.30 – 18.30	<b>Webinar THE FUTURE OF EUROPE COMPARING REFORM PROPOSALS + XV Riunione della Piattaforma italiana per il futuro dell’Europa.</b>	-Webinar on-line - Locandina/programma - Elenco Partecipanti su Zoom (142 partecipanti)	<a href="https://movimentoeuropeo.it/blog/sezioni/2681-18-ottobre-dibattito-pubblico-the-future-of-europe-comparing-reform-proposals-e-xv-riunione-piattaforma-sul-futuro-dell-europa">https://movimentoeuropeo.it/blog/sezioni/2681-18-ottobre-dibattito-pubblico-the-future-of-europe-comparing-reform-proposals-e-xv-riunione-piattaforma-sul-futuro-dell-europa</a>
<b>15 Nov. 2023</b>	<b>XVI Riunione della Piattaforma italiana per il futuro dell’Europa</b>	- Riunione on-line - Elenco Partecipanti su Zoom (55 partecipanti)	<a href="https://movimentoeuropeo.it/joomla/eventi-cime/609-15-novembre-xvi-riunione-della-piattaforma-italiana-per-la-cofcof">https://movimentoeuropeo.it/joomla/eventi-cime/609-15-novembre-xvi-riunione-della-piattaforma-italiana-per-la-cofcof</a>
<b>Bruxelles - 1-2 Dic. 2023</b>	<b>Presentazione del piano, priorità e struttura generale del “Libro Verde” all’Assemblea del MEI di Bruxelles</b>	- Partecipazione di tre rappresentanti del CIME - Disponibile il documento “Green Paper Structure and Priorities”	<a href="https://movimentoeuropeo.it/blog/le-nostre-notizie/2737-assemblea-federale-mei-2023-eletto-il-nuovo-board">https://movimentoeuropeo.it/blog/le-nostre-notizie/2737-assemblea-federale-mei-2023-eletto-il-nuovo-board</a>
<b>2 Feb. 2024</b> 15.30 – 18.30	<b>XVII Riunione della Piattaforma italiana per il futuro dell’Europa</b>	- Riunione on-line - Elenco Partecipanti su Zoom (85 partecipanti)	<a href="https://www.facebook.com/events/401750325646984">https://www.facebook.com/events/401750325646984</a>
<b>Ventotene, 13-15 Feb. 2024</b>	<b>Riflessioni sul Futuro dell’Europa – SPINELLI FORUM</b>	- Evento in presenza e residenziale a Ventotene - Locandina/programma - Foto disponibili - Fogli firme dei presenti (76 partecipanti)	<a href="https://movimentoeuropeo.it/joomla/eventi-cime/588-13-15-febbraio-ventotene-riflessioni-sul-futuro-dell-europa-spinelli-forum">https://movimentoeuropeo.it/joomla/eventi-cime/588-13-15-febbraio-ventotene-riflessioni-sul-futuro-dell-europa-spinelli-forum</a> <a href="https://www.movimentoeuropeo.it/images/articoli/Programma_13-15_febbraio_2024_al_08.02.pdf?fbclid=IwZKh0bgNhZW0CMTAAAR3plaVEXDsVKb7uPA-8iGAYfKJdJITjaMhs61CVDqEhbWktXmn97x1aL4_aem_Kot6ozWY6_tKbpdUgPyQVQ">https://www.movimentoeuropeo.it/images/articoli/Programma_13-15_febbraio_2024_al_08.02.pdf?fbclid=IwZKh0bgNhZW0CMTAAAR3plaVEXDsVKb7uPA-8iGAYfKJdJITjaMhs61CVDqEhbWktXmn97x1aL4_aem_Kot6ozWY6_tKbpdUgPyQVQ</a> <a href="https://www.facebook.com/events/321555127003112">https://www.facebook.com/events/321555127003112</a> <a href="https://www.instagram.com/p/C3FimybMlsq/?igsh=d3FvbzRMXF3c256&amp;img_index=1">https://www.instagram.com/p/C3FimybMlsq/?igsh=d3FvbzRMXF3c256&amp;img_index=1</a> <a href="https://www.instagram.com/p/C3kvRYGsk_i/?igsh=MXR5eDI1dTkzeX1aA%3D%3D&amp;img_index=1">https://www.instagram.com/p/C3kvRYGsk_i/?igsh=MXR5eDI1dTkzeX1aA%3D%3D&amp;img_index=1</a>
<b>Roma, 22 feb. 2024</b> Ore 16.00 - 18.30 Presso Sala Zuccari Palazzo Giustiniani – Senato della Repubblica	<b>Convegno “GIORGIO NAPOLITANO E LA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE EUROPEA – Visioni e testimonianze”</b>	- Locandina/programma - Foto disponibili - Elenco dei partecipanti accreditati (77 partecipanti confermati) - Atti convegno in preparazione - Registrato integralmente da Radio Radicale + pagina dedicata su archivio storico Quirinale	<a href="https://www.facebook.com/events/77199847720261">https://www.facebook.com/events/77199847720261</a> <a href="https://www.radioradicale.it/scheda/721484/giorgio-napolitano-e-la-democrazia-parlamentare-europea-visioni-e-testimonianze">https://www.radioradicale.it/scheda/721484/giorgio-napolitano-e-la-democrazia-parlamentare-europea-visioni-e-testimonianze</a>
<b>28 febbraio 2024</b>	<b>Webinar Le sfide del processo europeo di regolazione delle tecnologie digitali e dell’AI</b>	-Webinar on-line -Locandina/programma -Elenco Partecipanti su Zoom (187 partecipanti)	<a href="https://movimentoeuropeo.it/images/articoli/Programma_Webinar_28.02.2024_DEF.pdf">https://movimentoeuropeo.it/images/articoli/Programma_Webinar_28.02.2024_DEF.pdf</a> <a href="https://www.facebook.com/events/158187562">https://www.facebook.com/events/158187562</a>

27 marzo 2024	XVIII Riunione della Piattaforma italiana per il futuro dell'Europa	Riunione on-line Elenco Partecipanti su Zoom (55 partecipanti)	<a href="https://www.facebook.com/events/3843223099239109/?fref=ufi">2598121</a> <a href="https://www.facebook.com/events/3843223099239109/?fref=ufi">https://www.facebook.com/events/3843223099239109/?fref=ufi</a> %23%3A%22%22%2C%22mechanism%22%3A%22left rail%22%2C%22surface%22%3A%22bookmark%22%7D%2C%7B%22extra data%22%3A%22%22%2C%22mechanism%22%3A%22left rail%22%2C%22surface%22%3A%22bookmark%22%7D%2C%7B%22extra data%22%3A%22%22%2C%22mechanism%22%3A%22lendar past events unit%22%2C%22surface%22%3A%22book mark calendar%22%7D%2C%22ref notif type%22%3Anull%7D
Perugia e Norcia 15-16 marzo 2024	Prima presentazione pubblica del "Libro Verde" (successivamente altre 14 presentazioni in diverse città italiane nei mesi di aprile e maggio)	- Locandine degli incontri - Fogli firme con i presenti	<a href="https://movimentoeuropeo.it/images/Dокументi/Programma_definitivo_Perugia.pdf">https://movimentoeuropeo.it/images/Dокументi/Programma_definitivo_Perugia.pdf</a> <a href="https://movimentoeuropeo.it/images/Dокументi/Programma_definitivo_Norcia.pdf">https://movimentoeuropeo.it/images/Dокументi/Programma_definitivo_Norcia.pdf</a> <a href="https://www.instagram.com/p/C4xlpacMwJP/?igsh=MW90OHMzc2FwcnFzcg%3D%3D">https://www.instagram.com/p/C4xlpacMwJP/?igsh=MW90OHMzc2FwcnFzcg%3D%3D</a>
Aprile - Maggio 2024	Pubblicazione in forma definitiva del "Libro Verde" – Scriviamo insieme il futuro dell'Europa un progetto, un metodo e un'agenda costituente per la decima legislatura 2024-2029"	- 1 versione a stampa (editore Editoriale Scientifica - ) realizzate 500 copie -2 versioni e-book (in italiano) - Volume II con allegati in formato elettronico - Versione e-book in lingua inglese	<a href="https://movimentoeuropeo.it/pages/progetti-in-fase-di-realizzazione/2842-libro-verde-scriviamo-insieme-il-futuro-dell-europa">https://movimentoeuropeo.it/pages/progetti-in-fase-di-realizzazione/2842-libro-verde-scriviamo-insieme-il-futuro-dell-europa</a>
Roma 29 maggio 2024 - Ore 10:30-13.00 Istituto Luigi Sturzo - Via delle Cappelle, 35	UN CONFRONTO FRA CANDIDATI ALLE ELEZIONI EUROPEE A PARTIRE DALLE PROPOSTE DEL LIBRO VERDE del MOVIMENTO EUROPEO	- Dibattito in presenza - Locandina con programma - Fogli Firme dei presenti (41 partecipanti) -Foto disponibili -Registrazione integrale disponibile su Radio Radicale	<a href="https://www.movimentoeuropeo.it/joomla/eventi-cime/600-29-maggio-roma-un-confronto-fra-candidati-alle-elezioni-europee-a-partire-dalle-proposte-del-libro-verde">https://www.movimentoeuropeo.it/joomla/eventi-cime/600-29-maggio-roma-un-confronto-fra-candidati-alle-elezioni-europee-a-partire-dalle-proposte-del-libro-verde</a> <a href="https://www.radioradicale.it/scheda/729739/presentazione-del-libro-verde-scriviamo-insieme-il-futuro-delleuropa-un-progetto-un">https://www.radioradicale.it/scheda/729739/presentazione-del-libro-verde-scriviamo-insieme-il-futuro-delleuropa-un-progetto-un</a> <a href="https://www.facebook.com/events/206897603499388/?fref=ufi">https://www.facebook.com/events/206897603499388/?fref=ufi</a> %23%3A%22%22%2C%22mechanism%22%3A%22left rail%22%2C%22surface%22%3A%22bookmark%22%7D%2C%7B%22extra data%22%3A%22%22%2C%22mechanism%22%3A%22left rail%22%2C%22surface%22%3A%22bookmark%22%7D%2C%7B%22extra data%22%3A%22%22%2C%22mechanism%22%3A%22left rail%22%2C%22surface%22%3A%22bookmark%22%7D%2C%7B%22extra data%22%3A%22%22%2C%22mechanism%22%3A%22lendar past events unit%22%2C%22surface%22%3A%22book mark calendar%22%7D%2C%22ref notif type%22%3Anull%7D
Roma, 6 luglio 2024 Ore 9.30 Aula degli Affreschi - Facoltà di Ingegneria Via Eudossiana 18	Incontro – Dibattito "L'Europa e la transizione energetica"	-Evento ibrido -Registrazione integrale disponibile su Radio Radicale -Foglio Firme presenti (28) + collegati on-line (100)	<a href="https://www.movimentoeuropeo.it/images/agenda/files/locandina-europa-e-la-transizione-energetica-versione-01-07.pdf">https://www.movimentoeuropeo.it/images/agenda/files/locandina-europa-e-la-transizione-energetica-versione-01-07.pdf</a> <a href="https://www.radioradicale.it/scheda/733130/luropa-e-la-transizione-energetica?i=4782798">https://www.radioradicale.it/scheda/733130/luropa-e-la-transizione-energetica?i=4782798</a> <a href="https://www.facebook.com/events/495047729675293">https://www.facebook.com/events/495047729675293</a>
Bruxelles, 9 luglio 2024 Ore 10.00	Presentazione Libro Verde ai rappresentanti dei soci ME-It presso l'UE	- Foglio firme dei presenti(20 partecipanti)	<a href="https://www.facebook.com/events/819563703465721">https://www.facebook.com/events/819563703465721</a>

Roma, 26 luglio 2024

**Segreteria Generale Movimento Europeo Italia**

# LIBRO VERDE

**SCRIVIAMO INSIEME IL FUTURO DELL'EUROPA**

UN PROGETTO, UN METODO E UN'AGENDA COSTITUENTE  
PER LA DECIMA LEGISLATURA 2024-2029



MOVIMENTO EUROPEO ITALIA

**Libro verde in vista delle decime elezioni europee**  
**6-9 giugno 2024**

**Indice**

- Premessa metodologica 3-4
- Introduzione 5-7
- I. Che cosa è in gioco nelle decime elezioni europee 7
- II. L'eredità della nona legislatura europea 8-11
- III. I beni pubblici europei 11-14
- IV. La capacità fiscale dell'Unione europea 14-20
- V. L'Europa incompiuta 20-42
- VI. Perché e come cambiare l'Unione europea 42-44
- VII. Il futuro dell'Europa scritto dai giovani 44-51
- VIII. Le nostre priorità in sintesi 52-53

**Appendice:**

- Agenda 2024
- Raccomandazioni della Conferenza sul Futuro dell'Europa
- Rapporto del Parlamento europeo per la revisione dei trattati e su approfondimento e allargamento
- Manifesti europei (PPE, PSE, ALDE, VERDI, EMI, ECF, ETUC, CCRE....)
- Briefing del Parlamento europeo: *European elections 2024 – Rules of a pan-European democratic event*

Roma, 1° marzo 2024

## Premessa metodologica

Questo Libro verde è finalizzato ad aprire un dibattito pubblico per tradursi poi in un Libro bianco con precise proposte rivolte al nuovo Parlamento europeo e iniziative di cittadine e di cittadini indirizzate alla nuova Commissione europea nel quadro delle azioni e delle priorità del Movimento Europeo Internazionale.

Esso si iscrive nel quadro del dibattito sul destino dell'integrazione europea sottoposta alle drammatiche sfide che hanno sconvolto il Continente e i Paesi vicini nel secondo decennio del secolo prendendo come punto di partenza le raccomandazioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e le reazioni dalle istituzioni europee insieme alle indicazioni emerse dal dibattito italiano e dalle organizzazioni rappresentative della società civile dopo la fine della Conferenza.

Il Movimento Europeo intende condividere il Libro verde con altre reti della società civile, confrontarsi con ricerche e proposte come quelle del Forum Diseguaglianze Diversità (FDD) nel libro *“Quale Europa: capire, discutere, scegliere”* e della Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE), diffonderlo attraverso i nostri centri di coordinamento territoriale e sottoporlo poi alle candidate e ai candidati alle elezioni europee.

Il Libro verde si conclude con una sintesi delle nostre priorità *“per un'Europa unita e democratica in un mondo paralizzato da un disordine globale”*.

Nel procedere alla stesura del Libro verde il Movimento Europeo è partito da tre considerazioni:

- la constatazione del carattere provvisorio ed emergenziale delle più rilevanti politiche adottate in questi anni dalle istituzioni europee e dai Governi nazionali, politiche che per questo loro carattere non hanno permesso all'Unione europea di uscire da quella è stata chiamata *permacrisis*;
- l'inadeguatezza di un sistema europeo fondato sul Trattato firmato a Lisbona nel dicembre 2007 frutto di un compromesso intergovernativo dopo la decisione di abbandonare il Trattato-costituzionale sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004;
- la convinzione che la crescita dei movimenti critici verso l'Unione europea risieda tanto nella frammentarietà e nella fragilità istituzionale delle soluzioni proposte quanto nell'attribuzione all'Unione europea di responsabilità proprie degli Stati membri e che la via delle sovranità nazionali sia una pericolosa illusione destinata a rendere insignificante il ruolo del “vecchio” Continente. L'Unione europea sarebbe così ancora subalterna di fronte a vecchie e nuove potenze, con politiche distanti dai valori e dai principi iscritti nella Carta dei diritti fondamentali. L'alternativa alla disgregazione deve essere fondata invece su più integrazione e cioè sulla condivisione della sovranità, rendendo possibile e più agevole il pieno dispiegarsi di politiche comuni e dei vantaggi che derivano da azioni collettive, frutto di azioni convergenti di tutti gli attori che animano un medesimo spazio pubblico europeo.

Il Libro verde rappresenta dunque per il Movimento Europeo uno studio sulle priorità che dovrebbero essere tenute presenti nella decima legislatura europea; ed è un *work in progress* da aggiornare tenendo conto dei risultati delle elezioni europee, da usare come strumento di azione alla luce dell'apertura di una fase che sarà inevitabilmente costituente di una nuova Europa.

Nello scrivere il Libro verde abbiamo adottato come bussola questa considerazione: la conclusione della decima legislatura europea coinciderà con la vigilia della scadenza fissata nella Agenda 2030 delle Nazioni Unite per la realizzazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e con un nuovo storico passo avanti sulla via dell'unificazione pacifica e democratica del Continente preconizzata già nel 1941 dal “Manifesto di Ventotene”.

Il processo di unificazione esige uno stretto rapporto fra l'allargamento dell'Unione europea (*enlarging*) e il suo approfondimento (*deepening*) con un pieno coinvolgimento dell'insieme delle società che appartengono ai Paesi membri e ai Paesi candidati, essendo evidente che le riforme riguarderanno sia l'Unione europea che i nuovi membri e che il passaggio alla nuova Europa potrebbe rendere necessarie nuove forme di integrazione differenziata costruendo insieme una nuova sintesi politica.

Abbiamo deciso di introdurre il Libro verde con quanto dichiarato dal Presidente Sergio Mattarella nel discorso del 18 dicembre 2023 alle ambasciatrici e agli ambasciatori italiani. Egli ha affermato:

*“In una realtà segnata da spinte destabilizzanti e dal rafforzarsi di grandi attori globali, lo spazio politico per l'esercizio di una effettiva sovranità condivisa, in cui trovano posto i valori e gli interessi della Repubblica italiana sta nell'Unione europea che, per sua stessa natura, deve evolvere per non arretrare e, oggi più che mai, abbiamo il dovere di rilanciare il processo di integrazione rafforzandone i meccanismi di governance. Come ogni costruzione umana, anche l'Unione europea non è perfetta: è un cantiere permanente, da puntellare quotidianamente con il lavoro di tutti, unendo insieme resilienza, ferma chiarezza e pazienza. È un cantiere da completare nella sua architettura, non potendo troppo a lungo reggere una costruzione parziale”;*

e ha proseguito:

*“Saremo parte di quel grande esercizio di sovranità popolare rappresentato dall'elezione del Parlamento europeo a cui farà seguito la designazione delle nuova Commissione europea”.*

## Introduzione

Gli sconvolgimenti e le devastazioni in corso nel sistema internazionale - in quello che Timothy Garton Ash ha definito *an à la carte world* - obbligano l'Unione europea e con essa anche l'Italia a riscriverne la loro collocazione internazionale in tutte le dimensioni: democratica, politica, economica, sociale, securitaria, ambientale e culturale.

Ci sono stati recentemente rischi di arretramento nel processo di integrazione europea ma anche potenzialità non appieno sfruttate.

Non è un caso che Jean Monnet abbia sostenuto che il processo di integrazione dell'Europa avrebbe trovato nelle crisi il modo di realizzarsi e sarebbe stato il risultato delle risposte che essa avrebbe saputo dare a tali crisi. Non sempre il sistema comunitario è stato tuttavia in grado di dare risposte adeguate alle crisi. L'auspicio è che l'Unione europea e i suoi Stati membri – consapevoli della gravità della situazione - sappiano fare meglio che nel passato.

Si è concluso da tempo un ciclo segnato da una globalizzazione caratterizzata da politiche liberiste senza regole e dalla crisi economica e sociale più lunga e profonda che il mondo abbia mai attraversato.

L'intero pianeta è interessato da processi che, in maniera sempre più interdipendente e con velocità crescente, ne mettono in discussione l'assetto geopolitico e ne accrescono gli squilibri sociali:

- da quelli che riguardano la finanza e le monete alla loro ricaduta sull'economia e sull'assetto sociale,
- dalla crescita della popolazione mondiale alle disperate migrazioni delle parti più deboli di essa,
- dal consumo eccessivo delle risorse naturali non rinnovabili alla compromissione dell'ambiente,
- dal miglioramento delle condizioni di benessere e della ricchezza di una minima parte delle popolazioni del pianeta al precipitare in condizioni di crescente povertà, fame e malattia della parte più ampia delle stesse popolazioni,
- dalla ripresa violenta dei nazionalismi che hanno reso più devastanti i conflitti e dallo scontro fra diverse aree del mondo in un pianeta paralizzato da un disordine globale.

Questi processi interdipendenti, non governati da autorità soprannazionali, provocano devastazioni anche nelle democrazie più progredite del pianeta e più in generale una crisi delle democrazie che hanno spesso lasciato il posto alle autocrazie. Le crisi hanno prodotto diseguaglianze sia orizzontali che verticali a cui le politiche europee non hanno dato risposte adeguate.

In questo quadro l'occasione del "Summit del futuro 2024", convocato a New York il 22-23 settembre 2024, deve essere colta dall'Unione europea per ribadire il proprio impegno per la pace, la giustizia, la lotta al cambiamento climatico e alle diseguaglianze, il superamento della crisi del multilateralismo.

L'illusione degli Stati europei - che ritenevano di poter attraversare, immuni, gli sconvolgimenti planetari rinchiudendosi nell'ottocentesca dimensione nazionalista - è stata spazzata via non solo dai flussi migratori africani e asiatici, ma anche dal progredire di Stati a dimensione continentale e di nuove alleanze a geometria variabile.

In questo spirito, necessita maggiore attenzione l'azione della Cina - oltre alla volontà di espansione aggressiva della Russia e di altre crescenti autocrazie - da decenni in atto in Africa ma in progressione anche in altre aree del pianeta: è una situazione che esige l'individuazione di un ruolo dell'Unione europea anche nella direzione della riduzione e dell'uscita dai conflitti.

Le popolazioni dell'area mediterranea, africana e medio-orientale – e soprattutto i giovani che ne sono la parte maggioritaria - avevano manifestato alla fine del primo decennio del ventunesimo secolo la volontà di affrancarsi dai regimi totalitari dei propri Paesi, affermando i diritti della persona umana. Ma la comunità internazionale, l'Unione europea e gli Stati nazionali non sono riusciti ad assicurare loro adeguato sostegno e le primavere arabe sono rapidamente sfociate nell'inverno delle democrazie che erano ancora *in statu nascendi*.

I processi migratori in atto sono una clamorosa testimonianza dell'inadeguatezza delle politiche (non solo) europee per il progresso delle aree dove si fugge dalle guerre, da conflitti tribali, dalla fame, dalla espropriazione delle terre e dai disastri ambientali.

I rapporti con i Paesi mediterranei dell'Africa e quelli appartenenti all'area medio-orientale non sono mai stati sviluppati dall'Unione europea sulla base di strategie autenticamente sovrannazionali e di una politica mediterranea volte al perseguimento di un'integrazione euro-araba-africana capace di superare la concezione coloniale che ha a lungo caratterizzato questi rapporti.

Alle problematiche sopra accennate si sono aggiunte quelle dell'energia e del cambiamento climatico che continuano a essere affrontate dagli Stati nazionali, singolarmente e nelle sedi internazionali, con scarse possibilità di successo in assenza di soggetti di governo e di politiche che consentano di fronteggiare e gestire i processi interdipendenti che le caratterizzano.

I risultati inadeguati dei vertici internazionali consacrati alla lotta al cambiamento climatico sono del resto una conseguenza di questa situazione anche se l'Unione europea era apparsa come l'area del mondo più avanzata nella difesa dell'ambiente prima che irrompessero nel dibattito europeo movimenti spinti dalla volontà populista di frenare il cammino virtuoso verso lo sviluppo sostenibile.

Per rispondere al protezionismo USA (che rischia di radicalizzarsi dopo le elezioni presidenziali del 5 novembre), al nazionalismo aggressivo russo, alla trasformazione nella rete dei poteri globali e al neocolonialismo economico cinese, la riapertura del cantiere europeo appare dunque necessaria al fine di dotare l'Unione europea dei poteri e degli strumenti indispensabili per svolgere un ruolo autonomo di attore a livello planetario e per avviare un nuovo ciclo nel governo dell'interdipendenza segnato da

uno sviluppo equilibrato e sostenibile, dalla distensione e dal rispetto della dignità umana.

Tutte queste situazioni interpellano l'Unione europea nel suo insieme e ciascuno Stato membro. A ognuna di esse occorre dare una risposta.

### I. Che cosa è in gioco nelle decime elezioni europee

L'Unione europea è ancora in grado di far prevalere le potenzialità sui rischi generati da così tante crisi e fattori di instabilità e conflittualità. Ciò a condizione che si elabori una visione chiara delle scelte da compiere, si creino le condizioni per una volontà politica condivisa ad attuarle nei tempi programmati, la si doti delle risorse insieme istituzionali e finanziarie e degli strumenti indispensabili per raggiungere i risultati voluti.

È necessario dare priorità alla ricerca di una comune identità europea nel rispetto delle diversità, in particolar modo attraverso la dimensione culturale come elemento essenziale della cittadinanza europea fondata su valori e principi comuni.

Occorre dotare l'Unione europea dei poteri necessari per assicurarle la capacità di agire con efficacia nelle politiche a dimensione europea dove è indispensabile unità e convergenza, consentendo agli Stati e ai poteri locali e regionali di intervenire dove è invece più opportuno garantire le diversità.

Rovesciando la logica che ha paralizzato spesso l'azione dell'Italia in sterili contrapposizioni teoriche, bisogna tornare a concepire la politica estera come parte essenziale di una visione di tutto il Paese e cioè di un disegno strategico che dovremo portare avanti in Europa e a livello internazionale, superando le logiche nazionali e l'arroccamento nei limiti di una apparente sovranità che, secondo alcuni, sarebbe garantita solo in una organizzazione fondata su un confuso modello confederale.

Anticipando qui una conclusione che intendiamo trarre dallo studio delle priorità per la prossima legislatura, noi pensiamo che l'Unione europea potrebbe dotarsi delle risorse e degli strumenti necessari per attuare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite entro la fine della decima legislatura solo se fonderà gradualmente le attuali norme pattizie di natura intergovernativa contenute nei Trattati in un processo costituenti per dotare l'Unione europea di una sua Costituzione.

Essa deve essere concepita ed elaborata con un doppio metodo democratico: parlamentare e partecipativo.

La Costituzione europea dovrà essere coerente con i valori ed i principi comuni scritti nella Carta dei diritti fondamentali che ne dovranno essere l'architrave.

L'Unione europea, che è stata capace di reagire alle emergenze, dovrà rapidamente pianificare il proprio futuro sapendo che la capacità di pianificarlo è nello stesso tempo un progetto e un processo, ambedue indispensabili in una società complessa che permetta a tutte le sue componenti di interagire, di informarsi reciprocamente e di decidere responsabilmente.

## II. L'eredità della nona legislatura europea

La nona legislatura europea iniziò nel 2019 con segnali di speranza per un Continente unito nella libertà e nella pace, riconciliato con la natura e pronto a sfruttare le nuove tecnologie nel quadro di una dimensione geopolitica.

Agli occhi delle sue cittadine e dei suoi cittadini, l'Unione europea appariva allora come una costruzione solida e radicata a tal punto che, dopo il risultato del referendum britannico sulla Brexit del 2016, quasi nessuna forza politica proponeva la dissoluzione del sistema europeo o l'uscita dall'Unione europea.

Tutta la nona legislatura è stata successivamente sottoposta a sfide esterne e interne già preannunciate con la presidenza di Donald Trump nel 2017 e con l'aumento dei flussi migratori provocati dagli innumerevoli e inarrestabili conflitti, dalla accelerazione di quella che è stata chiamata infosfera, dalle interferenze esterne, dalla devastazione ambientale del pianeta, dalla pandemia, dall'oscurantismo violento in Afghanistan e in Iran, dall'aggressione della Russia all'Ucraina, dalla ripresa dell'inflazione e dall'attacco terrorista di Hamas a Israele.

Nonostante queste sfide dirompenti, l'Unione europea ha saputo garantire a chi vive nel territorio europeo benefici inimmaginabili nel resto del mondo per la parità di genere, la promozione di un comune stile di vita, la difesa dello Stato di diritto, la coesione territoriale, la dimensione sociale, le transizioni ecologica e digitale e la lotta alla pandemia. Ma essi sono stati percepiti e sono stati attuati in modo diseguale e hanno segnalato una grande capacità reattiva in tempi di crisi ma non una sua idoneità a governarne stabilmente i processi.

La garanzia di questi benefici ha inoltre evidenziato il fatto che, se l'Unione europea dovesse rimanere ferma nell'attuazione di questi benefici, pagheremmo tutti il prezzo della non-Europa e ne perderemmo le potenzialità che potrebbero essere invece sfruttate con un uso migliore delle risorse, il che vuol dire escludere lo *status quo* e la frammentazione ma scegliere la via dell'innovazione e dell'integrazione.

La fine della nona legislatura ci lascerà con un'Europa incompiuta: mancheranno infatti le decisioni fondamentali per l'interesse delle cittadine, dei cittadini e più in generale delle persone e delle nostre economie, che avrebbero potuto contribuire a rafforzare nelle opinioni pubbliche la convinzione che l'Unione europea sia capace di rispettare gli impegni assunti ma rimasti parzialmente non attuati.

Le questioni rimaste in sospeso, essenzialmente e in rapida sintesi, sono le seguenti:

- l'accordo politico sulla revisione del Patto di Stabilità e gli impegni a cui dovranno far fronte gli Stati membri pongono il tema delle risorse necessarie per finanziare una politica destinata a sostenere la transizione ecologica e digitale, l'inclusione sociale ma anche la sfida industriale - ivi compresa quella della difesa - avviata dagli Stati Uniti con l'IRA e per far fronte alla sfida cinese. Come si dirà più avanti, il punto

centrale è la produzione di beni pubblici europei da finanziare con risorse individuate nel quadro di un progetto che avvii la creazione di una capacità fiscale europea;

- la revisione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 avrebbe dovuto essere un modello di politica macroeconomica e fiscale in vista del negoziato che partirà nel 2026 alla scadenza del NextGenerationEU (NGEU), ma quest'occasione non è stata colta dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione cosicché essa sarà al centro dei negoziati per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2032 in una Unione allargata;

- il completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM), che è ancora a metà del guado, pone il problema di chiudere i cantieri dell'Unione bancaria e dell'Unione del mercato dei capitali essendo l'una il pre-requisito dell'altra e ambedue indispensabili per la credibilità dell'euro globale così come sono necessarie per creare meccanismi di condivisione dei rischi, per contribuire alla stabilità macroeconomica, per aiutare la ripresa e per garantire una prosperità condivisa;

- il compromesso fra Parlamento europeo e Consiglio sulla riforma di tutti gli atti normativi legati al Regolamento di Dublino con il rafforzamento delle regole di espulsione, il finanziamento di misure repressive, l'esternalizzazione del controllo alle frontiere verso Paesi terzi di dubbia affidabilità e la sorveglianza biometrica solleva la questione del rispetto della Carta dei diritti fondamentali insieme a quello delle Convenzioni internazionali e lascia aperto il cantiere della definizione di procedure di accoglienza e di ospitalità, nonché dell'attuazione degli obiettivi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mai pienamente completato dopo venticinque anni dalla sua concezione;

- i dossier ancora aperti in materia ambientale e le più recenti regressioni rispetto agli impegni del Patto Verde Europeo appellano le future decisioni legislative per il raggiungimento dell'obiettivo di una società libera dal carbonio attraverso l'efficienza energetica, l'uso di tecnologie a basso contenuto di CO2 e l'implementazione del riciclaggio e dell'economia circolare;

- la transizione digitale è legata alle prospettive aperte dagli accordi interistituzionali sull'insieme delle regole relative all'Intelligenza Artificiale (IA), indispensabili per rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione europea insieme agli investimenti nella infosfera, alla protezione dei diritti fondamentali e all'uso delle sue potenzialità democratiche come la Blockchain, alla lotta alle ingerenze esterne e agli accordi con i Paesi terzi;

- la direttiva per salari minimi adeguati è solo uno degli strumenti della politica sociale europea sulla via di quello che qualcuno aveva chiamato *Social Compact*: ad essa bisogna aggiungere le tutele delle lavoratrici e dei lavoratori nel mutato contesto tecnologico del mercato occupazionale messo in pericolo dai mancati accordi sulle piattaforme digitali e sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità;

- l'avvio di una riflessione su una nuova politica di coesione economia, sociale e territoriale deve essere collocato nella prospettiva di una Unione europea allargata e della risposta alle crescenti diseguaglianze;
- la politica estera comune nella dimensione della sicurezza e della difesa, ben al di là della cosiddetta bussola strategica e della cooperazione strutturata permanente, dovrebbe gettare le basi di un vero pilastro europeo di un'Alleanza atlantica che ritorni alla propria natura originaria politica e difensiva (e non offensiva e militare) anche in relazione al ruolo degli Stati Uniti e ai conflitti ai confini dell'Unione europea.

Quest'insieme di problemi rafforza la necessità di una riforma del sistema europeo per superare i trattati attuali con un processo costituente al fine di rendere l'Unione europea capace di decidere sul proprio destino e di uscire da un approccio solo emergenziale.

Il processo costituente di una nuova Europa, quale che sia il metodo adottato, occuperà una buona parte della prossima legislatura: occorre andare al di là dell'attuale assetto dotando l'Unione europea di una nuova Carta costituzionale.

A causa dei tempi inevitabilmente lunghi dell'agenda per riformare l'Unione europea, i partiti europei dovranno indicare le cose che dovranno essere realizzate per una buona parte della prossima legislatura a Trattati costanti, usando tutti gli strumenti consentiti dalle regole attuali:

- le proposte legislative e finanziarie della Commissione;
- le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi fissati dai Trattati anche se essi non ne abbiano previsto i poteri come consentito dall'articolo 352 TFUE;
- le clausole della passerella per superare caso per caso il vincolo dell'unanimità (articoli 31 e 48 TUE e 81, 153, 192, 312 e 333 TFUE);
- le cooperazioni rafforzate (art. 20 TUE e 82, 83, 86, 87 e 326-334) o strutturate permanenti ((articoli 42-46 TUE);
- l'iscrizione nei Trattati di protocolli aggiuntivi con particolare riferimento alla dimensione sociale e a quello sui servizi di interesse generale;
- la richiesta del Parlamento europeo alla Commissione di presentare proposte appropriate per attuare gli obiettivi dei Trattati sulla base del suo potere di pre-iniziativa legislativa (art. 225 TFUE);
- le iniziative di cittadini europei (ICE) rivolte alla Commissione (articoli 11 TUE e 24, REG. UE 2019/788 TFUE) e le petizioni rivolte al Parlamento europeo (articoli 20-24-227 TFUE e 44 della Carta).

È necessario e urgente assicurare a tutte le persone che vivono nell'Unione europea beni pubblici, pari opportunità e diritti, benessere e sicurezza, rispetto delle diversità e inclusione, sviluppando un modello di democrazia coerente con i valori dell'Unione europea ed esigendo che tale modello sia rispettato dai Paesi membri, dai Paesi candidati e nelle relazioni con i Paesi terzi.

Ciò può essere fatto applicando i principi fondamentali dello Stato di diritto, sanzionando senza ambiguità chi li viola, salvaguardando le diversità culturali, garantendo il diritto alla sicurezza, assicurando una prosperità condivisa, mettendo adeguate risorse finanziarie al servizio delle persone, riducendo le diseguaglianze e gettando le basi di un *welfare* europeo, accogliendo chi ha subito l'estremo affronto del disprezzo della propria dignità di persona, perseguiendo gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile.

### III. I beni pubblici europei

Ci sono quattro ragioni che rendono necessaria la creazione di beni pubblici europei, affidandone la gestione oggi alla Commissione europea e domani a un vero Governo europeo sotto il controllo dell'autorità di bilancio europea (Parlamento europeo e Consiglio) e sottraendone le responsabilità di gestione ai Governi nazionali con l'obiettivo di rovesciare la logica del NGEU in cui le risorse e i poteri della sua attuazione furono attribuiti dal Consiglio europeo agli Stati membri seppure sotto il controllo della Commissione europea.

La prima ragione è legata alla dimensione transnazionale delle sfide a cui devono far fronte gli Stati membri collettivamente, al di là della capacità di azione dei singoli Governi nazionali individualmente considerati. Esse riguardano beni pubblici coerenti con la realizzazione degli obiettivi su cui si fonda l'appartenenza e l'adesione all'Unione europea (art. 3 TUE) e che cerchiamo qui di sintetizzare in dodici "unioni":

- l'unione per la salute
- l'unione dell'energia
- l'unione per l'intelligenza artificiale e per le tecnologie digitali
- l'unione per la sostenibilità ambientale
- l'unione per la prosperità condivisa
- l'unione per le nuove generazioni
- l'unione per la cultura
- l'unione per la scienza e la ricerca
- l'unione per la sicurezza interna
- l'unione per la sicurezza esterna ivi compresa la difesa
- l'unione per accogliere e includere
- l'unione per la promozione industriale e per l'innovazione

La seconda ragione è legata alla necessità di rafforzare il sentimento di appartenenza all’Unione europea delle persone che vivono sul suo territorio e che ne devono comprendere l’essenziale valore aggiunto rispetto alla dimensione degli Stati nazionali.

La terza ragione è legata alla necessità di tradurre in concrete politiche europee l’obiettivo di una capacità fiscale europea, autonoma rispetto a quella dei Paesi membri: nuove e vere risorse proprie sono la condizione per la creazione di beni pubblici europei e la capacità fiscale autonoma dell’Unione europea sarà accettata da tutti solo se essa sarà fondata sulla condivisione di interessi collettivi.

La quarta ragione è legata alla necessità di accompagnare la riforma della governance economica europea e delle regole per l’appartenenza e la partecipazione all’Unione economica e monetaria – che si traduce inevitabilmente in precisi vincoli per i bilanci nazionali – da strumenti di “resilienza” europea a medio e lungo termine, al fine di consentire all’Unione europea di agire nell’interesse delle persone che vivono sul suo territorio.

Il programma di economia e finanza europea, in cui iscrivere l’obiettivo della creazione di beni pubblici europei, è dato dal Quadro Finanziario Pluriennale: l’insieme delle sfide a cui dovrà rispondere l’Unione europea è aumentato in quantità e qualità, prefigurando la necessità di avviare a realizzazione le dodici “unioni” che abbiamo indicato più sopra.

Il dibattito sul nuovo Quadro Finanziario si svilupperà fin dalla fine del 2025 per coprire il periodo 2028-2032 a cavallo di due legislature cosicché il futuro delle finanze dell’Unione europea dovrà entrare nel confronto fra Governi, Parlamento europeo, Commissione europea e Parlamenti nazionali.

La capacità fiscale europea sarà legato alla riforma del sistema istituzionale e decisionale: essa dovrà riguardare la suddivisione delle competenze fra Unione europea e Stati membri, i poteri delle istituzioni intergovernative (Consiglio europeo e Consiglio) e delle istituzioni sovranazionali (Parlamento europeo, Commissione europea e BCE) insieme al superamento del metodo per rispondere alle emergenze fondato sull’uso straordinario delle “misure di solidarietà” previste dall’art. 122 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), rivelatosi un’utile base giuridica solo per reagire con rapidità alle conseguenze della pandemia e della guerra in Ucraina.

L’elenco dei beni pubblici europei dà la misura di quanto solo la dimensione europea sia in grado di far fronte all’inadeguatezza delle dimensioni nazionali.

A titolo di esempio, nella politica dell'energia l'Unione europea avrebbe potuto e dovuto agire per *"garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico"*, *"la promozione dell'efficacia energetica, le economie di energia e lo sviluppo delle energie rinnovabili e alternative"*: quest'azione non c'è stata o non è stata sufficiente.

Lo stesso discorso vale per altri beni pubblici europei su cui l'Unione europea non ha potuto o voluto intervenire: alle persone che vivono sul suo territorio non sono attualmente garantiti i diritti all'uguaglianza e alla solidarietà insieme agli obiettivi di una tendenziale *"piena occupazione"* e del *"progresso sociale"* fissati dall'art. 3 TUE; non sono stati garantiti la sicurezza interna ed esterna, lo sviluppo sostenibile anche nella biodiversità, la nostra autonomia strategica nell'intelligenza artificiale insieme allo sviluppo della scienza e della ricerca riconosciute dalle Nazioni Unite nel 2020 come *"diritto umano"* e strettamente collegate al diritto alla salute.

Nella esemplificazione dei beni pubblici abbiamo indicato l'Europa *"che accoglie e include"* e cioè il governo dei flussi migratori legato, da una parte, al diritto di asilo sancito dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali insieme alla protezione in caso di allontanamento, espulsione ed estradizione (art. 19) e, dall'altra, all'accoglienza e all'inclusione di chi fugge dalla fame, dai disastri ambientali e dall'espropriazione delle terre e che è qualificato come *"migrante economico"*.

Si tratta di competenze condivise o concorrenti su cui i Trattati esistenti, tramite la definizione del principio di sussidiarietà e delle procedure decisionali, è intervenuto fissando regole in modo spesso confuso e talvolta contraddittorio: si è voluto insomma lasciare agli Stati membri il controllo dell'azione europea. Sulle pertinenti norme il Consiglio europeo è più volte intervenuto per decidere ... di non decidere, e spesso è prevalse nel Consiglio il principio del consenso anche quando i trattati prevedono il voto a maggioranza qualificata.

A questo proposito vale la pena di sottolineare i limiti della posizione, pur diffusamente sostenuta, secondo cui l'abolizione del solo potere di voto renderebbe più efficace il sistema decisionale europeo mentre sarebbe necessario ridurre ad un ruolo meramente tecnico e consultivo la missione del Comitato dei Rappresentanti Permanent e dei Comitati di gestione e imporre al Consiglio termini vincolanti per decidere, procedure generalizzate di codecisione con il Parlamento europeo e una massima trasparenza nei processi decisionali.

Vale anche la pena di ricordare che, mentre i Trattati attuali e il rapporto votato dal Parlamento europeo il 22 novembre 2023 prevedono che gli Stati membri non possano più intervenire laddove l'Unione europea abbia adottato uno specifico atto normativo, il progetto approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 chiariva invece che l'intervento dell'Unione europea all'interno di una competenza concorrente l'avrebbe

trasformato in una competenza esclusiva, con il solo vincolo che la decisione fosse adottata attraverso una “legge organica”..

La garanzia di beni pubblici europei appare più difficile nelle aree che sono attualmente sottomesse alle competenze di sostegno che fanno parte delle unioni “industriale e dell’innovazione tecnologica”, della “cultura”, delle “nuove generazioni” e cioè l’educazione, la formazione professionale, la gioventù e lo sport così come per tutto l’ambito della politica estera, della sicurezza e della difesa: ciò richiede inevitabilmente la revisione dei Trattati.

#### IV. La capacità fiscale europea<sup>1</sup>

L’introduzione di beni pubblici europei solleva la questione delle risorse necessarie per garantire investimenti che dovranno essere progressivamente consistenti e assicurare a termine la capacità fiscale dell’Unione europea autonoma dagli Stati membri.

Il dibattito su nuove risorse proprie da destinare al bilancio europeo, in corso già prima della pandemia, assume oggi un’importanza ancora maggiore. Innanzitutto, a seguito dell’introduzione del corposo piano di ripresa messo in atto dall’Unione europea (NGEU) per cui si è reso necessario creare nuovo debito pubblico europeo, con titoli che la Commissione europea ha emesso per conto dell’Unione europea al fine di finanziare questo piano (806 miliardi di euro a prezzi correnti). Una parte di questi titoli (338 miliardi) finanzia trasferimenti a fondo perduto agli Stati membri e quindi il relativo costo del debito dovrà essere sostenuto non dagli Stati, bensì dal bilancio europeo.

Il NGEU è stato creato grazie alla decisione di aumentare il massimale delle risorse proprie del bilancio europeo, fornendo così la garanzia per emettere sul mercato titoli di debito pubblico dell’Unione europea che dovranno essere ripagati a partire dal 2028 fino al 2058. Inoltre, al di là del NGEU, le diverse crisi avvenute negli ultimi anni richiedono all’Unione europea di dotarsi di una propria capacità fiscale autonoma (e cioè un bilancio adeguato, finanziato da risorse proprie europee) per poter disporre sia di una funzione di stabilizzazione in caso di shock asimmetrici, come fu la crisi del debito sovrano, sia di una funzione allocativa di beni pubblici europei, come il contrasto al riscaldamento climatico e la gestione di una comune difesa europea.

L’introduzione graduale di nuove risorse proprie da destinare al Quadro Finanziario Pluriennale è prevista dalla Decisione sulle risorse proprie del 2020 e dall’Accordo interistituzionale sulle questioni di bilancio, giuridicamente vincolante, stipulato da Consiglio, Parlamento europeo e Commissione europea. In seguito, la Commissione

---

<sup>1</sup> Questo capitolo è il frutto della collaborazione fra il Movimento Europeo e il Centro Studi sul Federalismo ed in particolare del contributo di ricerca di Olimpia Fontana e Luca Gasbarro all’interno di un gruppo di lavoro coordinato dal vicepresidente del Movimento Europeo Giampiero Auletta Armenise e a cui partecipano Pier Virgilio Dastoli, Lea Cerin, Alberto Majocchi, Paolo Ponzano, Anna Maria Villa e Ada Pia Visciotti.

europea ha fornito maggiori dettagli in merito a nuove fonti di entrata, accompagnate da potenziali stime di gettito, in due successive proposte, nel 2021 e nel 2023.

Si tratta principalmente di risorse proprie collegate alla politica ambientale e ai profitti delle società, con l'obiettivo di colpire inefficienze economiche, quali le emissioni di gas climalteranti responsabili del riscaldamento globale, l'elusione fiscale da parte delle grandi multinazionali e la concorrenza fiscale all'interno del mercato unico. La Commissione europea ha proposto anche fonti di tipo statistico, di natura non fiscale, il cui gettito viene calcolato attraverso un'aliquota applicata, per un determinato settore, a dati statistici disponibili, quindi versato sotto forma di contributi nazionali provenienti dalle casse pubbliche dei Paesi membri. Queste risorse passano dai bilanci nazionali, ma la loro natura è strettamente orientata al conseguimento di rilevanti politiche europee.

Oltre alle proposte già avanzate dalla Commissione europea, si potrebbero individuare altri settori come base imponibile per l'introduzione di nuove risorse proprie aggiuntive. I criteri da seguire dovrebbero rispondere a valutazioni di efficienza e al loro legame con le priorità dell'Unione europea.

In primo luogo, andrebbero considerati quei settori che presentano forti esternalità negative, cioè inefficienze economiche e sociali dannose per la società. In questa categoria rientrano, in particolare, la proposta di introdurre sovraimposte europee nei settori del gioco d'azzardo e del tabacco, entrambi responsabili di esternalità negative, come ludopatie e gravi problemi di salute, e la tassa sulle transazioni finanziarie, per il rischio di generare instabilità sui mercati finanziari. Si tratta di autentiche risorse proprie europee, la cui provenienza esclude i bilanci nazionali.

In secondo luogo, il collegamento con determinate politiche europee rende alcune proposte particolarmente utili a incentivare comportamenti virtuosi come indichiamo nei cinque esempi qui di seguito.

Questo è il caso dell'introduzione di nuove risorse proprie di tipo statistico, come quelle basate sul divario retributivo di genere (*gender pay gap*) e lo spreco alimentare. Tuttavia, esse non si configurano come risorse proprie genuine, ma come contributi nazionali provenienti dai bilanci pubblici dei Paesi membri.

### 3.1 Risorsa propria basata sul gioco d'azzardo

Il settore del gioco d'azzardo, nonostante le ripetute crisi degli ultimi anni, è in continua espansione, soprattutto in Italia. Nel 2022 il volume di denaro giocato (la raccolta) è aumentato in Italia del 54% rispetto al 2020 (anno in cui a causa della pandemia ha visto una contrazione annua del 20%), passando da 88 a 136 miliardi di euro, segnando così un nuovo record storico. La diffusione dell'offerta ludica in Italia comporta importanti costi sociali, quali l'insorgere dei fenomeni di dipendenza dal gioco e l'infiltrazione nel settore delle organizzazioni criminali. Il gettito fornito dalla tassazione sui giochi (11,2 miliardi nel 2022) rappresenta circa l'8% della raccolta totale. Inoltre, il peso della tassazione si attesta intorno all'8% della raccolta, un'incidenza relativamente modesta se paragonata alla tassazione sul reddito del lavoro delle persone fisiche (tra 23% e 43%).

La tassazione del gioco, sia in Italia che nel resto dei principali Paesi europei, non è uniforme per le diverse tipologie di gioco. Così, ad esempio, i giochi tradizionali (lotto e lotterie) sono sottoposti a un prelievo fiscale corrispondente al margine erariale residuo, mentre altri settori (scommesse e giochi di nuova generazione) prevedono aliquote e basi imponibili diverse a seconda del tipo di gioco. Allo stesso modo, negli altri Paesi europei i sistemi di tassazione sono strutturati su una base imponibile che può essere rappresentata dalla raccolta o dal margine lordo. Differenze si riscontrano anche rispetto alle aliquote fiscali applicate, pur restando in Italia mediamente più elevate.

Data la complessità, l'idea di introdurre una sovrimposizione a livello europeo non dovrebbe interferire con i regimi vigenti nei Paesi membri. Una sovraimposta lineare, con aliquota uniforme, che va ad aggiungersi ai sistemi nazionali senza modificarne la struttura interna, potrebbe essere la via percorribile per applicare una sovraimposta europea sul settore dei giochi. Nell'Unione europea il dato delle vincite totali (2022) è di circa 504 miliardi di euro. Di conseguenza, nell'ipotesi di applicare un'aliquota del 10% su tutte le vincite realizzate dai giocatori nei Paesi membri, il gettito che si potrebbe realizzare ammonterebbe a circa 50 miliardi di euro l'anno.

### 3.2 Risorsa propria basata sul consumo di sigarette

L'intento della legislazione europea nel settore del tabacco è quello di armonizzare la tassazione nazionale, tenendo presente il raggiungimento di un duplice scopo: da una parte, fornire in modo stabile entrate alle casse degli Stati; dall'altra, aumentare il grado di protezione della salute delle persone e quindi ridurre l'esternalità negativa del consumo del tabacco. In effetti nell'Unione europea il consumo di sigarette presenta un andamento in costante diminuzione.

All'interno dell'Unione europea ciascun Paese membro presenta una diversa preferenza sul tipo di tassazione (specifica e ad valorem), ma nello stabilire il livello di tassazione da applicare internamente deve rispettare delle regole comuni, come una tassazione mista, cioè composta da imposte sia specifiche (fissa in base alla quantità) sia ad valorem (in percentuale del prezzo). Questo meccanismo dovrebbe garantire da una parte che i prezzi, sebbene diversi tra i vari Paesi membri, non diminuiscano oltre una certa soglia, in modo da non incentivare il consumo di tabacco, e, dall'altra, che a fronte di un calo del consumo, il gettito fiscale per gli Stati si mantenga comunque stabile, attraverso un aumento graduale delle imposte.

In linea con l'intento della Commissione europea di disincentivare un consumo dannoso per la salute applicando un costo aggiuntivo sul consumo di sigarette, si potrebbe, a parità di regime fiscale nazionale e indipendentemente dai prezzi in vigore, introdurre una sovraimposta europea di 0,05 euro a sigaretta. Una soluzione ottimale prevede forme di tassazione aggiuntiva anche per sigarette elettroniche, sigari e tabacco per pipe. Tuttavia, limitandosi al consumo di sigarette, con un ammontare totale di circa 402 miliardi di sigarette nel 2022, si può stimare che una sovraimposta da 0,05 euro a sigaretta produrrebbe un gettito di 20 miliardi di euro l'anno per il bilancio europeo.

### 3.3 Risorsa propria basata sulle transazioni finanziarie

A seguito della crisi finanziaria del 2008, la tassa sulle transazioni finanziarie (TTF) è stata spesso evocata come risposta al forte squilibrio che si è creato negli ultimi decenni tra crescita dell'economia reale e crescita della finanza speculativa. Essa si differenzia da una tassa sulle società finanziarie, in quanto non mira a tassare i profitti delle banche, ma quelle transazioni effettuate ad alta frequenza, spesso automatizzate. Costituisce quindi un onere per i partecipanti sui mercati finanziari che operano ad altissima velocità, mentre restano escluse le transazioni finanziarie dei piccoli risparmiatori, come prestiti, mutui, contratti assicurativi e transazioni con carte di credito. Economisti sostenitori della TTF, come Keynes, Tobin, Stiglitz e Summers ritengono che una tassa di questo tipo andrebbe a ridurre le transazioni speculative ad alta frequenza, quelle che non solo legate ai cosiddetti "fondamentali" delle attività sottostanti e che generano volatilità, portano effetti destabilizzanti sui mercati. Secondo loro, tale tassa agirebbe come misura correttiva, in quanto aumentando i costi delle transazioni andrebbe a ridurre il comportamento speculativo sui mercati e quindi a ridurne la volatilità. Dall'altra parte, i detrattori della TTF sostengono che essa andrebbe a ridurre la liquidità sul mercato e quindi a distorcere l'efficienza del mercato, causando un aumento della volatilità.

Un'ulteriore posizione a sostegno della TTF riguarda la doverosa partecipazione a cui sarebbe tenuto il settore finanziario alla produzione di risorse pubbliche da destinare al bilancio europeo, tesi sostenuta soprattutto a seguito della crisi finanziaria del 2007-2008 dal Parlamento europeo.

Nel 2011 la Commissione europea ha proposto di istituire una TTF comune a livello europeo su base ampia, con l'obiettivo di armonizzare la tassazione (presente in varie forme nei Paesi europei) ed evitare quindi la frammentazione all'interno del mercato unico dei servizi finanziari. Le stime indicavano un gettito di 57 miliardi di euro l'anno, da destinare al bilancio europeo. Tuttavia, una volta accertata l'impossibilità di ottenere l'unanimità in sede di Consiglio, nel 2013 è stata intrapresa la strada della cooperazione rafforzata da parte di un gruppo volenteroso di Paesi membri, ancora di nuovo senza successo. Nel 2018 Francia e Germania hanno avanzato la proposta di introdurre una TTF sulla base del modello francese, caratterizzata da una base imponibile ridotta. In questa nuova versione, con una stima di un gettito di 3,5 miliardi di euro.

Un'efficace implementazione della TTF dovrebbe basarsi sul consenso e il coordinamento multilaterale. Con una applicazione estesa, quanto meno a livello di G20, sarebbe infatti possibile ridurre le conseguenze di evasione e delocalizzazione tipiche del TTF a livello nazionale. Uno studio del 2019 (con dati del 2017) stima il gettito che potrebbe derivare da una TTF globale, fornendo stime di gettito per i Paesi dell'Unione europea. La base imponibile considerata è ampia, comprende azioni e obbligazioni societarie (non titoli di Stato), titoli derivati negoziati in borsa e titoli derivati *over-the-counter*, mentre l'aliquota è bassa e differenziata: dello 0,1% sulle transazioni di azioni e obbligazioni e dello 0,01% sulle transazioni di derivati. Ipotizzando di applicare aliquote ancora più basse, per esempio dello 0,05% per le azioni e 0,025% per le obbligazioni societarie (mantenendo 0,01% sui derivati), si può stimare un gettito di circa 23 miliardi di euro, con un'ipotesi prudente di elevata evasione.

### 3.4 Risorsa propria basata sul *gender-pay-gap* (risorsa statistica)

Nell'ambito della Strategia per l'uguaglianza di genere 2020-2025, l'Unione europea si è prefissata di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne in tutti gli ambiti, tra cui quello della retribuzione salariale (principio della parità salariale, art. 157 TFUE). Una risorsa propria legata al divario di retribuzione di genere (*Gender pay gap*– GPG) presente in ciascuno Stato membro sarebbe quindi una candidata legittima al finanziamento del bilancio europeo.

In base ai dati Eurostat, nel 2021 il GPG nell'Unione europea è del 12,7%, il che significa che le donne guadagnano quasi il 13% in meno degli uomini. Le donne dovrebbero lavorare 1,5 mesi in più per recuperare la differenza, perché in media guadagnano 0,87 euro per ogni 1 euro guadagnato dagli uomini. Nell'Unione europea esiste una grande variabilità nelle performance dei Paesi, con un minimo di 0,7% per il Lussemburgo e un massimo del 22,3% per la Lettonia (4,2% per l'Italia).

Introdurre una risorsa statistica legata al GPG richiede di definire alcuni criteri. Una proposta è quella di utilizzare come valore di benchmark 0%, al fine di incentivare una riduzione completa del fenomeno. Inoltre occorre stabilire l'aliquota e la base imponibile per stabilire quanto ciascuno Stato deve contribuire. Si potrebbe applicare per ogni punto percentuale al di sopra del benchmark (0%) un'aliquota dello 0,003% del Reddito Nazionale Lordo (RNL). Secondo stime del Parlamento europeo, una risorsa così ideata permetterebbe di prelevare dai bilanci nazionali contributi basato sul GPG per un totale di 4,8 miliardi di euro.

### 3.5 Risorsa propria basata sullo spreco alimentare (risorsa statistica)

Lo stesso metodo applicato per la riduzione del GPG potrebbe essere utilizzato idealmente anche per incentivare la riduzione dello spreco alimentare europeo, altro problema legato alle politiche di sostenibilità dell'Unione europea, come la strategia *Farm to Fork* (parte dello *“European Green Deal”*), che prevede misure per ridurre gli sprechi alimentari e creare un sistema alimentare più sostenibile. È stato infatti stimato che nell'Unione europea 89 milioni di tonnellate di cibo, equivalenti a 180 kg pro capite, vengono sprecati ogni anno.

Anche per lo spreco alimentare si può ipotizzare come obiettivo la riduzione completa del fenomeno, da incentivare attraverso il pagamento di un contributo nazionale basato sulla performance dei Paesi. Avendo a disposizione i dati Eurostat, si potrebbe applicare un'aliquota dello 0,003% del RNL per ogni chilogrammo pro-capite di rifiuti alimentari prodotti da ciascun Paese. Il Parlamento europeo stima che una risorsa propria basata sullo spreco alimentare pro-capite permetterebbe di prelevare dai bilanci nazionali contributi per un totale di 5,2 miliardi di euro l'anno.

### 3.6 Conclusioni

Le risorse proprie proposte dalla Commissione europea sono previste a partire dal 2028, ovviamente una volta superata la procedura speciale prevista dal TFUE. Tutte le

decisioni sulle nuove risorse proprie destinate a integrare o sostituire le attuali misure di finanziamento delle spese dell'Unione europea devono essere conformi al sistema delle risorse proprie in base all'art. 311 (1) del TFUE. L'articolo 311 (3) stabilisce la procedura - una procedura legislativa specifica con alcune caratteristiche distinctive - per l'attuazione e la modifica dell'attuale configurazione di risorse proprie. In pratica, qualsiasi decisione relativa a modifiche del sistema di risorse proprie esistente non solo richiede il consenso unanime del Consiglio, su proposta della Commissione europea, previa consultazione del Parlamento europeo, ma anche l'approvazione da ogni Stato membro in base ai rispettivi requisiti costituzionali.

Il paniere di nuove entrate proposte dalla Commissione europea una volta a regime dovrebbe generare un gettito totale tra i 45,2 e i 47,3 miliardi di euro. Un ammontare utile a sostenere i costi del debito emesso per finanziare il NGEU, ma che non soddisfa la mole di investimenti necessari, per esempio, per sostenere beni pubblici europei, come la transizione ecologica e la nascente politica industriale europea e della difesa.

Pertanto, è necessario individuare nuove risorse proprie aggiuntive, come quelle qui descritte: se messe in atto simultaneamente, potrebbero generare un gettito totale di circa 103 miliardi di euro l'anno. Complessivamente, considerando sia le risorse previste dalla Commissione europea sia quelle qui ipotizzate, il bilancio europeo potrebbe beneficiare di un ammontare di circa 150 miliardi di euro aggiuntivi, corrispondente a circa l'1% del Pil dell'Unione europea.

Tab. 1 Gettito derivante dall'introduzione di nuove risorse proprie (miliardi di euro)

Risorse proprie proposte dalla Commissione europea	
Risorse europee autentiche	
ETS riformato	19
CBAM	1,5- 2,1
Pilastro 1	2,5 - 4
Risorse statistiche (contributi nazionali)	
Profitti società	16
Rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati	6,2
Totale risorse proprie proposte dalla Commissione europea	45,2 - 47,3
Risorse proprie aggiuntive	
Risorse europee autentiche	
Gioco d'azzardo	50
Tabacco	20
Transazioni finanziarie	23
Risorse statistiche (contributi nazionali)	
GPG	4,8
Spreco alimentare	5,2
Totale risorse proprie aggiuntive	103
	148,2
<b>TOTALE RISORSE PROPRIE</b>	<b>150,3</b>

Occorre dunque ripensare a realizzare un assetto di bilancio profondamente innovato. Il presupposto è l'avvio di un dibattito pubblico e trasparente sul futuro delle finanze europee coinvolgendo tutti i livelli della democrazia rappresentativa: noi suggeriamo che il Quadro Finanziario Pluriennale venga sottoposto a delle "assise interparlamentari", come quelle svoltesi a Roma nel novembre 1990 alla vigilia delle Conferenze intergovernative sul Trattato di Maastricht entrato in vigore il 1° novembre 1993.

Insieme al dialogo interparlamentare, sarà importante sottoporre gli obiettivi del futuro delle finanze dell'Unione europea a panel transnazionali di cittadine e cittadini europei con modalità deliberative sapendo che le nostre ipotesi di "unioni" e di beni pubblici europei richiamano e sono coerenti con le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa.

#### V. L'Europa incompiuta

Le politiche europee dovranno essere coerenti con gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che rappresentano un programma per un modello di governo ordinato del pianeta

- il contrasto alla povertà,
- la lotta alla fame,
- salute e benessere,
- l'istruzione di qualità,
- la parità di genere,
- acqua pulita e servizi igienico-sanitari,
- energia pulita e accessibile,
- lavoro dignitoso e crescita economica,
- imprese, innovazione e infrastrutture,
- riduzione delle diseguaglianze,
- città e comunità sostenibili,
- la lotta contro il cambiamento climatico,
- vita sott'acqua,
- vita sulla terra,
- la pace, giustizia e istituzioni solide partnership per gli obiettivi

*Leave no one behind* è un principio centrale della Agenda 2030 delle Nazioni Unite perché esso rappresenta l'impegno inequivocabile a mettere fine ad ogni forma di discriminazione insieme al principio della promozione dei diritti fondamentali ed a quello dell'equilibrio di genere e generazionale.

L'Unione europea aveva preciso i tempi degli impegni delle Nazioni Unite con la sua Carta dei diritti fondamentali in cui si affermano i seguenti principi e valori:

- della dignità umana,

- della libertà,
- dell'uguaglianza,
- della solidarietà,
- e della giustizia

come beni pubblici per tutte le persone che vivono sul suo territorio.

Le politiche dell'Unione europea nella decima legislatura europea dovranno essere coerenti non solo con gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e con la Carta dei diritti fondamentali ma dovranno aggiornare e completare gli impegni che le istituzioni europee avevano assunto nei settori che erano stati considerati prioritari all'inizio della nona legislatura ma che sono rimasti a metà del guado o che sono addirittura regrediti a causa di compromessi condivisi purtroppo da maggioranze a geometria variabile nel Parlamento europeo sospinte dalla volontà di seguire le pulsioni populiste di una parte delle opinioni pubbliche nella convinzione di trarne vantaggi elettorali.

Ciò ha riguardato in particolare la transizione ecologica anche nel rapporto con il rispetto della natura e con le politiche agricole, nelle politiche migratorie, nella dimensione sociale, nel bilancio europeo, nelle relazioni esterne e nel rispetto dei valori dell'Unione europea.

Indichiamo qui di seguito le aree in cui a nostro avviso il processo di integrazione europea è ancora incompiuto.

#### a. Rispettare lo Stato di diritto

Fra i valori che devono essere non solo protetti ma promossi dagli Stati membri e dall'Unione europea vi è il rispetto dello Stato di diritto.

Insieme alla dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e i diritti umani esso è il presupposto indispensabile (anche se non sufficiente) nella realizzazione degli obiettivi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea.

A tutela del rispetto di questi valori il TUE (art. 7) prevede un sistema di allerta nel caso in cui si presenti il rischio di una violazione grave di questi valori da parte di uno Stato membro. Ad esso si aggiunge la sospensione del diritto di voto dello Stato in questione nel caso in cui la violazione abbia effettivamente luogo e sia grave e persistente.

Il problema di questo meccanismo è che la sua attivazione è quasi impossibile per via delle maggioranze elevate che esso prevede al Parlamento europeo e nel Consiglio oltre che per l'unanimità prevista al Consiglio europeo, ma anche perché i valori cui si fa riferimento sono formulati in termini tanto generali che gli Stati membri potenziali oggetto di queste procedure possono invocare il principio del rispetto dell'identità costituzionale nazionale che è pure tutelata dall'Unione europea.

L'importanza di un approccio sovrannazionale al rispetto dello Stato di diritto è stata confermata dalla Carta dei diritti fondamentali nel cui preambolo è chiaramente indicato che

*“l’Unione europea si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell’uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell’Unione europea e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L’Unione europea contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d’Europa, nonché dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale.”.*

Nel corso degli anni la Corte di Giustizia UE ha contribuito alla definizione della portata dell’obiettivo della trasformazione dell’Unione europea in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, chiarendo che la sua realizzazione è la condizione indispensabile per l’instaurazione della fiducia reciproca e il mutuo riconoscimento delle decisioni prese in questo campo da uno Stato membro da parte degli altri Stati membri.

Poiché le autorità giurisdizionali interne sono deputate all’applicazione del diritto dell’Unione europea, ad esse devono essere garantiti i principi di autonomia e indipendenza rispetto agli altri poteri nazionali non solo quando applicano il diritto dell’Unione europea ma in ogni caso, essendo tali principi una condizione sistemica del buon funzionamento di un sistema giudiziario e di una giustizia equa, non piegata agli interessi più forti.

La Carta diventa così il canale che consente il pieno diritto di ogni persona a un processo equo avanti ad un giudice indipendente e autonomo nelle proprie decisioni, secondo standard condivisi tra gli Stati membri.

Pertanto, oggi il meccanismo previsto dal Trattato ha come riferimento procedure e accertamenti obiettivi che si collegano in buona sostanza alla violazione dei diritti della Carta: appare quindi matura la decisione di affidare un ruolo centrale alla Corte di Giustizia nel mettere in mora uno Stato - anche grazie a una più diffusa adozione di misure cautelari nei casi di urgenza - e nel sanzionarlo come previsto nel Progetto Spinelli del 1984, superando l’immobilismo attuale. Nella transizione, per dare più coerenza ed autorevolezza alle politiche di tutela della *rule of the law* si dovrebbe istituire una Commissione di esperti, sul modello della Commissione di Venezia, che indirizzi la reazione sovranazionale e degli Stati membri alle violazioni più gravi e che collabori con il Gruppo di monitoraggio sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (DFRMG) istituito dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo nel 2019 ed esteso nel 2022. All’Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) dovrebbero, inoltre, essere anche attribuiti compiti ispettivi.

#### b. Eliminare le diseguaglianze e creare un vero *welfare* europeo

Nel corso dell’attuale legislatura, l’Unione europea ha rilanciato il modello sociale europeo.

Le operazioni di aiuto agli Stati per il Covid hanno marcato la dimensione sociale anzitutto con il programma SURE: sono stati infatti accordati prestiti direttamente

negoziati dalla Commissione europea e dalla BCE per 100 miliardi di euro finalizzati alla conservazione dei posti di lavoro attraverso casse integrazioni, prestiti connessi a iniziative di formazione e pagati con fondi pubblici.

Inoltre, la Commissione europea ha voluto valorizzare il Pilastro sociale europeo intendendolo come un programma di attuazione di tutti i 20 principi e diritti riconosciuti nei 27 paesi membri, nella Carta dei diritti e nella Carta sociale europea.

Questo progetto è stato dettagliato nel Piano d'azione del marzo 2021, che prevede modalità di attuazione del Pilastro sociale di diversa natura a seconda della sussistenza o meno della competenza dell'Unione europea: direttive, regolamenti, raccomandazioni, Piani d'azione, documenti solenni, guidelines, ecc.

Sul piano normativo l'Unione europea è intervenuta con direttive sul bilanciamento vita-lavoro, sulla parità di genere, sulla trasparenza nelle retribuzioni, sulla violenza domestica contro le donne e sulla trasparenza delle condizioni di lavoro.

Soprattutto la direttiva sui salari adeguati ha "sfidato" i confini della competenza europea, pur nel rispetto di quei cinque Paesi che non hanno sistemi di salario minimo legale, ma che dovrebbero raggiungere l'obiettivo della direttiva attraverso gli strumenti contrattuali.

Riferimenti importanti al *Social Pillar* sono anche nel testo dell'accordo politico conseguito dal Parlamento europeo e dal Consiglio sull'*Artificial Intelligence Act* l'8 dicembre 2023 (v. su infosfera): esso contiene infatti importanti norme di natura lavoristica (in quanto il settore del lavoro viene considerato nel futuro Regolamento "a rischio" e quindi meritevole di una disciplina *ad hoc* contro gli abusi nel ricorso all'IA).

Egualmente collegata al Pilastro sociale è l'istituzione dell'Agenzia del lavoro, deputata anche alla verifica dei molti adempimenti amministrativi a carico degli Stati derivanti dalle nuove direttive, a cominciare da quella sui salari adeguati.

A questo materiale di *hard law* vanno aggiunti i numerosi provvedimenti di *soft law* come la Raccomandazione del Consiglio sui redditi minimi adeguati e le guidelines della Commissione europea sulla contrattazione collettiva legittima da parte di associazioni di lavori autonomi.

Tuttavia, al termine di questa legislatura, il Piano di attuazione del Pilastro sociale della Commissione europea ha visto due momenti di grave arresto.

Sulla direttiva di disciplina del lavoro su piattaforma digitale una minoranza di blocco guidata da Germania e Francia ne ha impedito l'approvazione nonostante molte disposizioni di questa siano articolazioni dei principi e delle regole generali previsti nel *AI Act* (il cui varo sembra invece sicuro).

Anche per la direttiva sulla *due diligence*, che stabilisce per le più grandi imprese obblighi di controllo e verifica sul rispetto dei diritti umani anche nelle filiere produttive, non si è raggiunta la maggioranza di Stati necessaria sebbene analoghi obblighi di

trasparenza e controllo per queste imprese siano già previsti nella direttiva sulla *Corporate sustainability reporting directive*.

La posizione contraria di alcuni Stati appare quindi incomprensibile e incoerente con quanto già previsto dall'ordinamento europeo.

In questo quadro la garanzia di una prosperità diffusa è la condizione indispensabile per ridurre le diseguaglianze e per gettare le basi di una maggiore integrazione.

Il *welfare* europeo con un pilastro comune di diritti sociali - considerato come un insieme che unisce, secondo il principio di sussidiarietà, le responsabilità locali, regionali, macroregionali, nazionali ed europee - deve contribuire a un mercato integrato europeo del lavoro, la cui attuazione va ancora completata.

In quest'ambito si inserisce la necessità di un dialogo sociale rinnovato e rafforzato come elemento caratterizzante della democrazia economica europea.

Il Pilastro sociale europeo inserito in un nuovo Protocollo Sociale Progressivo dovrebbe comprendere misure che assicurino beni pubblici europei, come il diritto all'apprendimento permanente durante tutto il corso dell'attività lavorativa e alla fine di quest'attività nel rispetto della Carta dei diritti: quest'ultima garantisce alle persone anziane la partecipazione attiva alla vita sociale e culturale, la parità di genere e l'equilibrio fra vita professionale e vita familiare, la sicurezza sui luoghi di lavoro, la partecipazione dei lavoratori, la piena portabilità dei diritti e delle prestazioni sociali in tutti gli Stati per garantire il diritto a un'equa mobilità dei lavoratori.

Esso dovrebbe prevedere un reddito minimo adeguato (attraverso una direttiva) per chi non dispone di risorse necessarie, combinando prestazioni monetarie, aiuti con forme di tariffazione sociale per le prestazioni essenziali, la possibilità di accedere consensualmente a servizi di formazione e partecipazione a programmi di inclusione sociale, escludendo forme di coercizione al lavoro invasive e non rispettose della dignità delle persone che la misura vuole salvaguardare, la garanzia del diritto della non-regressione e del principio giuridico di "condizioni più favorevoli", l'accesso ai servizi pubblici per le persone con disabilità eliminando le barriere multidimensionali, l'universalità dei servizi a tutte le persone con un modello finanziato da un equo sistema fiscale.

Il *welfare* europeo dovrebbe garantire forme di assicurazione contro la disoccupazione e di ammortizzatori sociali, eque condizioni di lavoro ed equilibrio adeguato e stabile fra diritti e obblighi dei lavoratori e dei datori di lavoro come pure tra flessibilità e sicurezza per agevolare la creazione di posti di lavoro, le assunzioni e l'adattabilità delle imprese. La lotta alla disoccupazione giovanile merita particolare attenzione con la piena realizzazione della "Garanzia Giovani Europea" mediante un serio ripensamento degli strumenti per la sua attuazione, un'offerta dalla fine degli studi e/o della disoccupazione, elevati standard di qualità, corsi di formazione, tirocini e apprendistato, misure per accrescere la fiducia nelle istituzioni e per potenziare la capacità istituzionale alla fornitura di servizi insieme a misure europee per ridurre il divario generazionale e fondi specifici a questo dedicati (questione abitativa e credito).

L’Unione europea dovrebbe valorizzare il ruolo delle forme di economia partecipativa e cooperativa nonché delle imprese dell’economia sociale, favorendo le iniziative sull’imprenditoria sociale, sulla *social innovation* destinate a produrre al tempo stesso valori economici e sociali, contribuendo alla formazione di capitali umani senza i quali l’Unione europea diventerà un deserto di regole e moneta.

Il *welfare* europeo deve essere caratterizzato da strumenti vincolanti - di tipo normativo con nuove direttive o con il rafforzamento di quelle esistenti, decisionale e finanziario - sia per gli Stati membri che per le istituzioni europee con diritti che si applichino alle cittadine e ai cittadini dell’Unione europea e ai residenti dei paesi terzi.

Insomma, se sino ad oggi l’integrazione negativa a carattere sociale (che stabilisce limiti e norme minime da rispettare nel rapporto di lavoro) ha fatto passi da gigante, quella “positiva” rilevante soprattutto per le prestazioni di welfare è piuttosto ferma per mancanza di un adeguato *social investment* da parte dell’Unione europea se non nella limitata dimensione dei Fondi di coesione.

Laddove non sarà possibile procedere con accordi fra tutti i 27 paesi membri occorrerà usare le cooperazioni rafforzate o agire attraverso strumenti innovativi come l’elaborazione di un *social compact* seguendo l’esempio degli accordi di Schengen che coinvolsero inizialmente un numero assai limitato di paesi, o il Protocollo Sociale del Trattato di Maastricht.

#### c. Promuovere il diritto di migrare

Ci sono più di 110 milioni di persone costrette alla fuga a livello mondiale e una persona al mondo ogni 200 è un rifugiato di cui i tre quarti hanno trovato asilo fuori dall’Europa mentre nell’Unione europea essi non superano l’1% della popolazione residente. Per dare un termine di paragone, l’Europa – che è solo in parte terra di immigrazione (legale, illegale, di richiedenti asilo) – è stata per decenni terra di emigrazione: dal 1836 al 1914, trenta milioni di europei hanno cercato e trovato accoglienza negli USA.

I trattati attuali definiscono le strategie e le competenze relative all’asilo e all’immigrazione, fondandole sui valori del rispetto della dignità umana, dell’uguaglianza, della solidarietà, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

Tuttavia, di fronte alle drammatiche ondate migratorie e di richiedenti asilo, l’Unione europea ha dimostrato una notevole inadeguatezza nell’affrontarle.

Gli arrivi crescenti di profughi da zone devastate dalla guerra o di persone in fuga da persecuzioni politiche, dalla fame, da disastri ambientali e dal “*land-grabbing*” hanno creato gravi problemi interni ai vari Paesi, lacerato gli animi degli Europei e fatto emergere ataviche paure con conseguenti e inaccettabili forme di chiusura.

Per affrontare in modo efficace questi problemi serve una vera politica europea che sia in grado di gestire in modo equilibrato il complesso fenomeno migratorio e di graduare opportune formule di accoglienza insieme alla protezione dei diritti, alla promozione dello sviluppo umano e all'inclusione.

Occorre una strategia che:

- consideri le migrazioni un'opportunità e non una questione di ordine pubblico e di sicurezza;
- inserisca le misure nel quadro del Pilastro sociale europeo, dal momento che avviare le persone migranti al lavoro significa dare dignità e opportunità di integrazione nel contesto socioeconomico europeo;
- provveda ad aiutare adeguatamente lo sviluppo economico dei paesi da cui partono i migranti e intervenga per ridurre ed eliminare i conflitti e per garantire la sicurezza degli operatori delle organizzazioni non governative;
- individui le capacità di assorbimento e integrazione dei migranti sul territorio europeo, si faccia carico di affrontare concretamente le multiformi sfide di un corretto inserimento e dell'indispensabile inclusione e riconosca nelle città i meccanismi e i motori dell'integrazione perché è tramite le città d'accoglienza e della loro cultura democratica che i migranti diventano cittadini europei;
- contempli strumenti di pacificazione nel Mediterraneo anche attraverso la creazione di *peace corps* europei con funzione di mediazione nei conflitti;
- sappia anche spiegare alle popolazioni europee le opportunità rappresentate dall'arrivo dei richiedenti asilo e dei migranti economici.

In questo spirito il Movimento Europeo ritiene che, insieme al Commissario europeo responsabile per tutte le politiche che fanno riferimento alle questioni migratorie e separatamente dagli aspetti della sicurezza interna, gli Stati membri dovrebbero affidare le politiche migratorie a ministri competenti per le questioni del *welfare* e non, come avviene ora in tutti gli Stati membri, ai ministri degli interni.

A nostro avviso una vera politica europea migratoria deve contenere misure per garantire la libertà di movimento per la ricerca del lavoro, per la parità di accesso al mercato del lavoro, pari opportunità, condizioni di lavoro eque, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, assistenza sanitaria, condizioni e trattamento dei lavoratori stranieri che ritornano in patria prima della fine del periodo minimo per la pensione e assistenza all'infanzia.

In effetti, esistono vari modelli cui fare riferimento: dal considerare i migranti una risorsa per le aree interne, spopolate e in declino economico, dove possano diventare un elemento di sviluppo; all'individuazione di politiche a "migrazione circolare", facilitando così l'arrivo di lavoratori e, successivamente, il loro rientro in patria con la possibilità di mantenere relazioni culturali e finanziarie con i Paesi di accoglienza.

Il Movimento Europeo sostiene l'apertura di vie di accesso legali attraverso corridoi umanitari per chi fugge dalle guerre, dai conflitti tribali, dalla fame e dai disastri ambientali, la tutela dei minori non accompagnati e la facilitazione dei ricongiungimenti familiari, l'accelerazione delle procedure per la concessione dei visti umanitari e di permessi di protezione temporanea, il sostegno all'azione dell'Agenzia Europea d'Asilo e programmi di *resettlement* obbligatori, uno *ius soli* europeo.

Noi condividiamo la proposta di individuare i beneficiari di protezione internazionale nei Paesi africani e mediorientali dove i movimenti dei richiedenti asilo si addensano, attraverso un sistema di presidi coordinato a livello europeo preferibilmente collocati presso le delegazioni dell'Unione europea nei Paesi terzi e assicurato dalle grandi organizzazioni umanitarie, che accolgono chi si rifugia in quei territori, allo scopo di sottrarli al ricatto delle organizzazioni criminali e dei trafficanti di esseri umani. Si dovrà garantire successivamente il trasferimento dal presidio internazionale agli Stati di destinazione, dove poter formalizzare la richiesta d'asilo fissando quote eque di accoglienza per ciascuno Stato.

In questo spirito riteniamo urgente che la politica migratoria europea (ivi compresa la questione dei visti) venga fondata su un approccio che la consideri alla stregua di risposta a una crisi strutturale e non emergenziale, che escluda meccanismi coercitivi, che introduca i principi del percorso, dell'esperienza professionale e delle aspirazioni dei richiedenti asilo, che preveda l'applicazione del contributo di solidarietà non solo nel caso di autosospensione dal sistema ma anche di mancata esecuzione delle decisioni in materia di ricollocazione.

Noi riteniamo anche che l'Unione europea e gli Stati membri all'interno delle Nazioni Unite – e in particolare i membri permanenti e non permanenti europei nel Consiglio di Sicurezza – debbano porre la questione dell'aggiornamento della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951: essa risponde infatti a una logica superata, che si limita ad accordare protezione internazionale *“a chiunque...nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza...”*. Oggi occorre apprestare strumenti giuridici per migrazioni di massa, non per situazioni individuali come previsto dal *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* sottoscritto a Marrakech nel dicembre 2018 ma non ancora ratificato da alcuni Paesi europei fra cui l'Italia.

La politica di accoglienza e migratoria deve essere accompagnata da una rinnovata e rafforzata politica di cooperazione e di aiuto nel quadro di un piano europeo di investimenti fondato sul partenariato pubblico/privato intensificando il coinvolgimento dei partner socioeconomici europei e tenendo conto della situazione politica e dei regimi nei Paesi sottosviluppati e in via di sviluppo.

È necessaria una politica euro-mediterranea che garantisca la pace, la sicurezza e la solidarietà nella regione rilanciando l'idea di un “anello degli amici” e avviando progetti concreti come quelli di un rafforzamento del ruolo delle BEI e della BERS non escludendo la possibilità di nuovi strumenti finanziari specializzati nell'area, di

Università miste con parità fra il Nord e il Sud nel quadro di un'effettiva mobilità di studenti, ricercatori e docenti e di periodiche "assise" della società civile e delle comunità locali che permettano un libero confronto e lo sviluppo di una cittadinanza attiva. A questa questione si unisce l'idea di un Erasmus euro-mediterraneo.

In Africa e in particolar modo nelle relazioni con l'Unione africana, l'Unione europea può svolgere – diversamente dalla Cina e dalla Russia - un'azione positiva che accompagni (e condizioni) gli strumenti della cooperazione finanziaria con azioni per costruire o rafforzare la *governance* democratica, l'evoluzione verso lo Stato di diritto e il rispetto della dignità umana apparsi in questi anni come una leva fondamentale per la crescita economica.

d. Rafforzare la politica europea di coesione

Occorre riconoscere che la politica di coesione è il principale strumento europeo di investimenti, volto a conseguire l'obiettivo sancito dai Trattati: essa contribuisce ad apportare un valore aggiunto creando occupazione, crescita sostenibile e infrastrutture moderne, rimuovendo ostacoli strutturali, potenziando il capitale umano e migliorando la qualità della vita.

Essa facilita la cooperazione tra regioni, città e comuni, nonché una cooperazione tra il settore privato, i centri di conoscenza e le parti sociali a livello regionale.

In tale contesto attiriamo l'attenzione sulle seguenti posizioni utili a realizzare una politica più forte che promuova la coesione. Occorre che essa:

- funzioni come politica di investimento a lungo termine per tutte le regioni europee, con l'obiettivo di sostenere la crescita e l'occupazione a livello locale e regionale promuovendo soluzioni innovative per sfide quali i cambiamenti climatici e la transizione energetica, per l'inclusione sociale e per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
- si confermi più che mai necessaria in quanto espressione della solidarietà europea per superare le disparità economiche, sociali e territoriali, dato che essa offre a tutte le persone, ovunque essi vivano in Europa, la possibilità concreta di sperimentare i vantaggi dell'Unione europea;
- debba essere presentata meglio, nelle azioni di comunicazione, come la politica europea attuata al livello più vicino ai cittadini e con un impatto diretto sulla loro vita quotidiana;
- continui ad essere una politica efficace e dotata di risorse adeguate erogate tramite sovvenzioni e, laddove opportuno, attraverso strumenti finanziari (prestiti);
- sia basata sui Fondi strutturali e d'investimento europei esistenti, con una serie di disposizioni comuni più efficaci;
- promuova il rafforzamento del principio di partenariato e dell'approccio basato sul territorio, consolidando il ruolo fondamentale degli enti locali e regionali mediante un coinvolgimento attivo delle comunità urbane e rurali e la promozione di strumenti per incentivare e sostenere lo sviluppo locale tramite strategie integrate;

- debba essere coordinata meglio e messa in condizioni di parità con le altre politiche europee, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei comuni, delle città e delle regioni dell'Unione europea;
- debba essere semplificata e migliorata, sulla base di una maggiore fiducia reciproca tra i diversi livelli di governo responsabili dell'attuazione dei fondi e di un approccio più flessibile e differenziato.

e. Completare il Patto Verde Europeo per una neutralità carbonica

La *coalizione Ursula* si è formata nel novembre 2019 per il consenso ottenuto dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen sulle tre priorità politiche della legislatura 2019-2024:

- la neutralità climatica,
- la società digitale
- e la dimensione geopolitica.

La priorità delle priorità era stata identificata dalla Commissione europea nel Patto Verde Europeo, adottato come l'innovazione principale nelle politiche europee fondate su dati forniti dalla scienza internazionale, sugli obiettivi dello sviluppo sostenibile, sullo stato di degradazione del pianeta, sull'esigenza di offrire agli Europei il bene pubblico della qualità dell'ambiente e sull'impegno di collocare l'Unione europea al vertice della lotta internazionale al cambiamento climatico.

Il Patto Verde Europeo è coerente con le iniziative internazionali a cominciare dagli Accordi di Parigi del 12 dicembre 2015, ma ancor di più con la necessità di avviare una strategia europea per garantire la biodiversità e cioè la salvaguardia di tutte le specie viventi che apportano ossigeno, cibo e acqua fornendo materie prime, energia, prodotti medici e naturalmente alimentazione.

L'obiettivo della garanzia della biodiversità si è tradotto alla fine del 2022 nell'accordo di Montreal della COP15 firmato dai membri delle Nazioni Unite e naturalmente dall'Unione europea.

La legge europea sul *“ripristino della natura”* su cui si è espresso a maggioranza il Parlamento europeo rappresenta lo strumento giuridico essenziale per mantenere e mettere in atto uno degli obiettivi fondamentali del Patto Verde Europeo nel quadro di un insieme di atti normativi proposti dalla Commissione europea durante la legislatura e approvati dal legislatore (Consiglio e Parlamento europeo).

Nonostante tutto quello che è avvenuto dal 2020 in poi (la pandemia, l'aumento dei flussi migratori, la guerra in Ucraina, l'inflazione, il nuovo multipolarismo), il Patto Verde Europeo è apparso ancora più urgente e indispensabile ad una parte maggioritaria delle opinioni pubbliche, agli scienziati ed alla società civile.

La rinuncia a rendere più rigide le norme in materia di emissioni ci condannerebbe a subirle fino alla metà del ventunesimo secolo e sarebbe contraria alle norme della

Organizzazione Mondiale della Sanità secondo cui l'inquinamento dell'aria provoca nell'Unione europea settantamila morti ogni anno.

In questi anni la lotta al cambiamento climatico è stata largamente coerente con gli orientamenti iniziali del Patto Verde Europeo, se si pensa nel settore agricolo ai prodotti fitosanitari e nel settore industriali alle plastiche.

Del pacchetto legislativo presentato all'inizio della legislatura europea dalla Commissione europea sono state approvate norme in tutte le sue componenti essenziali dai due rami dell'autorità legislativa in testi che non si sono discostati di molto da quelli proposti dalla Commissione europea.

Il cammino verso la neutralità carbonica e il traguardo di "zero emissioni" non è stato tuttavia completato e ciò richiede una accelerazione delle politiche europee rispetto all'iniziale obiettivo del 2050 con una uscita dall'energia derivante dal carbone entro il 2030, dai fossili entro il 2035 e dal petrolio entro il 2040 attraverso l'adozione e l'attuazione di un nuovo Patto Verde e Sociale Europeo e consistenti investimenti nelle energie rinnovabili e alternative.

#### f. Attuare una politica comune industriale europea

Le profonde trasformazioni dell'economia mondiale (dispersione globale della produzione, automazione e robotizzazione, competizione con le economie emergenti, superamento della distinzione fra manifattura e servizi) impongono un cambiamento di rotta rispetto al tema della politica industriale europea. Non si tratta più di valutare l'"addizionalità" di politiche europee rispetto a quelle messe in campo dagli Stati membri; piuttosto, è il momento di dare forma a una politica comune che parta dalla dimensione europea e che definisca, a cascata, gli spazi d'intervento per i livelli inferiori di governo.

È necessaria una politica industriale europea innovativa che incoraggi e favorisca l'efficienza energetica, l'economia circolare, la digitalizzazione e lo sviluppo dell'automazione e dell'intelligenza artificiale compatibile con l'obiettivo della piena occupazione.

La nostra proposta è di ripensare l'idea dello "Stato facilitatore" e innovatore a livello sovranazionale. È a livello europeo che i fallimenti del mercato producono costi maggiori ed è a tale livello che la necessità di un partenariato pubblico/privato capace di "creare i mercati" si fa più forte. Non si tratta di creare adeguate *capabilities*, com'è imprescindibile in contesti in via di sviluppo, ma di risolvere il *coordination problem* che nasce nel tentativo di organizzare la specializzazione produttiva e innovativa di un intero Continente.

L'Unione europea deve in primo luogo lavorare insieme alle imprese europee, tenendo conto del suo tessuto produttivo composto essenzialmente da piccole e medie imprese

(99.8%) per sostenerle nella trasformazione digitale e per costituire il corretto quadro di riferimento nonché le condizioni per promuovere l'innovazione, gli investimenti e gli strumenti finanziari e fiscali che consentano loro di crescere e di espandersi.

L'Unione europea deve prevedere politiche di sviluppo dell'innovazione tecnologica, con una cabina di regia europea che sia in grado di indicare strategie da seguire e di coordinare il lavoro dei partecipanti facendo attenzione a che le ricadute industriali siano quanto più diffuse sul territorio europeo in un'ottica di aumento della quota percentuale del prodotto industriale sul PIL.

In questo quadro il processo di automazione che coinvolgerà l'industria manifatturiera e che richiederà misure di sostegno anche a livello europeo dovrà essere accompagnato da cambiamenti radicali nella formazione dei lavoratori ripensando programmi e metodologie didattiche e utilizzando la robotica come stimolo alle capacità cognitive e alla creazione di lavori di alta qualità.

La politica industriale europea deve essere fondata su una strategia globale che comprenda misure finanziarie, legislative e non legislative nei settori della digitalizzazione, della sostenibilità, dell'economia circolare, dell'efficienza energetica e delle imprese di economia sociale ma anche delle tecnologie militari.

Essa deve poter contare su altri strumenti sovranazionali: *i) un sistema federale di banche pubbliche d'investimento* che ruoti attorno alla BEI e che coinvolga le *State Investment Banks* dei paesi membri (e internazionali). Tale sistema avrebbe la capacità di realizzare investimenti coordinati ; *ii) appalti pubblici europei* (innovativi), capaci di mobilitare quella massa critica di domanda necessaria a garantire uno sviluppo sostenibile e accelerato di *infant industries* e nicchie tecnologiche; *iii) imprese pubbliche europee, mission oriented* e capaci di sfruttare economie di scala continentali in settori limitati in cui appare più efficace il partenariato pubblico-privato (ad es. *Galileo, Ariane, Airbus* investendo in nuovi progetti infrastrutturali, energetici e tecnologici) *iv) un patrimonio europeo*, gestito da un fondo sovrano, che permetta di rendere intergenerazionali i benefici generati dagli *asset europei* frutto di investimenti sovranazionali.

Tale politica industriale europea dovrebbe essere accompagnata sia a livello europeo che a livello nazionale, e in particolar modo in Italia, da un'efficace e reale semplificazione amministrativa.

#### g. Proteggere i diritti nella società dell'Infosfera

Con una accelerazione che conferma la capacità dell'Unione europea di reagire alle emergenze, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo sulla proposta della Commissione europea di un *European Microchips Act*: si tratta di un piano per rispondere alla dipendenza dell'industria europea nella produzione di componenti elettronici, che incide in un settore che a livello mondiale vale 450 miliardi di euro, in cui sono in posizione egemonica Cina e di Taiwan.

L'Unione europea è intervenuta con *l'European Data Act*, dettando una disciplina sull'accesso e l'utilizzo di dati, in particolare di quelli industriali.

A questo proposito occorre tenere in conto il rapporto fra intelligenza artificiale e tutela dei diritti per garantire la qualità, la trasparenza e la interoperabilità dei dati. La tecnologia della *blockchain* appare essenziale per favorire maggiore certezza nella raccolta dei dati rielaborati dai sistemi di intelligenza artificiale dando consistenza alla fiducia nei risultati prodotti dagli algoritmi.

Per reagire all'emergenza le istituzioni europee hanno accettato di investire con lo *European Microchips Act* 49 miliardi di euro, di cui 3.3 miliardi dal bilancio europeo e 6.2 miliardi di fondi pubblici nazionali: l'obiettivo è passare dal 9% della quota europea nel mercato mondiale al 20% entro il 2030, sapendo che gli Stati Uniti hanno deciso di investire 52,7 miliardi di dollari con il loro *Chips and Science Act* che comprende una parte sostanziosa di sgravi fiscali per la ricerca.

I tre pilastri dello *European Microchips Act* sono il *Chips for Europe Initiative* (che prevede la costruzione di laboratori e fabbriche per incrementare la produzione di *microchips*), la garanzia di forniture necessarie usando investimenti pubblici e privati e la collaborazione fra Stati membri.

All'investimento nella produzione di *microchips* si aggiunge la dimensione della ricerca avanzata per accelerare il livello delle conoscenze europee bloccate al livello della sperimentazione al fine di dare la priorità alla industrializzazione delle tecnologie europee.

Beneficeranno delle risorse europee gli impianti europei per la produzione di *microchips* ma anche i loro fornitori nel quadro dello sviluppo della cooperazione fra l'Unione europea e gli Stati membri che comprenderà la costante verifica dello stato di approvvigionamento dei semiconduttori, del livello della domanda e dell'offerta anche per pianificare eventuali e nuove crisi.

L'iniziativa della Commissione europea si accompagna alla maggiore flessibilità nell'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato che interessa non solo la Francia e la Germania ma anche l'Italia, che per esempio è partner della Francia nella *StMicroelectronics* all'avanguardia nella costruzione di nuovi impianti di *microchips*.

Vale la pena di sottolineare tre aspetti nell'accordo raggiunto dopo il trilogo fra il Consiglio e il Parlamento europeo con il ruolo attivo della Commissione europea:

- l'atto europeo si fonda sul partenariato pubblico/privato che è un metodo essenziale per garantire la competitività dell'infosfera europea;
- viene avviata una parte della politica industriale europea in un settore sensibile della nostra autonomia strategica;
- in una situazione di crisi si rafforza la "dimensione europea" delle nostre relazioni con Taiwan.

Al di là dello *European Microchips Act*, tutto quello che ruota intorno al mondo che si adatta all'intelligenza artificiale, ci conduce dall'internet delle cose (*Internet of things o IoT*) all'internet della interconnessione (*Internet of everything*) e supera la dimensione territoriale, solleva la questione costituzionale dell'etica e del diritto in cui l'Unione europea è oggi all'avanguardia.

La Dichiarazione del 15 dicembre 2022 sui principi e diritti per il decennio digitale ha specificato le intenzioni e gli impegni comuni e deve guidare i responsabili politici nella trasformazione digitale che mette al centro le persone e sostiene la solidarietà e l'inclusione, tramite la connettività, l'istruzione, la formazione e le competenze digitali, condizioni di lavoro eque e giuste e la libertà di scelta nelle interazioni con gli algoritmi e i sistemi di intelligenza artificiale, la partecipazione allo spazio pubblico digitale.

L'approccio europeo tende a distinguersi da quello americano caratterizzato dal ruolo determinante dei grandi *players* del mercato digitale (*BIG TECH*) e da quello cinese, caratterizzato dalla straordinaria capacità di profilazione di un sistema autocratico (*BIG STATE*), contrapponendo ad essi una cultura da *BIG DEMOCRACY*, fondata sulla capacità regolatoria propria dell'Unione europea, caratterizzata dalla progressiva trasformazione dei principi etici condivisi in strumenti normativi, idonei a garantire un livello significativo di equilibrio tra il rispetto dei diritti fondamentali e le esigenze della ricerca scientifica e tecnologica.

Un imponente processo di disciplina del mondo digitale, delle sue tecnologie e della Ai è stato approntato con il cosiddetto *Digital Compass* che ha portato a svariati provvedimenti come il *Digital Market act*, *Il Digital Service Act* e il *Data Act* ed un accordo politico per un *AI Act* che riguarda anche le nuovissime tecnologie dei *chatpot* per riconciliare l'utilizzo delle macchine con il rispetto dei diritti fondamentali della Carta e con il dominio umano. Specifici diritti alla trasparenza e al controllo umano sarebbero garantiti a tutti coloro che svolgono il loro lavoro attraverso l'intermediazione delle piattaforme.

#### h. Completare l'Unione economica e monetaria

Il completamento dell'UEM è condizione preliminare e necessaria per stabilizzare il ciclo ma anche per promuovere la crescita ecosostenibile e per garantire la prosperità.

A livello sovranazionale serve un vero e proprio Governo economico che possa coordinare tutti gli strumenti (monetari e fiscali) della politica economica e finanziaria.

Il sistema della *governance* complessiva dell'Unione monetaria, concepito per gestire in primo luogo *shock* contenuti sul piano quantitativo, ha mostrato tutti i propri limiti a fronte di crisi di ampie dimensioni.

Il modo asimmetrico con cui gli Stati dell'Eurozona hanno reagito alla crisi economica; l'applicazione di regole pensate per favorire gli aggiustamenti delle singole economie

rispetto a *shock* esterni senza alcuna considerazione delle conseguenze sociali; i vincoli di finanza pubblica che hanno riguardato in modo indiscriminato sia le spese correnti che quelle in conto capitale; le modalità e il contenuto della riforma apportata dall'Unione europea alla sua *governance* economica dopo le crisi finanziarie valorizzando in via principale la funzione di stabilizzazione finanziaria; l'assenza di compensazioni sociali 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 (ma probabilmente strumentale a ridurre la spesa sociale) tra la politica monetaria (di competenza esclusiva dell'Unione europea), la politica economica intergovernativa e le politiche sociali in buona parte di competenza degli Stati, hanno determinato la mancata realizzazione degli obiettivi di uno spazio unico europeo "socialmente giusto".

Il sistema di imposte europee – con una pressione fiscale globale sui cittadini e sulle imprese che deve essere globalmente invariata ma più equamente distribuita secondo il principio della progressività - deve avere un'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.

L'Unione europea deve perseguire l'obiettivo di una maggiore armonizzazione tra i sistemi fiscali nazionali al fine di ridurre la concorrenza fiscale che ha l'effetto di concentrare il carico fiscale sui fattori meno mobili della produzione e prima di tutti il lavoro.

In questo quadro, l'Unione europea deve intraprendere forti iniziative contro il riciclaggio di denaro, l'evasione, l'elusione in particolare nei confronti delle società multinazionali e il "turismo tributario" superando la concorrenza fiscale al ribasso attraverso una reale armonizzazione fiscale europea.

#### i. Aprire le vie per la pace

*Eve of Destruction* fu, a metà degli anni '60, la canzone-simbolo di Barry McGuire contro l'inutilità della guerra, di qualunque guerra, della denuncia dell'esplosione del mondo nelle mani delle potenze nucleari e dell'assurdità di sistemi che mandavano a combattere ragazzi di diciotto anni "abbastanza grandi per uccidere ma non abbastanza grandi per votare".

Più di sessanta anni dopo il mondo rischia nuovamente di esplodere nelle mani delle stesse potenze nucleari, di Stati con armi nucleari non dichiarate o in via di costruzione, di Stati che aderiscono alla condivisione di armi nucleari, nonostante il Trattato sulla non proliferazione nucleare del 1968.

Si calcola che nel mondo ci siano oggi oltre quindicimila ordigni nucleari la cui esplosione causerebbe la distruzione dell'umanità se organizzata in modo da colpire tutte le aree del pianeta.

Nonostante questi imponenti arsenali, l'opinione diffusa nelle capitali degli Stati che governano – o pensano di governare – il mondo è che le armi nucleari non saranno usate per vincere un conflitto sul terreno; che USA, Russia, Cina, Francia e Regno Unito non rinunciano all'arma nucleare perché essa è uno degli strumenti per mantenere il diritto di voto nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite attribuito loro come potenze vincitrici; che il possesso o la condivisione delle armi nucleari abbiano invece una funzione di deterrenza per conservare il ruolo di attori geopolitici in aree di permanenti tensioni nel mondo (India e Pakistan, Corea del Nord, Israele, Iran, Turchia).

Il gran numero di conflitti che hanno insanguinato il mondo dal 1945 ad oggi - e che nella maggior parte dei casi sono apparsi come guerre civili o sono rimasti chiusi all'interno di una ben delimitata area regionale - possono espandersi e coinvolgere direttamente potenze con ambizioni extra-regionali o mondiali come è avvenuto nell'aggressione della Russia all'Ucraina e come potrebbe avvenire in Medio Oriente.

Di fronte a questa situazione si pone con urgente drammaticità la questione del ruolo planetario che può essere svolto dall'Unione europea nell'ambito della propria autonomia strategica per costruire e mantenere la pace già a Trattati costanti, mettendo a disposizione gli strumenti militari e civili di cui essa dispone o che potrebbero essere dispiegati in tempi rapidi rafforzando nello stesso tempo lo strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*).

Tutte queste questioni dovranno far parte delle priorità strategiche che l'Unione europea dovrebbe mettere sul tavolo di una Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (*Helsinki-II*), sollecitata più volte dal Movimento Europeo insieme al rilancio della cooperazione fra essa e i paesi del Medio Oriente e del Nord Africa (*MENA*) e al partenariato con l'Unione africana (*Ua*) e far parte dell'agenda della futura Comunità geopolitica europea nella prospettiva di un processo di integrazione europea differenziata, i cui contorni emergeranno durante la fase costituente da avviare con la prossima legislatura europea

Nello spirito e in coerenza con l'impegno a favore della pace, l'Unione europea dovrebbe sottoscrivere il Trattato internazionale per la proibizione delle armi nucleari (TPNW) entrato in vigore il 22 gennaio 2021 con 68 adesioni, la cui applicazione era stata sollecitata nel settembre 2020 da 56 ex presidenti, ex primi ministri ed ex ministri di Stati membri della NATO che avevano ribadito che *"le armi nucleari non servono a nessuno scopo militare o strategico legittimo viste le conseguenze umane e ambientali catastrofiche di qualsiasi loro uso"*.

In un pianeta profondamente instabile e con un disordine internazionale in transizione, appare evidente che l'autonomia strategica europea debba seguire la via di un multilateralismo globale che metta al centro le sfide del mondo di oggi senza perseguire il tragico obiettivo di sostituire a una somma di nazionalismi statali l'isolazionismo continentale del nazionalismo europeo (*Europeans first*).

Tutto ciò pone la questione della riforma delle organizzazioni globali internazionali come l'Organizzazione delle Nazioni Unite e l'Organizzazione Mondiale del Commercio, dove l'Unione europea deve porre come priorità il rispetto dello Stato di diritto, valore imprescindibile al suo interno e nelle relazioni con i paesi terzi.

*“Prospettare una sede internazionale che rinnovi radici alla pace, che restituiscia dignità ad un quadro di sicurezza e di cooperazione (sul continente, n.d.r.) sull'esempio della Conferenza di Helsinki del 1975”* – come ha affermato il Capo dello Stato Sergio Mattarella – è responsabilità primaria dell'Unione europea e della propria *“autonomia strategica”* a monte della propria *“bussola (militare) strategica”* e nel quadro di un'unica politica estera e della sicurezza di cui deve far parte a valle una difesa comune.

### I. Garantire la sicurezza esterna

La difesa è uno dei terreni simbolici – insieme alla democrazia, ai diritti e alla moneta – su cui costruire una nuova Europa. Noi siamo convinti che si otterrà un consistente beneficio politico e si rafforzerebbe il consenso dei cittadini verso l'Unione europea se si sfruttassero a fondo le economie di scala derivanti dall'integrazione fra i sistemi di difesa nazionali.

Nel nuovo sistema internazionale, la difesa europea deve essere concepita come strumento per consentire all'Unione europea di agire efficacemente per il mantenimento (*peace keeping*) e la costruzione (*peace building*) della pace ma anche per intervenire nel quadro e su mandato delle Nazioni Unite creando dei *peace corps* europei al fine di contribuire ad azioni di mediazione nei conflitti locali.

L'Unione europea deve agire sia per attuare un controllo rigoroso nella vendita degli armamenti sia per la riduzione reciproca, equilibrata e controllabile a livello internazionale delle forze militari e degli armamenti.

A breve termine e usando lo strumento della cooperazione rafforzata occorre pensare a misure comuni per reagire ad attacchi informatici e, attraverso la cooperazione strutturata permanente, affidare la gestione di crisi specifiche a un gruppo di Stati membri, procedere sulla via della standardizzazione degli armamenti, del coordinamento delle politiche industriali nazionali con regole comuni sulla vendita delle armi al di fuori dell'Unione europea.

Occorre prevedere strumenti per rendere più efficace la definizione di interessi strategici comuni come l'ampliamento delle missioni dello Stato Maggiore Europeo, istituito nel 2002, per gestire operazioni militari di lunga durata affidando all'MPCC (*capacità militare di pianificazione e condotta* istituita dal Consiglio l'8 giugno 2017) - oltre alle operazioni non esecutive - anche missioni esecutive nella prospettiva di un vero Quartiere generale europeo sul modello dello SHAPE fino al 2003 e poi divenuto ACO (*Allied Command Operations*) e un'Accademia Militare per la preparazione degli ufficiali.

La bassa efficienza della spesa per la difesa nei Paesi europei nel loro complesso dipende anche dalla frammentazione del mercato interno della difesa, finora refrattario a qualsiasi sforzo di integrazione: occorre pertanto dare impulso ad una progressiva convergenza delle industrie nazionali del settore, salvaguardando capacità tecnologiche e base occupazionale, in un'ottica di realistica razionalizzazione.

È opportuno proporre all'ONU la creazione di una "Forza di Polizia Internazionale" (di cui le forze integrate della difesa europea potrebbero essere un nucleo) alternativa agli strumenti di *peace keeping* e *peace building* che fanno riferimento ad azioni militari e non di polizia.

La politica di sicurezza e difesa, cuore pulsante della sovranità di un popolo, si fa tuttavia sulla base di una strategia complessiva di politica estera.

Le decisioni strategiche in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa in Europa sono invece ancora saldamente nelle mani dei Governi nazionali all'interno del Consiglio europeo o nella gestione delle relazioni internazionali nonostante le numerose missioni dell'Unione europea in Paesi terzi mentre i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo sono di fatto esclusi dal controllo democratico di scelte che fanno parte degli interessi essenziali delle cittadine e dei cittadini come la pace e la sicurezza. In questo senso l'idea di affidare il coordinamento della difesa ad un futuro "commissario" lascerebbe inalterata la sua dimensione confederale così come è avvenuto per la politica estera.

La politica di sicurezza e difesa non può, dunque, essere il frutto di scelte legittimamente e democraticamente assunte con piena responsabilità di fronte alle cittadine e ai cittadini, e richiede quindi un'integrazione politica e meccanismi decisionali che a oggi sono ben lontani anche solo dall'essere evocati.

Senza questi elementi imprescindibili, la cooperazione strutturata permanente – sottoposta al vincolo dell'unanimità fra un numero molto elevato di Paesi aderenti con posizioni fortemente diversificate in tema di difesa europea - subirà le conseguenze dell'inefficacia di qualunque accordo di cooperazione intergovernativa e non potrà rappresentare l'embrione di una vera e propria cessione e condivisione di sovranità.

Prima di creare un debito comune appare per noi necessario definire una autentica condivisione degli obiettivi di politica estera e la percezione ugualmente condivisa delle minacce, disponibilità a mettere in comune strumenti di difesa ivi compresi quelli nucleari al servizio di missioni e di strategie comuni, maggiore interoperabilità di forze armate nazionali, una base di industria pubblica comune e regole comuni sulla vendita delle armi a paesi terzi.

Una cessione a metà darebbe vita a un modello ambiguo e inefficiente, col rischio che la già debole capacità militare e di sicurezza interna dei 27 a livello nazionale diventi un mostro giuridico altrettanto inefficiente e incapace di agire a livello sovranazionale: tutto ciò accadrebbe se la difesa europea non sarà sottoposta al controllo di un

Governo federale che risponda al Parlamento eletto democraticamente dalle cittadine e dai cittadini europei.

I Paesi europei hanno bisogno di decisioni e dimensioni che permettano di affrontare e superare le carenze militari e i deficit decisionali e operativi esistenti.

Il Governo europeo dovrà essere chiamato a rappresentare in futuro l'Unione europea nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come logica conseguenza dell'attribuzione di un seggio unico europeo nel quadro di una riforma in senso regionale delle Nazioni Unite.

Ma al di là delle ineludibili riforme istituzionali e dell'uso generalizzato della maggioranza qualificata deve essere sciolto il problema politico dei rapporti tra Unione europea e NATO.

È evidente che col raggiungimento di una maggiore autonomia della PESC pur complementare alla NATO il peso dell'Unione europea nell'Alleanza crescerebbe ed eviterebbe una dipendenza eccessiva dalle decisioni prese dal maggiore alleato. Per perseguire tale obiettivo occorre tuttavia dotarsi di un'Agenzia degli Armamenti in grado di provvedere alla produzione di armamenti europei, supplire alle necessità di intelligence e di logistica attualmente fornite in gran parte dagli Stati Uniti.

Si pone poi il problema di come finanziare una difesa comune. È evidente che gli Stati membri dell'Unione europea non potrebbero essere sottoposti a una doppia contribuzione, quella NATO e quella dell'Unione europea.

A mano a mano quindi che crescerà l'autonomia della difesa europea si dovrà pensare a un graduale disimpegno finanziario, ma non politico e strategico, dalla NATO di cui alcune attività verrebbero assunte in proprio dall'Unione europea anche se in modo complementare a quelle della NATO.

Serve una collaborazione dell'Unione europea (e dei suoi Stati membri) con la NATO per coordinare i processi di investimento nel settore della difesa in modo da colmare tali lacune e carenze, consentire il dialogo e arrivare a decisioni che mettano d'accordo le principali parti interessate (i ministeri della difesa, la NATO, le istituzioni dell'Unione europea e l'industria della difesa) e sostenere gli sforzi europei per garantire efficienti capacità militari.

Occorre superare i paralizzanti disaccordi politici tra gli Europei dell'Unione europea e quelli che non ne fanno parte, le sotto-regioni, nonché alcuni Stati membri chiave come Germania e Polonia.

#### m. garantire la sicurezza interna

I timori dei cittadini europei sono diretti anche alla sicurezza interna davanti al terrorismo internazionale che si richiama a matrici di fondamentalismo islamico ed è provocato da persone residenti sul territorio dell'Unione europea e alla criminalità organizzata.

L'Unione europea ha mostrato pesanti lacune e sconcertanti limiti nella propria azione. Molto è dipeso dall'inadeguatezza dei Trattati; ma si può fare di più anche sulla loro

base e impostare meglio gli strumenti cooperativi nel campo giudiziario, fra le forze di polizia e i servizi d'informazione.

In particolare, la realtà ha messo in evidenza che la *Procura Europea* – costituita attraverso il metodo della cooperazione rafforzata sulla base di un compromesso lontano dalla logica comunitaria - non può avere competenza soltanto nella garanzia della protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, ma deve operare anche per l'effettiva applicazione del diritto penale e difendendo le nostre libertà fondamentali e la nostra sicurezza.

Quest'ulteriore competenza deve essere essenzialmente di iniziativa, di coordinamento e di efficienza procedurale; rispondere a un'esigenza di stretta attualità nella lotta contro il terrorismo, la corruzione e la criminalità organizzata gettando le basi di una vera "procura federale" e non del solo coordinamento intergovernativo delle procure nazionali.

Nella lotta al terrorismo uno strumento importante e urgente è la creazione di un'Agenzia di intelligence federale e nella lotta alla criminalità organizzata l'inserimento del reato di associazione di stampo mafioso nei sistemi penali degli altri Paesi europei com'è stato proposto dal Parlamento europeo.

In questo quadro l'Unione europea – tenendo anche conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia - dovrà stabilire regole che assicurino nello stesso tempo la sicurezza dei diritti (delle persone) e il diritto alla sicurezza (delle collettività).

L'integrazione si svilupperebbe in tal modo in un sistema di cerchi concentrici comprendenti le varie politiche.

D'altra parte, i membri della zona euro e dell'Area Schengen partecipano già a forme di integrazione più approfondita, con eccezioni permanenti o temporanee per i Paesi non partecipanti.

#### n. Creare una comune identità europea

Il tema dell'identità europea nel quadro di un'identità multilivello è certamente una componente essenziale della più ampia dimensione della cittadinanza europea. La valorizzazione e la salvaguardia del comune patrimonio europeo e l'educazione e la formazione verso una nuova identità culturale europea devono assumere un ruolo prioritario nella definizione delle politiche e dei programmi europei del domani così come lo sviluppo di un'economia della cultura a livello dell'Unione europea.

Molte iniziative potrebbero essere rafforzate e completate per sostenere questo fondamentale pilastro della cittadinanza europea costruito con il cemento delle *cultural and educational policies* europee, rafforzando nei programmi scolastici nazionali la

dimensione dell’educazione civica europea, dello studio della storia e della conoscenza delle lingue come strumento di valorizzazione del multilinguismo europeo.

In questo quadro che unisce la dimensione culturale a quella educativa è importante dotare l’Unione europea di strumenti di dialogo fra credenti e non credenti e di lotta alla radicalizzazione, com’era avvenuto durante i dieci anni della Commissione Delors con il programma *“Un’anima per l’Europa”* fondando questi strumenti sugli articoli 10, 17 e 19 TFUE e 10 della Carta dei Diritti Fondamentali.

La Convenzione sul Valore del patrimonio Culturale per la Società (Faro 2005) e la Convenzione dell’UNESCO sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali (Parigi 2005) costituiscono basi giuridiche innovative definendo la produzione culturale europea come un elemento dinamico che ruota intorno alla persona e per garantire l’unità nella diversità.

Diritti culturali, cittadinanza attiva, partecipazione democratica ai processi culturali sono espressi nel lavoro di comunità patrimoniali che valorizzano e tutelano il patrimonio locale con l’obiettivo di migliorare la qualità della vita e trasmettere alle future generazioni le nostre tradizioni culturali. Rappresentano un utile riferimento normativo per salvaguardare le tradizioni innovando e creando nuovi prodotti culturali europei.

Non ultimo occorre sottolineare il ruolo della cultura europea (*softpower*) nel diffondere i valori europei fondati sulla diversità culturale come fonte di dialogo e non di conflitti partendo dall’arte come strumento di pace, la libertà di espressione, l’apertura verso il diverso e l’innovazione culturale.

Si propone di conseguenza la creazione di una rete di Istituti Europei di Cultura nei Paesi extraeuropei con la finalità di diffondere e gestire attività di cooperazione culturale bilaterale o multilaterale e diffondere la conoscenza dei valori europei grazie alle opere di artisti e letterati di tutta Europa.

#### o. Introdurre un nuovo metodo per l’allargamento

L’Impero sovietico si è dissolto più di trenta anni fa e i Paesi dell’Europa centrale che ne facevano parte sono entrati nella casa dell’Unione europea fra il 2004 (i paesi Baltici con i paesi del cosiddetto “gruppo di Visegrad” in via di progressiva evaporazione, insieme alla Slovenia, Cipro e Malta) e il 2007 (con l’entrata della Bulgaria e la Romania); a essi si è infine unita la Croazia nel 2013.

Ci sono voluti quindici anni perché si completasse il processo di unificazione dell’Europa occidentale con l’Europa centrale: si è ricomposto un assetto territoriale molto simile a quello precedente le guerre mondiali del secolo scorso e prima della divisione dell’Europa fra l’egemonia americana e l’imperialismo sovietico.

Come sappiamo, i Paesi dell’Europa centrale usciti dall’Impero sovietico si sono protetti sotto l’ombrello della NATO e cioè nel quadro dell’egemonia americana prima di entrare nella casa comune europea anche perché l’Unione europea aveva rinunciato ad essere nello stesso tempo il partner politico dell’Alleanza Atlantica e il pilastro europeo della sua organizzazione militare pur sapendo o pensando fino al 24 febbraio 2022 che

L'ipotesi di un'aggressione armata della Russia a uno dei suoi ex-satelliti sarebbe stata molto remota.

La Federazione Jugoslava si è dissolta più di trenta anni fa ma i suoi territori divenuti progressivamente Stati indipendenti hanno atteso a lungo prima di presentare domanda di adesione all'Unione europea a cominciare dalla Macedonia (divenuta poi "del Nord") nel 2004 per finire con la Bosnia nel 2016 passando per il Montenegro nel 2008 e la Serbia nel 2009 (insieme alla Albania).

Essi hanno atteso ancora più a lungo perché fosse concesso loro lo "status di candidato" (che non è tuttavia formalmente previsto dal Trattato, con una formula suggerita solo nel 2022 dall'Ucraina e poi accettata dal Consiglio europeo, dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo) e ancor di più perché fossero aperti i negoziati di adesione con una attesa che per la Macedonia ("del Nord") è durata ben diciotto anni.

I negoziati di adesione non hanno mai intrapreso la via di un esame dettagliato dossier per dossier (che sono più di trenta) come era avvenuto invece per i Paesi dell'Europa centrale ed i rapporti annuali della Commissione europea sullo stato delle riforme interne sono stati considerati a Bruxelles e nelle capitali come un doveroso ma quasi inutile esercizio burocratico.

L'aggressione della Russia all'Ucraina, con le minacce alla Moldova e alla Georgia, ha mutato radicalmente la dimensione geopolitica delle relazioni dell'Unione europea con i Paesi candidati perché i Venticinque si sono resi conto, forse tardivamente, che il processo di unificazione dell'Unione europea verso l'Europa orientale ed i Balcani dovesse procedere contestualmente o secondo il metodo della "regata" e cioè con i negoziati che partono o ripartono tutti insieme e si concludono poi – come ha detto la Commissione europea - sulla base dei meriti di ogni Paese o secondo il metodo del "big bang" irresponsabilmente immaginato dall'ineffabile Charles Michel per il 2030.

Al Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023 si è deciso di far partire i negoziati di adesione per l'Ucraina, la Moldova e la Bosnia insieme a quelli con la Macedonia del Nord, il Montenegro, la Serbia e l'Albania rinviando a tempi migliori le relazioni con il Kosovo e la Georgia seguendo o il metodo del *big-bang* di Charles Michel per fissare una data *ad quem* o più probabilmente il metodo della regata.

Da un certo punto di vista, la decisione fra questi due metodi appare a noi marginale rispetto a due aspetti di sostanza che condizionano da anni il dibattito sulle dimensioni territoriali dell'Unione europea e sul tema dei suoi confini politici esterni.

Il primo aspetto riguarda la *vexata quaestio* dell'alternativa fra approfondimento (*deepening*) e allargamento (*enlarging*) che non è mai stata risolta in occasione di quattro precedenti unificazioni o, meglio, che è stata risolta privilegiando l'allargamento come è avvenuto nel 1973 con l'adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, nel 1981 con l'adesione della Grecia, nel 1986 con l'adesione del Portogallo e della Spagna perché l'Atto Unico fu negoziato prescindendo da quelle adesioni, nel 1995 con l'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia che precedettero il Trattato di Amsterdam ed infine con il *big bang* del 2005 che ha preceduto l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 considerando il contenuto irrilevante del Trattato di Nizza del 2003 e ricordando che i rappresentanti dei Paesi candidati parteciparono alla Convenzione sul Trattato-costituzionale e non sono stati invece invitati ad assistere ai lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Teoricamente l'approfondimento prima dell'allargamento avrebbe dovuto avvenire con il Trattato di Maastricht del 1993, che fu tuttavia concepito nel 1988 per realizzare l'Unione economica e monetaria e fu poi completato con l'idea di gettare le basi di una unione politica dopo la caduta del Muro di Berlino ma che mantenne, con i suoi tre pilastri, una struttura prevalentemente intergovernativa.

Di fronte alla prospettiva di una Unione europea che potrebbe allargare i suoi confini a Oriente verso l'Ucraina e la Moldova e a Sud-Est verso i Balcani giungendo fino a comprendere trentaquattro Stati membri in attesa della Georgia e del Kosovo, la logica politica, economica, sociale, finanziaria ed istituzionale vorrebbe che le conseguenze geopolitiche di questo ampliamento vengano affrontate ed adottate prima del completamento della sua unificazione non solo per quanto riguarda il suo funzionamento istituzionale ma anche per quanto riguarda la dimensione e la struttura del suo bilancio, i principi dello Stato di diritto ed il rispetto dei valori fondamentali a cominciare dalla protezione delle minoranze, il primato del diritto europeo e la condivisione della sovranità, la cittadinanza europea e la libera circolazione ivi comprese le politiche migratorie.

Il secondo aspetto riguarda la dimensione democratica e in definitiva la garanzia del consenso consapevole poiché, in base ai trattati, il Parlamento europeo è consultato all'atto della domanda di adesione ed è chiamato ad esprimere il suo accordo solo alla fine dei negoziati sui trattati fra l'Unione europea e lo Stato candidato ed i Parlamenti nazionali sono inizialmente informati sulle domande di adesione e sono chiamati solo a ratificare i trattati conclusi dai Governi.

Appare dunque necessario e urgente aggiornare le procedure di adesione per rafforzare il ruolo dei Parlamenti (europeo e nazionali, ivi compresi i poteri regionali con un ruolo legislativo) durante tutto il processo di allargamento come viene suggerito dal Parlamento europeo nel rapporto delle commissioni affari esteri ed affari costituzionali e dal rapporto della Assemblea nazionale francese elaborato dal presidente della commissione esteri Jean-Louis Bourlanges.

Infine e poiché in molti casi, sia nei Paesi membri dell'Unione europea che nei Paesi candidati, i trattati di adesione sono sottomessi a referendum confermativi o consultivi è necessario avviare delle campagne di informazione e di comunicazione affidandole alla responsabilità e alle risorse anche finanziarie della Commissione europea e del Parlamento europeo in modo tale da mobilitare l'azione delle reti della società civile, dei partners sociali e del mondo accademico e dell'educazione nell'ambito dei programmi europei che sono già aperti alla partecipazione dei Paesi candidati affinché l'unificazione dell'Europa sia un'operazione di successo.

## VI. Perché e come cambiare l'Unione europea

Come dimostrano le proposte fin qui avanzate, molto potrebbe essere fatto senza intervenire con modifiche dei Trattati vigenti.

Tuttavia, noi riteniamo che una riforma vera e profonda del sistema europeo sia ineludibile per passare dal metodo comunitario al metodo federale definendo gli elementi essenziali di un'Europa unita, democratica e solidale, le modalità e l'agenda per realizzarla.

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, sanitaria, sociale, politica e militare.

Il metodo abituale – che assegna priorità agli accordi fra i Governi - non appare più consono ai tempi attuali e ancor meno a quelli futuri. Del pari, non risponde agli obiettivi di una riforma trasparente e partecipativa il metodo della *Convenzione*, vincolata dall'obbligo di sottoporre il risultato delle sue deliberazioni a una conferenza intergovernativa e alla ratifica in tutti gli Stati membri.

Siamo, invece, convinti che sia indispensabile procedere in maniera trasparente e democratica innovando il metodo per consentire ai Paesi e ai popoli che hanno democraticamente accettato di condividere parti importanti delle proprie sovranità di completare il cammino verso un modello federale.

Coerentemente con la nostra ispirazione federalista che si richiama al “Manifesto di Ventotene” e che si è consolidata negli anni sulla base delle esperienze maturate durante il processo di integrazione europea, noi intendiamo aprire un dibattito sul metodo che deve condurre in tempi certi verso un'Unione di tipo federale.

È praticamente impossibile che ci si arrivi emendando parti degli attuali Trattati perché ciò sarebbe difficilmente comprensibile per le opinioni pubbliche e richiederebbe un accordo unanime dei Governi di tutti i Paesi membri dell'Unione europea e le ratifiche – parlamentari o referendarie – in ogni Paese.

Occorre una fase costituente ispirandosi al metodo adottato dal Parlamento europeo nella sua prima legislatura su suggerimento di Altiero Spinelli, una fase a cui seguirà quella deliberativa, dove ineludibile sarà l'intervento della sovranità popolare attraverso un referendum paneuropeo confermativo. 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 paneuropeo le cittadine e i cittadini si esprimeranno sul nuovo assetto federale europeo, sulle sue regole costituenti e fondanti e sul superamento della dimensione degli attuali Stati nazionali. Se la fase preparatoria sarà sufficientemente coinvolgente ed efficace, sarà chiamato a esprimersi un corpo elettorale che, a quel punto, risulterà più coscientemente “europeo”.

L'obiettivo, l'esplicito traguardo della prossima riforma non può che essere una federazione europea: non un super-Stato centralizzato, bensì una Comunità federale capace di esercitare efficacemente quelle competenze che sopravanzano la capacità di governo del singolo Stato.

## VII. I giovani europei: un nuovo ruolo per l'Europa del futuro

Le elezioni europee del 2024 si delineano come una pietra miliare nel percorso evolutivo del continente, offrendo un'opportunità per modellare il destino europeo. In questo scenario cruciale, il ruolo attivo e influente dei giovani emerge come un elemento cardine: la loro partecipazione attiva è fondamentale per garantire che le istituzioni europee riflettano le reali esigenze delle nuove generazioni.

La voce dei giovani deve risuonare nei corridoi istituzionali, plasmando politiche e iniziative che rispondano alle sfide della contemporaneità. L'elemento distintivo del contributo delle nuove generazioni risiede proprio nella loro prospettiva innovativa. La crisi climatica, la digitalizzazione accelerata e le sfide sociali richiedono soluzioni audaci e progressiste. Dunque, sono i giovani, con la loro inclinazione naturale all'innovazione e alla tecnologia, ad essere in una posizione privilegiata per guidare l'Europa verso una società più sostenibile e orientata al futuro.

Occorre però un nuovo modo di pensare l'attivismo per intercettare la volontà di impegno degli europei di domani, puntando sulla radicalità di una lotta in grado di restituire la percezione di incidere nel realizzare un futuro migliore. Non parliamo solo della "generazione Erasmus", poiché l'europeizzazione dei percorsi di studio e di lavoro riguarda una quota ancora minoritaria degli studenti, un'etichetta che veicola una europeizzazione sommaria se non affiancata da un'opera di responsabilizzazione.

Questo processo, più che un'identità europea fondata su principi cosmopolitici (capace, cioè, di generare una trasformazione culturale e delle lealtà), rischia di dare forma solo a un diffuso "cosmopolitismo banale", che vede protagonista una "generazione annoiata". Il cosmopolitismo dei viaggi europei con i voli *low-cost*, della condivisione di simboli e di forme di consumo, delle cene etniche.

Una patina di identità superficiale, deterritorializzata e depoliticizzata che può essere concepita come una forma intermedia di appartenenza che si sviluppa tra una *élite* cosmopolita e una significativa parte di europei confinati nella dimensione locale. I giovani hanno, invece, un interesse in questa lotta sul piano del dovere e non solo del diritto, poiché è della definizione del loro futuro che interessa la politica (in generale) e questi processi (in particolare).

In vista delle elezioni europee occorre capovolgere l'idea per cui i giovani sono visti sempre più come un ulteriore fardello per la società, esclusi da un qualsiasi discorso sulla promessa di un futuro migliore. Spesso sono considerati parte di una popolazione usa e getta, la cui presenza minaccia di richiamare alla mente memorie collettive rimosse sulla responsabilità degli adulti.

Eppure, nella storia non esistono rivoluzioni, né società progressiste che abbiano una chiara idea del domani senza un ruolo attivo e centrale dei giovani.

L'Europa di oggi ha perso la propria idealità perché non è più "una promessa", ma un potere esistente e fattuale (spesso un capro espiatorio dei danni delle politiche nazionali), seppur con tutte le limitazioni del caso.

Da un lato, si deve proporre un nuovo ordine democratico a livello sovranazionale pensato sui principi di "giustizia e libertà", che rigetti il "cuore di tenebra" del nostro passato e che si concretizzi nella nascita di una vera unione politica.

Dall'altro lato, un impegno per salvare la civiltà europea passa dal definire un cammino di riscatto di chi è emarginato o alle periferie: un nuovo patto sociale dopo quello fallito tra cittadini e Stato nazionale.

Affinché la democrazia europea prospiri, è essenziale garantire che le voci dei giovani siano ascoltate e che le loro preoccupazioni siano effettivamente affrontate a livello politico. Il coinvolgimento attivo delle nuove generazioni non solo arricchisce il panorama politico con nuove prospettive, ma contribuisce a costruire una società più inclusiva e responsabile. In questo modo, i giovani possono diventare protagonisti in un futuro che rispecchi le aspirazioni di tutti.

#### I. Federalismo e minoranze

Fintantoché la legittimità del potere politico si fonderà sulla coincidenza tra Stato e nazione, la sola esistenza di uno o più gruppi che non presentano le caratteristiche (linguistiche, religiose, etniche, di genere, ecc.) grazie a cui viene definita l'identità della nazione dominante costituisce una negazione della legittimità dello Stato.

L'ideologia nazionalista impone una cultura unitaria attraverso simboli mitici che portano alla coincidenza dell'idea di cittadinanza con l'appartenenza a una comunità nazionale considerata omogenea in modo fittizio nei suoi valori assolutizzati.

L'omogeneità culturale "immaginata" rientra così nell'irrealistica e artificiosa distopia cui lo sciovinismo tende inevitabilmente: un atteggiamento di conservazione, di piena adesione a una tradizione reinventata in base alle esigenze della politica contingente.

Collegare il senso di appartenenza al bisogno di identificarsi nella nazione ha comportato un allargarsi dello Stato al di là della sfera pubblica, per invadere la sfera privata delle scelte etico-culturali (per assicurarsi l'interiorizzazione da parte dei cittadini dell'ideologia nazionale) con conseguenze sul modello di famiglia percepito come "tradicionale" o definendo i ruoli di genere a prescindere dai diritti di autodeterminazione delle persone. Tale concezione porta a una spirale di violenza senza uscita e all'esclusivismo (o integralismo) identitario, che nelle sue forme estreme impone l'inclusione o l'esclusione forzata dei "diversi" (persone, gruppi, lingue, culture, religioni, ecc.). Ciò può avvenire da un lato attraverso l'assimilazione imposta e non di rado violenta, dall'altro attraverso l'emarginazione, la discriminazione, la violenza, l'espulsione dal territorio o addirittura lo sterminio (che passa dal negare l'umanità dell'altro).

L'integralismo etnico produce sempre attriti e conflitti: quanta più statualità si collega all'affermazione degli obiettivi etnici o nazionali, tanto più pericolose ne saranno le

conseguenze. Chi è consapevole quanto pericolosa sia ogni tentazione di esclusivismo etnico, dovrà lavorare intorno a politiche positive di convivenza, di inclusione, di intersezzionalità e di interculturalità: sarà questa una delle principali sfide del prossimo futuro, e sarà questo uno dei parametri decisivi secondo cui si devono misurare gli Stati, le strutture politiche ed anche gli stessi obiettivi e le iniziative della società civile.

Al centro di ogni conflitto sociale troviamo sempre “l'esclusione e l'oppressione”, è per questa ragione che sono indissolubilmente legati alla lotta per l'autonomia economica, politica, culturale, creativa e ideale di autodeterminazione della persona. Limitarsi a proclamare l'uguaglianza non basta, è indispensabile la flessibilità di norme specifiche che tutelino le differenze, bisognerà valorizzare la dimensione territoriale più che la dimensione etnica o nazionale: il comune vincolo che unisce le persone conviventi su uno stesso territorio costituisce un legame con esso e tra le generazioni che vi si susseguono.

La globalizzazione, deterritorializzando i rapporti tra le comunità, pone il problema della democratizzazione degli organismi internazionali (a cui sono trasferite un crescente numero di funzioni) che presidiano i rapporti tra gli Stati e quello del superamento della divisione politica del genere umano in Stati sovrani. I governi non sono in grado di contrastare le ricadute negative della globalizzazione senza governo mondiale, di qui l'affermazione di una domanda politica di chiusura etnico-nazionale o, addirittura, regionale. Il federalismo potrebbe risolvere i problemi cui abbiamo accennato, come contestuale spostamento di poteri e di competenze verso il basso e verso l'alto. Verso il basso, attraverso il rafforzamento delle autonomie e dell'autogoverno locale, e verso l'alto attraverso la costruzione di autorità e ordinamenti sovranazionali.

In uno Stato federale compiuto le minoranze dovrebbero essere garantite dalle istituzioni, mentre le opinioni politiche dei cittadini non sarebbero più imposte dalla loro appartenenza ad una comunità. È lo scegliere di essere parte di quella comune collettività e di decidere insieme le regole che è un aspetto fondamentale.

In un'Europa ricca di diversità culturali, etniche e sociali, la promozione della solidarietà e dell'inclusione emerge come una priorità imperativa per costruire una società equa e armoniosa. In questo contesto, i giovani sono chiamati a giocare un ruolo fondamentale nel contrastare la discriminazione, promuovere la diversità e lavorare insieme verso un futuro di giustizia e inclusività. La diversità è una delle forze distinte dell'Europa, arricchendo il continente con una varietà di prospettive, tradizioni e storie. I giovani, se sostenuti da un sistema educativo europeo condiviso, sono in una posizione ideale per abbattere barriere culturali e promuovere un dialogo interculturale che celebri le differenze anziché dividerle.

La promozione della diversità non è solo una questione di tolleranza, ma un motore di crescita e prosperità. Si devono creare ambienti inclusivi nei luoghi di lavoro, nelle istituzioni educative e nelle comunità locali, incoraggiando la partecipazione di tutti e favorendo una convivenza armoniosa. Attraverso l'educazione e la sensibilizzazione, si deve creare una società in cui ognuno è rispettato per la propria unicità. Lavorare verso una società più giusta e inclusiva richiede un impegno a lungo termine. I giovani

possono essere catalizzatori di cambiamento, sfruttando la loro energia e passione per affrontare le ingiustizie e promuovere un senso di comunità che abbraccia la diversità.

In conclusione, il riconoscimento di particolari forme di autonomia, la garanzia istituzionale di un adeguato pluralismo e la difesa delle minoranze o dei gruppi oppressi sono elementi fondamentali per definire il tipo di società in cui abitiamo. Esclusivismo etnico o politica della convivenza e dell'inclusione intersezionale: è questa l'alternativa da porre, sta qui una cartina di tornasole per verificare un importante aspetto della qualità di istituzioni e movimenti politici.

## II. L'Europa al tempo dei conflitti

La questione del federalismo in Europa assume un significato cruciale alla luce dei conflitti in Ucraina e nel Medio Oriente. La creazione di un approccio integrato per la cooperazione e la sovranità condivisa può essere una risposta efficace per affrontare tali sfide regionali e costruire una base solida per il futuro dell'Unione Europea.

In primo luogo, l'Unione Europea dovrebbe intensificare gli sforzi diplomatici e promuovere una politica estera comune. La cooperazione federale può facilitare una risposta unitaria alle crisi, fornendo strumenti più robusti per la gestione dei conflitti e l'invio di segnali chiari sulla posizione europea. La creazione di un'autorità diplomatica centrale potrebbe consentire una risposta più rapida ed efficace alle emergenze, promuovendo la stabilità nelle regioni limitrofe.

In secondo luogo, è fondamentale rafforzare la sicurezza collettiva europea. Un'Unione Europea federale potrebbe costruire un sistema di difesa comune, garantendo la protezione delle frontiere e la gestione delle minacce comuni. L'incremento della cooperazione militare e delle risorse condivise potrebbe contribuire a dissuadere potenziali aggressioni e rafforzare la stabilità in Europa.

Un terzo aspetto cruciale è la promozione dei valori europei nelle regioni vicine. L'Unione europea dovrebbe investire nella diplomazia culturale e nella cooperazione economica per sostenere la democrazia, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile. La promozione di questi valori potrebbe aiutare a mitigare le tensioni e a stabilizzare le aree colpite dai conflitti.

## III. Le riforme necessarie

Per uscire dal campo dell'utopia, i partiti europei dovranno portare avanti il processo di unificazione fino a uno sviluppo federale per disporre di una capacità di decisione che consenta di promuovere politiche efficaci e d'impatto sulla società.

L'aggressione russa dell'Ucraina ha reso ancora più urgente per la pace internazionale un'Europa dotata degli strumenti per svolgere in autonomia una propria politica estera e di sicurezza mirata alla salvaguardia dei diritti umani e alla stabilizzazione delle aree di vicinato.

Per essere credibile in questa fase dovrà dotarsi quanto prima di una difesa unica al servizio dell'ONU e dell'ordine internazionale secondo il modello della *dual army*. Occorrerà garantire la sicurezza attraverso una collaborazione rafforzata con le istituzioni dell'Unione africana e sostenere un *Green Deal* dell'Africa così che potrà finalmente affermarsi una crescita sostenibile.

Il sistema di valori che sostiene il modello sociale ha una dimensione mondiale, poiché non si deve limitare al superamento delle diseguaglianze nella distribuzione del reddito all'interno dell'Europa ma anche a livello sovranazionale. In questa prospettiva, già Altiero Spinelli aveva affermato la necessità di legare la crescita in Europa al rilancio della domanda dei paesi del Sud del mondo attraverso un nuovo Piano Marshall.

Ovviamente non ci sarà spazio per mantenere politiche migratorie fondate sulla securitizzazione e sull'esternalizzazione se si vuole avere una proiezione internazionale fondata sull'ideale cosmopolita. Servono istituzioni per costruire una vera solidarietà: le competenze in queste aree chiave devono essere sottratte al potere di voto e di ricatto dei singoli paesi e assegnate a livello europeo. Se avremo una politica per integrazione, asilo, migrazioni europea (accompagnate da una vera politica estera e fiscale) allora si potrà introdurre una solidarietà vera, uscendo dal paradigma securitario delle migrazioni per iniziare a ragionarne in modo olistico.

Da lungo tempo avremmo dovuto prevedere una nuova azione di salvataggio in mare sul modello di "Mare Nostrum"; rivedere l'impianto della politica di immigrazione europea, superando le differenze tra chi scappa dalle guerre o da altre tragedie perché uccidono tutte allo stesso modo. Così, oltre ad una riforma radicale delle istituzioni in senso federale, delle politiche migratorie, dell'inclusione intersezionale e dell'accoglienza, si potrebbe ripensare ad una politica industriale e ad un *welfare* su base continentale capaci di garantire lo sviluppo, la competizione e una continuità dei diritti sociali a prescindere dalla precarietà delle condizioni della persona, trasferendo direttamente sull'individuo i diritti del lavoro.

I drastici incrementi di produttività portati dalla rivoluzione tecnologica dovranno essere compensati da una riduzione delle ore lavorate e da un costante aumento dei salari, in modo da assicurare un'equa distribuzione dei frutti di questo progresso. Per limitare la contrazione dell'occupazione nel settore di mercato dell'economia servirà una particolare attenzione al terzo settore, ossia all'economia non di mercato.

Dunque, oltre al completamento del reddito di base proposta da Piketty per chi detiene i salari troppo bassi, una prospettiva potrebbe essere un reddito di cittadinanza "europeo" che remunerà chi decide di compiere un lavoro di "impegno civile" come immaginato anche da Bauman, Beck e da tanti altri. Questo tipo di lavoro avrebbe un grande significato economico, offrendo nuovi sbocchi professionali a una forza lavoro che non riesce a trovare occupazione, ma anche un profondo significato etico e politico. Si tratta di un lavoro fondato su una decisione spontanea degli individui e legato a progetti di utilità sociale, sotto la regia di un imprenditore che organizza un'attività destinata a promuovere il bene comune.

Come esempio per sostenere una vita sociale costruita su rapporti di solidarietà sarebbe opportuno recuperare l'idea di Ernesto Rossi di fornire gratuitamente beni privati e servizi pubblici essenziali per una vita dignitosa attraverso le prestazioni di un "esercito del lavoro". Rossi fece questa proposta dopo aver rilevato che una politica per superare le condizioni di povertà non può essere finanziata solo attraverso il sistema fiscale, rendendo invece ai giovani obbligatorio prestare questo servizio alla comunità per un certo periodo di tempo: col loro lavoro "si dovrebbe provvedere, oltre che al loro mantenimento, al mantenimento di tutte le persone che ne facessero domanda e alla fornitura degli altri servizi pubblici gratuiti". Solo così "si toglierebbe all'assistenza statale quel carattere umiliante di elemosina che finora ha sempre avuto" e si farebbe sentire "a ogni individuo in modo più immediato i rapporti di solidarietà che lo avvincono agli altri membri del consorzio civile", garantendo che "tutti sopporterebbero una eguale quota del costo dei servizi pubblici a vantaggio della collettività".

Questa nuova forma di servizio civile obbligatorio si differenzierebbe dall'attuale per la finalità che si intende perseguire, che è di fornire esclusivamente a coloro che si trovano in una situazione di disagio i beni e i servizi per avere una vita dignitosa. La proposta di obbligare le nuove generazioni a dedicare una parte della propria attività lavorativa o al servizio della propria comunità o a un impegno di cooperazione internazionale dovrebbe promuovere "il superamento di una visione egoistica del mondo" e lo sviluppo di "sentimenti profondi di solidarietà". L'Unione Europea potrebbe diventare il laboratorio di una nuova democrazia, lo spazio sociale e politico in cui sperimentare il modello deliberativo ispirato a orientamenti cosmopolitici, (visto che ci sono i potenziali requisiti di tipo politico, istituzionale, sociale e culturale) individuando anche modalità per dare un ruolo centrale ai giovani, fondando così il processo democratico su un dialogo tra presente e futuro.

#### IV. Rappresentare i giovani: il Consiglio Europeo dei Giovani

È fondamentale rendere la partecipazione uno strumento permanente, facendo sì che i giovani vengano coinvolti nei processi decisionali e che la loro consultazione sia parte attiva nella definizione delle politiche nazionali ed europee, diventando obbligatoria e non soltanto opzionale. I giovani devono diventare rappresentanti e rappresentati al fine di promuovere un nuovo modello di governance e di modificare l'attuale modus operandi delle istituzioni nazionali ed europee nei processi decisionali.

Perché non pensare a ridefinire l'attuale modus operandi legislativo con la creazione di un Consiglio Europeo dei Giovani per garantire una partecipazione significativa e un'autentica rappresentanza dei giovani nel processo decisionale dell'Unione Europea?

Quest'organo potrebbe consolidare la voce dei giovani europei, offrendo una piattaforma dedicata per esprimere opinioni, proporre soluzioni e influenzare le politiche che plasmano il loro futuro.

Il Consiglio Europeo dei Giovani dovrebbe essere strutturato in modo da riflettere la diversità culturale, sociale ed economica del continente. I giovani provenienti da diverse regioni e contesti dovrebbero avere l'opportunità di partecipare attivamente,

garantendo così una rappresentanza inclusiva che tenga conto delle molteplici prospettive giovanili.

Il Consiglio avrebbe il compito di discutere e formulare delle raccomandazioni sulle politiche giovanili, coprendo una vasta gamma di argomenti, tra cui istruzione, lavoro, ambiente, diritti umani e benessere sociale. Le raccomandazioni dovrebbero essere presentate agli organi decisionali dell'Unione Europea, fornendo così un input capace di garantire la solidarietà generazionale.

Affinché il Consiglio diventi un organo istituzionale efficace, è fondamentale che le autorità europee impegnino risorse significative per sostenerne le attività e le iniziative. Ciò include la promozione di eventi, conferenze e programmi educativi che consentano ai giovani di informarsi, dialogare e sviluppare competenze di leadership.

Inoltre, è cruciale stabilire canali di comunicazione efficaci tra il Consiglio e le istituzioni europee, garantendo che le raccomandazioni e le opinioni dei giovani siano prese in seria considerazione durante il processo decisionale. Questo favorirebbe la creazione di politiche più inclusive e rispondenti alle esigenze delle generazioni future.

In sintesi, la creazione di un Consiglio Europeo dei Giovani, istituzionalizzando lo European Youth Forum e il dialogo strutturato, rappresenterebbe un passo significativo verso l'istituzionalizzazione della partecipazione giovanile nel processo decisionale europeo. Fornendo una piattaforma dedicata e investendo nelle voci e nelle idee dei giovani, l'Unione Europea potrebbe costruire un ponte duraturo tra le generazioni e promuovere un coinvolgimento attivo nel futuro del continente.

## V. Conclusioni

Il destino dell'Europa si decide alle sue frontiere: a est, nelle periferie e nel Mediterraneo. Il fattore tempo sul piano dell'integrazione è fondamentale, non riuscire a fare avanzamenti rapidi sul piano istituzionale e delle politiche rischia di ritardare l'allargamento (vista la situazione ai confini dell'Ucraina e nei Balcani) e, anzi, innescare ulteriori fattori disgregativi difficilmente governabili. Seguendo la via di queste riforme si potrebbe tornare a pensare in prospettiva di una comunità in cui credere, fondata sull'idea di un patriottismo costituzionale.

L'Europa, un continente ricco di storia, cultura e diversità, si trova di fronte a una costante sfida: come gestire la complessità delle sue nazioni sovrane in un mondo sempre più interconnesso. Una risposta possibile a questa sfida è rappresentata dal federalismo, un approccio politico e istituzionale che propone la condivisione del potere tra un governo centrale e entità locali o regionali.

La partecipazione dei cittadini è fondamentale per garantire la legittimità delle istituzioni europee. La creazione di organi consultivi o la possibilità di referendum su questioni cruciali potrebbero essere implementate per coinvolgere attivamente la popolazione e promuovere un senso di appartenenza comune.

Il compito che vogliamo darci come giovani europei è quello di fornire in questo modo una risposta di sistema alle “retrotopie” nazionaliste, a chi predica il ritorno al passato additando come capro espiatorio l’Unione Europea.

Il coinvolgimento dei giovani aiuta la comunità a comprendere appieno cosa vuol dire crescere in un mondo in rapida evoluzione. Secondo la prospettiva sostenibile dello sviluppo umano, i giovani sono agenti del proprio sviluppo. Più che essere destinatari passivi di influenze esterne, essi sono attivamente coinvolti nel plasmare il domani, interagendo con le persone e le opportunità rese disponibili nei loro ambienti.

I giovani hanno il diritto di rappresentare i propri interessi. Le comunità traggono vantaggio dal miglioramento della qualità della vita, dal coordinamento dei servizi e dall'accoglienza autentica della diversità rappresentando i giovani.

La presa di coscienza di andare avanti nell'integrazione europea e di superare gli ostacoli posti dal modus operandi dei governi nazionali e dell'Unione deve partire anche dai giovani. Il loro ruolo è duplice:

- Devono conoscere direttamente la ragion d'essere del progetto di integrazione europea, le attività dell'Unione europea e il suo modo di operare nella società civile, nonché le possibilità offerte agli stessi giovani.
- Devono schierarsi per far sì che la classe dirigente europea e la società civile possano collaborare e far sì che le nuove generazioni abbiano un'effettiva rappresentanza nella definizione delle governance nazionali e comunitarie. In particolare, devono farsi promotori di un progetto di coordinamento e di rappresentanza degli interessi giovanili.

Come riportato nel Manifesto di Ventotene:

*“Oggi è il momento in cui bisogna saper gettare via vecchi fardelli divenuti ingombranti, tenersi pronti al nuovo che sopraggiunge così diverso da tutto quello che si era immaginato, scartare gli inetti fra i vecchi e suscitare nuove energie tra i giovani.*

*Oggi si cercano e si incontrano, cominciando a tessere la trama del futuro, coloro che hanno scorto i motivi dell'attuale crisi della civiltà europea, e che perciò raccolgono l'eredità di tutti i movimenti di elevazione dell'umanità, naufragati per incomprensione del fine da raggiungere o dei mezzi come raggiungerlo.”*

In vista delle elezioni europee, è essenziale impegnarsi in un dialogo aperto e coinvolgente con i cittadini per garantire che le decisioni prese riflettano appieno la nostalgia di futuro delle nuove generazioni.

## VIII. LE PRIORITA' DEL MOVIMENTO EUROPEO IN SINTESI

Noi siamo convinti che sia necessario creare uno spazio pubblico europeo animato dai principi della democrazia parlamentare e partecipativa e cioè da una stabile alleanza fra le grandi forze politiche europee e dalle organizzazioni rappresentative della società civile per assicurare il rispetto dello Stato di diritto nei suoi elementi essenziali: la supremazia della legge, il diritto di avere diritti, la non-discriminazione, la separazione dei poteri, le sanzioni contro l'abuso di poteri.

Noi siamo convinti che un'Europa più integrata debba salvaguardare e valorizzare le diversità culturali partendo dalle città, nel quadro dell'identità multilivello che caratterizza il modello europeo, perché è a livello locale che la coesione e l'integrazione hanno successo o falliscono.

Noi ci impegniamo a lottare affinché sia garantito il diritto di asilo e l'accoglienza di chi fugge dalle guerre, dalle persecuzioni politiche, dalla fame, dai disastri ambientali e dallo sfruttamento delle terre nel quadro di una vera politica di inclusione che coinvolga tutti gli Stati membri e le comunità locali, sia rinnovata e rafforzata la politica di cooperazione con il Mediterraneo e con l'Africa con un piano europeo di investimenti fondato sul partenariato pubblico/privato, siano governati con misure e strumenti sovranazionali i flussi migratori, intensificando il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali insieme al volontariato e alle ONG.

Noi chiediamo che sia garantito il diritto alla sicurezza esterna, procedendo sulla via di una progressiva integrazione degli strumenti militari nazionali al servizio della costruzione e del mantenimento della pace e di una politica estera comune e che sia garantito il diritto alla sicurezza interna, rafforzando la lotta alla criminalità organizzata, alla corruzione e al terrorismo transnazionali, gettando le basi di un diritto penale europeo, rafforzando i poteri della Procura europea e creando un'Agenzia di Intelligence comune nel pieno rispetto delle prerogative del PE e dei parlamenti nazionali.

Noi siamo convinti che occorra dotare l'UEM di un governo economico fondato su istituzioni politiche di natura democratica: superando la distinzione fra politica monetaria sovranazionale, politiche economiche intergovernative e sociali nazionali, rispettando il principio secondo cui l'euro è la moneta di tutta l'Unione europea con l'obbligo per tutti gli Stati membri di adottarla e creando gli strumenti politici e finanziari per assicurare una prosperità condivisa.

Noi chiediamo che sia adottato un bilancio pluriennale con scadenza quinquennale declinato annualmente secondo le esigenze di breve termine, fondato su una capacità fiscale autonoma dai bilanci nazionali e dotato di vere risorse proprie, rafforzato da

prestiti e mutui per garantire investimenti innovativi di lunga durata e dotato dell'ammontare necessario per assicurare ai cittadini beni pubblici a dimensione europea.

Noi chiediamo che siano approvato un nuovo Piano Verde e Sociale Europeo (*European Green and Social Deal*) fondato su misure efficaci per promuovere la convergenza fra gli Stati membri, ridurre le diseguaglianze fra regioni e fra cittadini con una forte politica di coesione europea e creare un *welfare* europeo, dando piena e vincolante attuazione al Piano sociale e creando le condizioni di un rinnovato dialogo sociale come elemento caratterizzante della democrazia economica.

Noi siamo convinti che occorra fare della politica industriale, tecnologica e scientifica un modello di transizione ecologica, tenendo conto del suo tessuto produttivo essenzialmente composto da PMI e dando piena attuazione agli obiettivi per lo sviluppo sostenibile adottati dalle Nazioni Unite nel 2015 con l'Agenda 2030.

Noi sollecitiamo la creazione di una vera cittadinanza federale europea, dotata di un autonomo nucleo di diritti individuali e collettivi, civili, politici, economici e sociali sulla base della Carta dei diritti e rafforzata dall'adesione alla Carta Sociale di Torino riveduta.

Noi chiediamo che la prossima legislatura sia consacrata ad un processo costituente di un'Europa unita, solidale e democratica sulla base di una Legge Fondamentale che sia democraticamente approvata attraverso un referendum pan-europeo fra i popoli e gli Stati che lo vorranno e per questa ragione chiederemo alle candidate e ai candidati di sottoscrivere un personale impegno accompagnandolo dalla decisione, se eletti, di scegliere il Parlamento europeo rinunciando a incarichi nazionali, regionali o locali.

## Appendice

### AGENDA INTERNAZIONALE

Gennaio

- 1 Presidenza belga UE
- 13 Elezioni Taiwan
- 14 Presidenti Cosac
- 15 Sessione PE
- 15 Eurogruppo
- 15 Consiglio ambiente
- 16 Consiglio Ecofin
- 22 COSAC politiche urbane
- 22 Consiglio Esteri
- 22 Consiglio agricoltura
- 22 Consiglio Commercio
- 24 Consiglio Giustizia e Interni
- 25 Elezioni Bielorussia
- 28 Elezioni Presidente Finlandia
- 29 Consiglio affari generali
- 30 Consiglio difesa
- 31 Gymnich

Febbraio

- 2 Congresso Verdi Europei
- 5 Consiglio coesione
- 8 Consiglio competitività
- 11 Consiglio Sviluppo
- 11 Secondo turno elezioni presidente Finlandia
- 12 Conferenza interparlamentare governance economica UE
- 14 quarantesimo anniversario Progetto Spinelli
- 14 Consiglio ricerca
- 14 Elezioni Indonesia
- 18 Congresso PDE
- 18 Riunione Cosac su Europol
- 19 Consiglio esteri
- 19 Consiglio turismo
- 20 Consiglio affari generali
- 22 Consiglio Ecofin
- 24 Congresso Forza Italia
- 25 Consiglio esteri
- 25 Elezioni Sardegna
- 26 Consiglio agricoltura
- 26 Consiglio pari opportunità
- 26 Sessione PE
- 29 Consiglio educazione
- 29 Conferenza accademia lincei su Elezioni europee

Marzo

- 1 Elezioni Iran

3 Conferenza interparlamentare PESC  
4 Consiglio giustizia e interni  
6 Congresso PSE  
7 Discorso di Joe Biden sullo Stato dell'Unione  
7 Consiglio competitività  
10 Elezioni Portogallo  
10 Elezioni Abruzzo  
11 Sessione PE  
11 Eurogruppo  
11 Consiglio affari sociali  
17 Elezioni Russia  
18 Consiglio esteri  
18 Conferenza interparlamentare coesione  
19 Consiglio affari generali  
20 Vertice Sociale Val Duchesse  
21 Consiglio europeo  
24 Sessione plenaria COSAC  
25 Consiglio ambiente  
26 Consiglio agricoltura

Aprile  
3 Consiglio trasporti  
7 Consiglio agricoltura  
10 Sessione PE  
11 Eurogruppo  
11 Consiglio TLC  
12 Consiglio Ecofin  
15 Consiglio energia  
17 Consiglio europeo  
18 Consiglio consumatori  
22 Sessione PE  
22 Consiglio esteri  
23 Consiglio Salute  
29 Consiglio agricoltura  
29 Consiglio affari generali

Maggio  
7 Festival ASViS  
7 Consiglio esteri  
12 Elezioni Lituania  
13 Eurogruppo  
13 Consiglio affari sociali  
14 Consiglio Ecofin  
21 Consiglio affari generali  
21 Consiglio TLC  
22 Consiglio competitività  
24 Confronto Spitzenkandidaten  
27 Consiglio esteri  
27 Consiglio agricoltura  
30 Consiglio energia

Giugno  
2 Elezioni Messico  
6-9 Elezioni Europee  
9 Elezioni Belgio  
13 G7 Italia  
13 Consiglio giustizia e interni  
17 Consiglio europeo  
17 Consiglio ambiente  
20 Eurogruppo  
20 Consiglio Affari sociali  
21 Consiglio Ecofin  
24 Consiglio esteri  
24 Consiglio agricoltura  
27 Consiglio europeo

Luglio  
1 Presidenza ungherese Consiglio UE  
15 Sessione PE  
15 Convention Republicans USA  
19 Convention Democrats USA

Agosto  
30 settantesimo anniversario caduta CED

Settembre  
16 Sessione PE  
22 Elezioni Croazia

Ottobre  
7 Sessione PE  
21 Sessione PE  
24 Consiglio europeo  
29 anniversario firma trattato costituzionale a Roma

Novembre  
5 Presidenziali USA  
13 Sessione PE  
20 G20 Brasile  
25 Sessione PE

Dicembre  
16 Sessione PE  
19 Consiglio Europeo

Gennaio 2025  
1 Presidenza Polonia Consiglio UE

## ALLEGATI

- [Raccomandazioni della Conferenza sul Futuro dell'Europa](#)
- [Rapporto del Parlamento europeo per la revisione dei trattati e su approfondimento e allargamento](#)
- Manifesti europei (PPE, PSE, ALDE, VERDI, EMI, ECF, ETUC, CCRE....)
  - [MANIFESTO MOVIMENTO EUROPEO INTERNAZIONALE](#)
  - [MANIFESTO EUROPEAN CIVIC FORUM](#)
  - [MANIFESTO ETUC](#)
  - [MANIFESTO CCRE/CEMR](#)
  - [MANIFESTO EUROPEAN GREEN PARTY](#)
  - [MANIFESTO PSE](#)
  - [MANIFESTO PPE](#)
  - [MANIFESTO ALDE](#)
  - [MANIFESTO PDE](#)
  - [FABBRICA EUROPA - Le proposte di Confindustria per un'Europa competitiva](#)
  - [Quaderno ASviS "Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee. Verso il Patto sul futuro"](#)
- Briefing del Parlamento europeo: [European elections 2024 – Rules of a pan-European democratic event](#)
- [REPORT OF THE FRANCO-GERMAN WORKING GROUP ON EU INSTITUTIONAL REFORM. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century](#)
- [The European Union at the time of the New Cold War: A Manifesto](#)
- [Dieci settori in cui l'Europa potrebbe fare di più per te](#)



Realizzato con il supporto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nell'ambito del progetto "Beni pubblici europei per una prosperità condivisa: opportunità e sfide del sistema Italia nella decima legislatura europea" ai sensi dell'art. 23 bis del D.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.