

IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



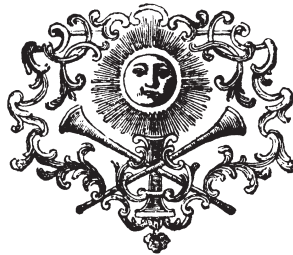
ANNO LX, 2018, NUMERO 2-3

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273 o sul ccb IT11 A033 5901 6001 0000 0007 243. www.ilfederalista.eu

INDICE

| | | |
|---|------|-----|
| <i>Verso le elezioni europee 2019: una sfida sul futuro dell'Unione europea</i> | pag. | 83 |
| DOMÈNEC RUIZ DEVESA, <i>Il federalismo internazionale, sociale e democratico come fine della storia</i> | » | 88 |
| STEFANO BARTOLINI, <i>Le radici della crisi della democrazia a livello mondiale ed europeo</i> | » | 102 |
| NOTE | | |
| <i>L'agonia di una nazione</i> (Stefano Spoltore) | » | 114 |
| <i>La tassazione delle attività inquinanti e il problema della sovranazionalità</i> (Federico Bonomi) | » | 119 |
| <i>Soluzioni istituzionali sono in grado di ridurre il "deficit democratico" dell'Unione europea?</i> (Emilio Massimo Caja) | » | 131 |
| INTERVENTI | | |
| <i>Il rischio di derive autoritarie nel XXI secolo. Il federalismo in risposta alla crisi delle democrazie nazionali</i> (Thomas Buttin) | » | 138 |
| <i>Dall'euro alla difesa federale europea: l'Europa e il nuovo ordine mondiale</i> (Francisco Aldecoa Luzaraga) | » | 142 |
| I DOCUMENTI | | |
| <i>Un progetto di trattato per l'istituzione di un bilancio ad hoc per l'eurozona</i> (Luisa Trumellini, Paolo Ponzano, Giulia Rossolillo, Luca Lionello) | » | 159 |
| <i>Una nuova Europa per difendere gli interessi dei cittadini europei</i> (Piergiorgio Marino) | » | 166 |
| Indice dell'annata 60 (2018) | » | 199 |

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:
www.ilfederalista.eu*

Verso le elezioni europee 2019: una sfida sul futuro dell'Unione europea

Le elezioni di maggio per il rinnovo del Parlamento si stanno caratterizzando sempre più come uno scontro sul futuro dell'Europa. Le crescenti divisioni politiche tra gli Stati membri (e la paralisi che ne deriva in molti campi cruciali), l'ampiezza e la profondità delle sfide che minacciano la sicurezza e la tenuta politica e sociale del nostro continente mostrano tutta la precarietà dell'attuale sistema europeo.

Le forze nazionaliste, per prime, si stanno posizionando per portare il terreno del confronto elettorale sul futuro dell'Europa. Dopo aver accantonato – anche sull'onda del caos in cui è precipitato il Regno Unito nel tentativo di perseguire la Brexit – l'idea di promuovere l'uscita del proprio paese dal quadro europeo, mirano ora a raggiungere all'interno del prossimo Parlamento numeri e consensi sufficienti per condizionare pesantemente gli equilibri nelle prossime istituzioni comunitarie. Il loro progetto punta a rafforzare ulteriormente la centralità e il potere degli Stati membri, a svuotare e smantellare la dinamica comunitaria e a contrapporre al modello di liberal-democrazia e di economia sociale di mercato incarnato dall'UE un sistema autoritario e anti-democratico, sostenuto da una coalizione di regimi e forze illiberali.

Non basta – anche se è utile e importante farlo – che le forze e i cittadini che credono nei valori della civiltà e del modello europeo, e che capiscono che solo uniti gli europei possono garantirsi un futuro di progresso, difendano i meriti di quanto finora realizzato con il processo di integrazione; e non basta neppure sottolineare l'incongruenza delle posizioni dei governi nazionalisti che li porta a scontrarsi e danneggiarsi a vicenda sui temi specifici. Il rischio mortale rappresentato dal loro disegno di coalizzarsi per svuotare l'UE è reale. Per questo tutti i sinceri democratici devono saper opporre al progetto nazionalista proposte concrete per rafforzare l'Europa e portare a compimento il progetto originario dell'unità politica su basi federali.

Si tratta di portare al centro dell'attenzione politica il problema della creazione del potere necessario per agire in Europa e il conseguente salto istituzionale indispensabile per superare le debolezze del quadro europeo. Questo vale di fronte al problema della sicurezza, a quello dello sviluppo sostenibile, della rivoluzione scientifica e tecnologica, del lavoro, della disoccupazione giovanile, ma ancor di più di fronte allo spettacolo vergognoso offerto dagli Stati nel quadro dell'Unione europea intergovernativa rispetto alla sofferenza di chi cerca rifugio in Europa.

L'assenza di un governo federale europeo e l'impotenza degli Stati europei che pretendono di rimanere i "signori dei Trattati" e i padroni della politica in Europa sta portando alla deriva la nostra società e causando tragedie di proporzioni immani ai nostri confini.

* * *

Non è certo questo il modo migliore per festeggiare il 20° anniversario dell'entrata in vigore della moneta unica. L'euro è un grande successo, di cui gli Europei devono essere giustamente fieri. E' stato innanzitutto un progetto politico rivoluzionario, che ha messo in sicurezza l'edificio europeo nel momento in cui la fine dell'equilibrio bipolare erodeva tutti i pilastri su cui era fondata la Comunità europea: la profonda coincidenza di interessi con gli USA, il legame ideologico comune creato dalla guerra fredda, il quadro geopolitico stabile e perfettamente delineato, la condizione di sovranità mutilata della Germania e la supremazia politica della Francia – entrambi elementi determinanti nel rapporto tra i due paesi motore del processo. Venute meno queste fondamenta, senza il traguardo della moneta unica da perseguire, a partire dalla fine degli anni Ottanta, e senza l'euro dalla fine degli anni Novanta, l'edificio europeo difficilmente avrebbe potuto sopravvivere nel nuovo mondo globale.

Anche se i suoi "padri fondatori", da Kohl a Delors, erano per primi convinti che fosse una costruzione incompleta e che dovesse essere al più presto rafforzata e portata a compimento, attraverso l'unione di bilancio e l'unione economica e sociale - e per Kohl anche l'unione politica -, l'euro ha mantenuto una parte importante delle sue promesse in questi anni: non solo è diventata la seconda valuta mondiale e ha reso possibile lo sviluppo del più grande mercato unico nel mondo, ma ha eliminato il problema dell'inflazione in Europa e ha costretto i governi, abituati a giocare slealmente con la debolezza della moneta nazionale, a correggere i propri comportamenti, anche se non è bastato a

spingerli a confrontarsi con la sfida della competitività. In questo modo ha accresciuto enormemente l'interdipendenza tra i paesi europei e rafforzato la resilienza del sistema stesso e il legame da parte dei suoi membri.

Oggi, però, a quasi dieci anni di distanza dall'inizio della crisi finanziaria ed economica che ha costretto gli europei a confrontarsi con i limiti dell'Unione monetaria costruita a Maastricht, anche in questo campo è più che mai necessario per gli europei fare un bilancio, e prepararsi alle nuove sfide. Se la crisi infatti ha dimostrato che l'euro è più solido e più resistente di quanto i suoi critici credessero, è vero anche che ha rivelato il fatto che l'euro è stato meno efficace nel promuovere la convergenza e la competitività dei suoi membri di quanto i suoi sostenitori non avessero ipotizzato. Il risultato è che oggi gli europei sono più divisi politicamente, e quindi più deboli sotto questo aspetto, di quanto non lo fossero nel momento in cui hanno dato vita alla moneta unica; e devono capire perché questo accade e come ovviare.

Il problema è tutto politico, ed è nel sistema zoppo che caratterizza l'unione monetaria. Se fosse stata creata un'unione politica federale (che tutti vedevano come necessaria al momento dell'avvio della moneta unica), le competenze e i poteri delle istituzioni europee sarebbero ben delimitati ma reali, e i cittadini sperimenterebbero il legame diretto con queste ultime, sia nel senso di essere direttamente sottoposti alle loro decisioni, sia di poterle controllare attraverso il voto e la dinamica piena parlamentare (e il tutto sarebbe coordinato con i livelli inferiori di governo, che a loro volta continuerebbero ad esercitare le loro prerogative di fronte ai propri cittadini); la democrazia e l'efficacia del governo sarebbero pertanto garantiti. Il sistema europeo, invece, è tale per cui gli Stati condividono la sovranità monetaria ma non quella economica e politica, e ciò crea una serie di cortocircuiti (che poi alimentano la nascita e la diffusione delle forze populiste e nazionaliste): i) il livello sovra-nazionale resta zoppo e in balia, politicamente, del volere dei governi nazionali, che hanno interessi spesso divergenti e indeboliscono l'azione delle istituzioni comunitarie; ii) i governi nazionali sono costretti ad agire all'interno di un quadro molto vincolante, indispensabile per il funzionamento del sistema europeo così concepito e fatto di regole necessarie, ma che spesso costringono a compiere scelte politiche impopolari nel breve periodo; iii) i cittadini vivono l'esperienza di due livelli di governo (quello nazionale e quello europeo intergovernativo) che si indeboliscono a vicenda, invece di fare sinergia, e che perseguono pertanto politiche spesso deboli e inadeguate; iv) infine la de-

mocrazia si esercita in senso pieno solo a livello nazionale, ed è in gran parte svuotata dalla dinamica appena descritta.

La soluzione non può dunque che essere, a sua volta, politica; a maggior ragione per il fatto che, di fronte a questa debolezza dell'Europa, cresce nel mondo la brama delle vecchie e nuove potenze di spartirsi la ricchezza del nostro continente. Oggi, il nostro modello di economia sociale di mercato fondato sulla liberal-democrazia, e i nostri valori di civiltà e di libertà, sono minacciati.

Anche l'euro ci ricorda pertanto che non è più tempo per gli europei di rimandare il completamento dell'edificio avviato 20 anni fa: con i paesi disposti a costruire l'unione politica, è venuto il momento di creare attorno all'euro le basi per una potenza economica e politica globale che si faccia portatrice di un modello di unità, di pace, di libertà, di solidarietà e di difesa dei valori universali della nostra civiltà.

* * *

L'idea di fare dell'eurozona il cuore più unito e integrato dell'Unione europea e di costruire, a partire dallo sviluppo di una potenza economica globale, la nuova sovranità europea è al centro delle proposte della Francia e di Macron per il rilancio del progetto europeo in questo ultimo anno e mezzo. Le trattative per trovare una posizione comune con la Germania hanno però portato a conseguire solo una proposta di compromesso ancora molto contraddittoria e inadeguata. La distanza che separa i due paesi sul futuro dell'Unione europea ha rivelato essere ancora molta: la Francia ha la visione di un'Europa che diventa potenza politica attrezzandosi con i poteri e le dinamiche democratiche di una comunità statale federale; la Germania, teme di abbandonare l'assetto attuale, ibrido, in cui la politica e il potere restano agli Stati e l'integrazione si decide ancora tra i governi nazionali, limitando al minimo il ruolo effettivo della Commissione.

In questa ottica va anche inquadrato il trattato di Aquisgrana sottoscritto il 22 gennaio 2019 da Parigi e Berlino (in continuità con quanto già fatto nel 1963 con il trattato dell'Eliseo): si tratta di un gesto che vuole essere parte di un percorso volto anche a colmare questa distanza e a rinsaldare la fiducia reciproca dopo anni difficili di trasformazioni profonde, anche nei rapporti di forza tra i due paesi. Tuttavia, il trattato di Aquisgrana non è solo questo. Incarna, al tempo stesso, la volontà di Francia e Germania, in questa Europa in preda a crescenti deliri nazionalisti, di ergersi a baluardo del progetto europeo di unità e solidarietà tra i popoli, tra i cittadini, tra le generazioni: un

progetto di pace, di libertà, di democrazia. Anche se indeboliti, anche se attaccati, dall'interno e ancora di più dall'esterno, dalle potenze ostili che mirano a distruggere loro per distruggere l'Europa, i due governi hanno la consapevolezza di rappresentare il punto di riferimento della resistenza e della volontà di rilancio di questo progetto europeo, e dicono, con forza, la loro determinazione a non arrendersi e il loro impegno per costruire un'Europa più forte.

* * *

Ecco allora che si ritorna alla nuova fase che si sta aprendo con le imminenti elezioni politiche europee, che le forze pro-europee sono chiamate ad affrontare con il coraggio e la visione necessari per essere all'altezza della sfida. Proprio perché l'Europa non ha alleati e può contare solo sulla sua capacità di rafforzarsi, se si vuole invertire la deriva in atto, il terreno su cui portare il confronto dovrà però essere quello del progetto per costruire l'unione politica federale. L'Europa può rinascere solo dandosi un nuovo assetto, coinvolgendo i cittadini e avendo il coraggio di aprirsi la via con un'avanguardia di forze politiche e sociali e di paesi determinati ad andare avanti. La battaglia all'interno del prossimo Parlamento europeo dovrà essere proprio quella volta a creare uno schieramento unitario di queste forze, che, collegato con la parte di società che vuole l'Europa e in alleanza con i governi nazionali che credono nell'unità, spinga a ridiscutere i trattati e a dar vita, con i paesi disponibili, ad una costituzione federale europea, nucleo di un'Unione europea più ampia in cui si collochino gli Stati che non vogliono l'unità politica, ma solo il mercato unico. Come italiani, non dobbiamo fermarci per il fatto che, con questo governo, il nostro paese si troverà all'opposizione di un simile progetto. Noi chiediamo agli altri di andare avanti anche in nome nostro, nel nome dei cittadini che credono nell'Europa e che vogliono vivere in Europa. Noi siamo qui, e da qui non ci spostiamo, per affermare che l'Italia, per avere un futuro, ha più che mai bisogno della Federazione europea.

Gennaio 2019

Il Federalista

Il federalismo internazionale, sociale e democratico come fine della storia

DOMÈNEC RUIZ DEVESA

Questo saggio rivisita la famosa tesi della “fine della storia” di Fukuyama, ampliandone l’originario paradigma, basato sulle trionfanti liberal-democrazie nazionali, fino ad uno nel quale il punto finale dell’evoluzione ideologica umana è un ordinamento politico socialdemocratico¹ funzionante in un quadro sovranazionale², che tende così a raggiungere sia la pace civile, sia quella sociale.

Ciò che nel mondo reale è più vicino a questo ideale è l’Unione europea, progetto politico sovranazionale che ha effettivamente posto fine alle guerre nel continente dando vita ad un’economia transfrontaliera sociale di mercato, sebbene il suo quadro istituzionale, sotto molti aspetti, non sia ancora pienamente federale³.

E’ interessante notare che, sebbene l’articolo e il libro originali di Fukuyama siano stati interpretati come la celebrazione della vittoria del capitalismo democratico di tipo statunitense sul comunismo sovietico⁴, egli stesso abbia riconosciuto che l’Europa è più vicina alla fine della storia di quanto lo sia l’America, addirittura mettendo in rilievo il su-

¹ Per una prima proposta di (social-)democrazia come fine della storia, si veda: Domènec Riuz Devesa, *¿La socialdemocracia como fin de la historia?*, Madrid, El País, 3 febbraio 2009, https://elpais.com/diario/2009/02/03/opinion/1233615604_850215.html.

² Si veda: Domènec Riuz Devesa, *Donald Trump y el fin de la historia*, Madrid, El País, 15 marzo 2017, https://elpais.com/elpais/2017/02/16/opinion/1487239024_286534.html, “Paradossalmente, il saggio di Fukuyama ha ignorato i progetti di integrazione regionale in chiave federale come dimensione alternativa per la conclusione del processo storico, e che questo si collegherebbe con l’aspirazione kantiana per garantire la pace perpetua”.

³ Nonostante che la natura federale del progetto di integrazione fosse stata messa in chiaro fin dall’inizio, come affermato nella dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950.

⁴ L’articolo originale è stato pubblicato solo pochi mesi prima della caduta del muro di Berlino.

peramento della sovranità nazionale della prima⁵ anziché la sua tendenza verso una più elevata erogazione di beni sociali⁶.

Come in ogni filosofia politica, nel lavoro di Fukuyama c'è un certo grado di ambiguità. Anzitutto, l'idea di una fine della storia richiede preventivamente di credere nel progresso. La Seconda guerra mondiale e il genocidio degli Ebrei, la bomba atomica e i cambiamenti climatici hanno, tra altri eventi negativi, gettato dubbi sull'idea di progresso⁷, poiché dimostrano che il genere umano è perfettamente capace di autodistruggersi.

Tuttavia si può sostenere che esista una tendenza progressiva della storia umana verso la democrazia⁸ e verso un mondo più unito, sebbe-

⁵ Si veda: Francis Fukuyama, *The end of History?*, National Interest, n. 16, Summer 1989, p. 5: "Secondo Kojève, questo cosiddetto 'Stato omogeneo universale' ha trovato concretizzazione nei paesi dell'Europa occidentale – precisamente in quei flaccidi, prosperi, soddisfatti di sé, autoreferenziali, velleitari Stati il cui più grande progetto non era niente di più eroico che la creazione del Mercato comune", e Francis Fukuyama, *Epilogo a la segunda edición [2006] en rústica de El fin de la historia y el último hombre*, in: Juan Garcia-Morán Escobedo (ed.), *Fukuyama. ¿El fin de la historia? y otros ensayos*, Madrid, Alianza Editorial, 2015, pp. 149-150: "Un'interpretazione errata che vorrei chiarire, tuttavia, riguarda il diffuso equivoco che, in qualche modo, egli stesse difendendo una versione specificamente statunitense della fine della storia (...): nulla potrebbe essere più lontano dalla verità. Chiunque conosca Kojève e le origini intellettuali della sua versione della fine della storia, comprenderà che l'Unione europea rappresenta una concretizzazione più realistica di questo concetto rispetto agli Stati Uniti. Nella linea di Kojève, ho sostenuto che il progetto europeo era in realtà un edificio costruito come casa per l'ultimo uomo che sarebbe emerso alla fine della storia. Il sogno europeo – percepito soprattutto in Germania – è di trascendere la sovranità nazionale, la politica di potenza e il tipo di lotte che rendono necessaria la forza militare (...), invece gli americani hanno una percezione abbastanza tradizionale della sovranità."

⁶ Fukuyama non considera il modello sociale europeo né più desiderabile, né sostanzialmente diverso da quello statunitense, in quanto li considera entrambi semplicemente come due diverse versioni della democrazia liberale; si veda Fukuyama, *Epilogo a la segunda edición [2006]...*, op. cit., pp. 150-1: "La moderna democrazia liberale si basa sul duplice principio della libertà e dell'uguaglianza (...); ogni democrazia liberale deve quindi mantenere un equilibrio tra le due. Gli europei contemporanei tendono a preferire l'uguaglianza a scapito della libertà, e gli americani, per ragioni radicate nella storia, il contrario. Si tratta di differenze di grado e non di principio; anche se, per alcuni aspetti, preferisco la versione americana alla versione europea, è più una questione di gusti."

⁷ Si veda, tra molti altri, Domènec Ruiz Devesa, *Donald Trump y el fin de la historia*, op. cit.: "Questa credenza deterministica entrò in crisi con la Seconda guerra mondiale e l'olocausto del popolo ebraico, e in particolare con la fabbricazione della bomba atomica, che rendeva possibile l'autodistruzione dei terrestri. L'elezione di Trump al comando della prima potenza mondiale sarebbe solo la prova più recente e pittoresca contro l'inevitabilità del progresso".

⁸ Vi è ampia dimostrazione empirica di questa tendenza nella politica internazionale, anche prima della fine della Guerra fredda. Si vedano in particolare Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, (Norman (Oklahoma), University of Oklahoma Press, 1991, and Yuval Noah Harari, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, Barcellona, Penguin Random House, 2016, p. 296: "Nell'Europa meridiona-

ne non sia né lineare né rivolta verso un continuo miglioramento, in quanto permette arretramenti e battute d'arresto⁹, come quelli rappresentati dalla *Brexit* e dall'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti d'America. A questo riguardo, il progressismo può essere interpretato come un'ideologia che cerca di accelerare questa tendenza, proponendosi contemporaneamente di impedire che il mondo ritorni a precedenti stadi di sviluppo.

Ne risulta che la tesi della fine della storia condivide con l'idea di progresso un carattere deterministico, dando adito ad una certa confusione tra l'aspetto assertivo (qualcosa *sta per accadere*) e quello normativo (qualcosa *deve accadere*). Sotto questo aspetto, il presente saggio dà una lettura piuttosto normativa della posizione di Fukuyama, pur condividendone la convinzione che in un prossimo futuro sia improbabile la comparsa di un paradigma alternativo a quello democratico e in competizione con esso¹⁰.

Tuttavia, questo saggio considera che l'esito più auspicabile dello sviluppo politico umano sia un patto federale globale che assicuri pace, so-

le, (...) i regimi autoritari di Grecia, Spagna e Portogallo sono caduti e hanno ceduto il passo a governi democratici; (...) durante gli anni Ottanta, le dittature militari dell'Asia orientale e dell'America latina sono state sostituite da governi democratici; alcuni esempi sono Brasile, Argentina, Taiwan e Corea del Sud. Alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta, l'ondata liberale si trasformò in un vero e proprio tsunami che spazzò il potente impero sovietico e creò aspettative circa l'imminente fine della storia".

⁹ Si veda: Domènec Riuz Devesa, *Donald Trump y el fin de la historia*, op. cit.: "Ma è anche vero che le condizioni materiali e tecnologiche di *Homo sapiens*, compreso il rispetto dei diritti umani, non hanno smesso di migliorare con il passare del tempo. È quindi possibile concepire il progresso come una potente tendenza, sebbene non esente da battute d'arresto e pericoli", e Yuval Noah Harari, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, op. cit., p. 11: "All'alba del terzo millennio (...) siamo riusciti a controllare la carestia, la peste e la guerra".

¹⁰ Si veda Francis Fukuyama, *Epílogo a la segunda edición [2006]...*, op. cit., p. 163: "C'è una tendenza storica generale verso la democrazia liberale"; Yuval Noah Harari, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, op. cit., pp. 297-8: "Nel 2016 non esiste una seria alternativa al pacchetto liberale di individualismo, diritti umani, democrazia e libero mercato. Le proteste sociali che hanno colpito il mondo occidentale nel 2011 (come *Occupy Wall Street* e il movimento spagnolo 15-M) non hanno assolutamente nulla contro la democrazia, l'individualismo e i diritti umani, e nemmeno contro i principi di base della libera economia di mercato. Al contrario: rimproverano i governi di non essere all'altezza di questi ideali liberali. (...) Anche coloro che attaccano i mercati azionari e i parlamenti con le critiche più aspre non hanno un modello alternativo valido per fare funzionare il mondo. Sebbene uno dei passatempi preferiti degli accademici e degli attivisti occidentali sia quello di trovare difetti nel pacchetto liberale, finora non sono riusciti a trovare qualcosa di meglio."; e Domènec Riuz Devesa, *Donald Trump y el fin de la historia*, op. cit.: "Non esiste un'alternativa credibile o auspicabile alla democrazia rappresentativa, sostenuta da un'economia sociale di mercato, ed estesa attraverso l'integrazione sovranazionale, come mezzo per realizzare in modo efficace i valori della libertà, del benessere e della pace".

stenibilità ecologica, prosperità economica e protezione sociale. I primi due obiettivi sono fondamentali per la sopravvivenza dell'umanità. I rimanenti sono necessari per assicurare decenti condizioni di vita a tutti, riducendo così i conflitti sociali ed assicurando società democratiche stabili.

A questo riguardo, da un punto di vista normativo, la fine della storia è semplicemente un altro modo di riferirsi all'utopia del mondo reale o della pace perpetua (in senso kantiano), cioè il momento in cui certe trasformazioni fondamentali hanno avuto luogo aprendo la via ad un'era in cui le guerre sono state abolite ed i conflitti sociali ed economici sono stati sostanzialmente risolti¹¹. Ma ciò richiede qualcosa di più del liberalismo economico e della politica democratica: richiede il trionfo di un'ideologia che persegua l'instaurazione di istituzioni politiche sovranazionali – l'estrema garanzia della pace –, miranti a raggiungere la giustizia sociale ed ecologica a livello globale.

Forse la liberazione finale del genere umano dalla guerra, dalle malattie e dal bisogno avrà come risultato una vera rinascita post-materialista dello spirito, concentrata sulle arti, sulla vita pubblica e sul libero amore¹², o, come dicono alcuni, sul perseguimento della felicità e della vita eterna¹³.

Le fini della storia.

L'idea della fine della storia ha radici in importanti filosofi, come Kant ed Hegel¹⁴, e può essere considerata come una specificazione del-

¹¹ Taluni ritengono che questo stadio finale sarà raggiunto solo quando la tecnologia permetterà di riprogettare la mente umana. Si veda: Yuval Noah Harari, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, op. cit., p. 59: "Quando la tecnologia ci permetterà di rimodellare la mente umana, l'*Homo sapiens* scomparirà, la storia umana finirà e verrà avviato un processo completamente nuovo."

¹² Si veda: Pilar Llorente Ruiz de Azúa y Domènec Ruiz Devesa, *Europa, ideal de unidad humana*, in: Eugenio de Nasarre, Francisco Aldecoa y Miguel Ángel Benedict (eds.), *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 403: "L'Unione europea e, infine, la federazione mondiale devono quindi essere strumenti al servizio di questo ideale di unità, di socializzazione, di comunità, per stabilire una pace perpetua con la quale assicurare a tutti gli esseri umani giustizia sociale e sviluppo di una vita piena, cioè intellettuale, filosofica, morale e piacevole".

¹³ Si veda: Yuval Noah Harari, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, op. cit., p. 32: "E' probabile che i prossimi obiettivi dell'umanità siano immortalità, felicità e divinità. Dopo aver ridotto la mortalità dovuta a fame, malattie e violenza, ora ci dedicheremo al superamento della vecchiaia e persino della morte."

¹⁴ Si veda: Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, London, Penguin, 1992, p. 59: "Il progetto di Kant di scrivere una storia universale che fosse allo stesso tempo serio dal punto di vista filosofico e basato sulla padronanza della storia empirica fu lasciato al suo successore, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, per essere completato nella generazione successiva alla morte di Kant".

la più generale fede dell'illuminismo nel progresso umano, sebbene quest'ultimo, come già ricordato, rimanga per molti una questione aperta.

Kant vedeva nella storia un'evoluzione verso la "libertà" e il "governo repubblicano"¹⁵, sostenendo contemporaneamente la necessità di un patto federale globale che avrebbe garantito la pace perpetua tra le nazioni¹⁶.

Hegel ha continuato in questa tradizione¹⁷: credeva che il mondo materiale fosse modellato dalle idee e vide perciò la storia come evoluzione della coscienza umana, destinata a culminare in una forma razionale della società. In particolare, secondo Hegel, la storia procede secondo un processo dialettico¹⁸ che dovrebbe concludersi con uno stato di ugual libertà per tutti¹⁹, che politicamente corrisponda ad uno Stato liberal-democratico²⁰.

La tesi originaria della fine della storia è stata reinterpretata, tra gli altri, da Karl Marx e, più recentemente, da Alexandre Kojève²¹ e da Francis Fukuyama, quest'ultimo autore di un famoso articolo scritto appena prima della caduta del muro di Berlino nel 1989²² e successivamente trasformato un volume *best-seller*²³.

Marx, pur condividendo con Hegel l'idea della fine della storia²⁴,

¹⁵ Si veda *ibid.*, p. 58: "Kant suggeriva che la storia avrebbe avuto un punto finale, vale a dire uno scopo finale che era implicito nelle attuali potenzialità dell'uomo e che rendeva intelligibile l'intera storia. Questo punto finale era la realizzazione della libertà umana (...) quando venivano prese in considerazione tutte le società, c'era in complesso una ragione per aspettarsi un generale progresso umano nella direzione del governo repubblicano, che è quello che oggi intendiamo come democrazia liberale".

¹⁶ Si veda: Immanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*. Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1948.

¹⁷ Vedi nota 14.

¹⁸ Si veda: Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, *op. cit.*, p. 60: "La storia procede attraverso un continuo processo conflittuale, nel quale sistemi collidono e vanno in pezzi a causa delle loro contraddizioni interne; essi sono poi sostituiti da altri meno conflittuali e quindi più elevati, che danno origine a nuove e differenti contraddizioni – la cosiddetta dialettica."

¹⁹ Si veda *ibid.*: "Come postulato da Kant, esisteva un punto finale del processo storico, che è la realizzazione della libertà qui sulla terra (...). Lo svolgimento della Storia universale potrebbe essere interpretato come la crescita dell'uguaglianza e della libertà umana."

²⁰ Si veda *ibid.*: "Per Hegel la concretizzazione della libertà umana era lo Stato costituzionale moderno, o, di nuovo, ciò che abbiamo chiamato liberal-democrazia."

²¹ Si vedano: Alexandre Kojève, *Introduction à la lecture de Hegel*, Paris, Gallimard, 1947, e Shadia B. Drury, *Alexandre Kojève. The Roots of Postmodern Politics*, New York, St. Martin's Press, 1994.

²² Francis Fukuyama, *The end of History?...*, *op. cit.*

²³ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man...*, *op. cit.*

²⁴ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, p. 65: "Marx condivideva la fede di Hegel nella

sosteneva invece che questa sarebbe stata raggiunta da una classe lavoratrice vittoriosa che avrebbe preso il potere e stabilito una società comunista²⁵.

Per quanto riguarda Kojève, questi concordava con Hegel nell'affermare che la vittoria di Napoleone nella battaglia di Jena del 1806 aveva posto fine alla storia, in quanto, secondo lui, l'evoluzione ideologica dell'uomo si era conclusa con il trionfo degli ideali della Rivoluzione francese: la libertà e l'uguaglianza²⁶.

Quindi, sotto questo aspetto, Kojève ha sostanzialmente tentato di recuperare, nel contesto del XX secolo e in un momento in cui il marxismo politico era una potente forza culturale, la visione originale di Hegel dell'ordine liberale come punto finale dell'evoluzione ideologica. Di conseguenza, questo tentativo lo ha portato a predire l'emergere di uno "Stato universale ed omogeneo"²⁷ caratterizzato dal liberalismo politico ed economico.

E' interessante notare che Kojève riteneva che i paesi dell'Europa occidentale del secondo dopoguerra che diedero vita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio incarnassero gli ideali del liberalismo politico ed economico che aveva considerato vincenti a Jena e per tale

possibilità di una fine della storia. In altre parole, egli prevedeva una forma finale della società priva di contraddizioni, il cui raggiungimento avrebbe posto fine al processo storico."

²⁵ Si veda Francis Fukuyama *ibid.*: "Ciò in cui Marx differiva da Hegel consisteva unicamente nel tipo di società che sarebbe emersa alla fine della storia. Marx era convinto che lo Stato liberale non fosse riuscito a risolvere una contraddizione fondamentale, quella del conflitto di classe, la lotta tra borghesia e proletariato. Marx ha rivoltato lo storicismo di Hegel contro di lui stesso sostenendo che lo Stato liberale non aveva rappresentato l'universalizzazione della libertà, ma solo la vittoria della libertà di una singola classe, la borghesia (...). Marx, d'altra parte, ha osservato che nelle società liberali l'uomo rimane alienato da se stesso perché il capitale, creazione dell'uomo, si è trasformato in signore e padrone dell'uomo e lo controlla (...). La fine marxista della storia sarebbe arrivata solo con la vittoria della vera 'classe universale', il proletariato, e con il conseguente raggiungimento di un'utopia globale comunista che avrebbe posto fine alla lotta di classe una volta per tutte."

²⁶ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, p. 64: "Hegel (...) non riteneva che ci sarebbe stata la fine degli eventi conseguenti a nascite, morti, e interazioni sociali del genere umano (...). Quando Hegel dichiarò che la storia era finita dopo la battaglia di Jena del 1806, non stava ovviamente affermando che lo Stato liberale fosse vittorioso nel mondo intero (...), ciò che affermava era che i principi di libertà ed uguaglianza alla base dello Stato liberale moderno erano stati scoperti ed applicati nei paesi più avanzati e che non esistevano principi alternativi o forme di organizzazione politica che fossero superiori al liberalismo."

²⁷ Si veda: Shadia B. Drury, *Alexandre Kojève. The Roots of Postmodern Politics*, *op. cit.*, p. x: "Poiché il capitalismo indebolirà i confini nazionali ed omogenizzerà la cultura nel mondo intero, Kojève ha previsto che la storia culminerà con il trionfo finale ed insuperabile di un ordine capitalista globale. Ben presto staremo vivendo in ciò che Kojève ha chiamato uno Stato universale ed omogeneo."

motivo abbandonò la sua attività accademica e finì come negoziatore francese per la creazione della Comunità economica europea²⁸.

Fukuyama ha aggiornato il pensiero di Kojève, concludendo che la fine della guerra fredda e la caduta dell'impero sovietico significavano il contemporaneo trionfo universale del libero mercato e della democrazia liberale, in quanto né il fascismo, né il comunismo, né il nazionalismo avevano la possibilità di rivaleggiare con il primato dell'ideologia liberal-capitalista²⁹.

E' chiaro che per fine della storia Hegel, Marx, Kojève e Fukuyama non hanno inteso la fine degli eventi umani – questa è una comune interpretazione errata³⁰ –, bensì la fine delle principali battaglie ideologiche, anche perché la vittoria nel campo delle idee non comporta un suo immediato e simultaneo trasferimento nel mondo reale.

Fine della storia, ma non fine dello Stato nazionale.

Secondo Fukuyama, tuttavia, a differenza della concezione universalistica di Kojève³¹, per non parlare del paradigma federalista di Kant, la diffusione mondiale dell'economia di mercato e, in un senso più ristretto, della democrazia, non ha significato la fine dell'identità culturale e di quella dello Stato nazionale come attore principale nelle relazioni internazionali.

²⁸ Si veda: Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, op. cit., p. 311: "Kojève (...) era soddisfatto di proseguire il resto della sua vita in quella burocrazia deputata a sovrintendere alla costruzione della dimora finale dell'ultimo uomo, la Commissione europea."

²⁹ Si veda: Juan García-Morán Escobedo, *El 'gran relato' rehabilitado: Francis Fukuyama y 'el fin de la Historia'*, in id. (ed), *Fukuyama. ¿El fin de la historia? y otros ensayos*, op. cit., p. 13: "Il conflitto tra ideologie rivali che aveva guidato lo sviluppo della storia in questi ultimi due secoli – e per di più, il secolare dibattito ideologico sulla miglior forma di governo – sarebbe stato definitivamente risolto a favore della democrazia liberale."

³⁰ Si veda: *ibid.*, p. 14: "Con l'espressione 'la fine della storia', il nostro autore non ha fatto riferimento – come alcuni dei suoi interpreti più sbrigativi e spericolati si sono affrettati a sottolineare con evidente leggerezza – alla soppressione di ogni significativo conflitto sociale o, ancor meno, alla cessazione di ogni evento empirico dotato di maggiore o minore significato storico."

³¹ Si veda: Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, op. cit., p. 244: "Da una parte, si verifica una crescente omogeneizzazione del genere umano determinata dall'economia e dalla tecnologia moderne e dalla diffusione dell'idea del riconoscimento razionale come unica base legittima di governo nel mondo; dall'altra, si manifesta ovunque una resistenza a questa omogeneizzazione e la riaffermazione, in gran parte a livello sub-politico, di identità culturali che in definitiva rafforzano le barriere esistenti tra popoli e nazioni (...). Queste differenze suggeriscono ulteriormente che il sistema di Stati esistente non precipiterà a breve termine in uno Stato *letteralmente* universale ed omogeneo. La nazione continuerà ad essere un polo di identificazione fondamentale, soprattutto se un numero sempre maggiore di nazioni si troveranno a condividere comuni forme di organizzazione economica e politica."

Così, per Fukuyama, le differenze culturali impediranno, almeno per il momento, una sovranazionalità politica pienamente sviluppata, sebbene egli si impegni in una critica molto interessante del nazionalismo, considerato come una costruzione piuttosto artificiale e relativamente nuova nel pensiero politico³² – atteggiamento di cui i federalisti europei e mondiali dovrebbero prendere nota. Infatti questo scienziato politico americano riconosce il ruolo giocato dall'Unione europea nel superamento dei nazionalismi³³ e predice la fine di questi a lungo termine come conseguenza della globalizzazione economica³⁴, forse senza tener conto che il libero scambio e la delocalizzazione produttiva producono vincitori e perdenti, generando così una reazione sia contro la liberalizzazione del mercato, sia contro il cosmopolitismo.

Inoltre, Fukuyama ha predetto, in un mondo progressivamente costi-

³² Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, pp. 268-9: “Pur ammettendo il grandissimo potere del nazionalismo nel corso dei due ultimi secoli, è tuttavia necessario mettere questo fenomeno nella giusta prospettiva (...). Questa prospettiva fraintende quanto il nazionalismo sia un fenomeno recente e contingente. Il nazionalismo, per dirlo con le parole di Ernest Gellner, ‘non ha alcuna radice nella mente umana’ (...). Diverse entità politiche non hanno preso in considerazione la nazionalità: l'imperatore Carlo V d'Asburgo ha potuto regnare simultaneamente su parti della Germania, sulla Spagna e sull'Olanda e gli Ottomani turchi hanno governato Turchi, Arabi, Berberi e cristiani europei (...). Il nazionalismo era perciò soprattutto il prodotto dell'industrializzazione e delle ideologie democratica ed egualitaria che l'hanno accompagnata. Le nazioni create come conseguenza del moderno nazionalismo (...) sono anche state intenzionali costruzioni dei nazionalisti, che hanno avuto un margine di libertà nel definire chi o che cosa costituissero una lingua o una nazione.”

³³ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, p. 270: “Il tramonto dell'intenso periodo iniziale del nazionalismo è ad uno stadio più avanzato nella regione maggiormente danneggiata dalle passioni nazionaliste, l'Europa. In questo continente, le due guerre mondiali hanno costituito un grande stimolo a ridefinire il nazionalismo in una forma più tollerante. Avenendo sperimentato l'orrenda irrazionalità latente nella forma di riconoscimento nazionalista, la popolazione europea è gradualmente giunta ad accettare come alternativa il riconoscimento universale ed egualitario. Ne è derivato da parte dei sopravvissuti a queste due guerre lo sforzo deliberato di smantellare le frontiere nazionali e di distogliere le passioni popolari dall'autoaffermazione nazionalistica indirizzandole verso l'attività economica. Il risultato, naturalmente, è stata la Comunità europea (...). La CE non ha ovviamente abolito le differenze nazionali, e questa istituzione ha difficoltà nel dotarsi degli attributi di sovranità come avevano sperato i suoi fondatori. Ma il tipo di nazionalismo manifestatosi nella CE in questioni come la politica agricola e l'unione monetaria sono una versione fortemente addomesticata e ben lontana dalla forza che scatenò le due guerre mondiali.”

³⁴ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, p. 275: “Le forze economiche hanno incoraggiato il nazionalismo sostituendo le barriere nazionali a quelle di classe e, così facendo, hanno creato entità centralizzate e linguisticamente omogenee. Queste stesse forze economiche oggi incoraggiano l'abbattimento delle barriere nazionali a favore della creazione di un unico mercato mondiale integrato. Il fatto che la neutralizzazione politica finale del nazionalismo non abbia luogo in questa generazione o nella prossima non influenza la prospettiva che alla fine si verifichi.”

tuito da democrazie liberali e capitaliste, la fine dell'imperialismo³⁵, una riduzione della competizione politica e dei conflitti militari, anche sulla base del bassissimo numero di guerre combattute tra democrazie liberali³⁶ e una maggior attenzione all'economia e alla gestione tecnocratica³⁷.

Egli è giunto ad affermare che la Russia non-comunista non sarebbe tornata a strategie da grande potenza, o almeno a conflitti su larga scala³⁸, previsione che è risultata quanto meno discutibile, date le tendenze aggressive di Putin, sebbene Fukuyama ammetta che sono possibili conflitti tra Stati "storici" (quelli che non sono giunti alla fine della storia) e perfino tra Stati storici e "post-storici"³⁹.

Oltre a ciò, l'aggressiva politica internazionale di Donald Trump dimostra che esistono molti modi di esercitare pressione e potere nei confronti di altri paesi senza ricorrere al conflitto militare, che dovrebbero farci prendere una pausa di riflessione sulla speranza di Fukuyama circa la fine dell'imperialismo e della dominazione politica ed economica come risultato della diffusione del liberalismo politico ed economico⁴⁰.

Democrazia, liberale, ma anche sociale.

E' facile concordare con Fukuyama che la democrazia liberale rappresenta un'ideologia più avanzata ed umana e perciò più forte e resi-

³⁵ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, p. 60: "La pace civile determinata dal liberalismo dovrebbe logicamente avere la propria controparte nelle relazioni fra gli Stati. L'imperialismo e la guerra erano storicamente il prodotto di società aristocratiche. Se la liberal-democrazia ha abolito la distinzione di classe tra padroni e schiavi, rendendo gli schiavi padroni di se stessi, allora dovrebbe alla fine abolire l'imperialismo."

³⁶ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, p. 262: "Il carattere fondamentale non bellicoso delle società liberali è evidente nelle relazioni straordinariamente pacifiche che mantengono fra di loro. Vi è ormai un sostanziale corpo di letteratura che rileva il fatto che vi sono stati pochissimi casi, per non dire alcuno, in cui una liberal-democrazia è scesa in guerra contro un'altra."

³⁷ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*: "Dato il fatto che l'accesso a quelle stesse risorse può essere ottenuto pacificamente attraverso un sistema globale di libero scambio, la guerra ha molto meno senso dal punto di vista economico di quanto lo avesse due o tre secoli fa."

³⁸ Si veda Francis Fukuyama, *The end of History?, op. cit.*, p. 18: "La supposizione automatica che la Russia, svestita della sua espansionista ideologia comunista, avrebbe ripreso là dove gli zar si erano fermati appena prima della rivoluzione bolscevica è quanto meno curiosa" e p. 19: "La crescente 'mercato-comunitarizzazione' delle relazioni internazionali e la diminuzione della probabilità di conflitti su larga scala tra Stati...".

³⁹ Si veda: Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man, op. cit.*, p. 263: "Le liberal-democrazie possono, naturalmente, combattere Stati che non sono liberal-democrazie."

⁴⁰ Si veda Francis Fukuyama *ibid.*: "Le liberal-democrazie non mostrano tra di loro sfiducia o interesse in una dominazione reciproca. Condividono principi di eguaglianza e diritti universali e non hanno quindi motivi per i quali contestare la reciproca legittimità (...). L'argomentazione non sta tanto nel fatto che la democrazia liberale reprime i

liente rispetto ad ideologie oggi pressoché morte come il fascismo e il comunismo, o di vecchie ma ben vive come il nazionalismo, o di nuove, come l'Islam radicale o l'autoritarismo del libero mercato⁴¹.

Tuttavia, la valutazione di Fukuyama della democrazia liberale come fine della storia, intesa come unica alternativa politica reale, è incompleta sotto almeno due importanti aspetti: il ruolo della giustizia sociale e l'organizzazione della *governance* regionale e globale.

In realtà Fukuyama considera che la liberal-democrazia dia corpo ad una società senza classi, nella quale i conflitti di classe sono magicamente “risolti”⁴². Ciò è, a dir poco, inesatto, viste le crescenti diseguaglianze di reddito e di ricchezza osservate nelle società occidentali come risultato di un capitalismo senza frontiere⁴³, e la crescita del populismo come reazione politica a questo crescente squilibrio tra capitale e lavoro.

La risolvibilità dei conflitti di classe da potenziale diventa possibile solo se il sistema politico, oltre ad assicurare libere elezioni, la protezione dei diritti individuali e civili e il rispetto della legalità, che costituiscono il contenuto standard del liberalismo, include anche, tra gli obiettivi espliciti della politica, la giustizia sociale ed i diritti economici.

Sotto questo aspetto, l'economia sociale di mercato europea, pur con tutte le sue carenze, appare come un miglior candidato per dar vita alla fine della storia, intesa come equilibrio tra Stato, mercato, società ed ambiente, rispetto alla società capitalista statunitense dell'era di Reagan, corretta ed ampliata dalle politiche interne ed estere di Donald Trump – cosa che lo stesso Fukuyama ha riconosciuto, come abbiamo ricordato nell'introduzione. Come sostenuto da alcuni autori, la socialdemocrazia, intesa come processo infinito di regolamentazione

naturali istinti violenti ed aggressivi dell'uomo, quanto nel fatto che ha trasformato questi stessi istinti ed eliminato il motivo dell'imperialismo.”

⁴¹ Sulle ultime due ideologie, Fukuyama, *ibid.* p. 243, dice: “Un nuovo autoritarismo asiatico non sarebbe molto probabilmente il rigido Stato autoritario al quale siamo stati abituati (...). E' dubbio se tale sistema politico possa essere esportabile in altre culture che non condividono l'eredità confuciana dell'Asia, più di quanto il fondamentalismo islamico sia stato esportabile nelle parti del mondo non islamiche.” Si veda anche: Yuval Noah Harari, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, *op. cit.*, p. 298: “L'islamismo radicale non rappresenta una seria minaccia per il pacchetto liberale, perché, nonostante tutto il suo fervore, i fanatici in realtà non capiscono il mondo del XXI secolo.”

⁴² Si veda Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, *op. cit.*, p. 5: “Nello Stato universale omogeneo, tutte le precedenti contraddizioni sono risolte e tutti i bisogni umani sono soddisfatti (...); ciò che rimane è principalmente attività economica.”

⁴³ Sulle crescenti diseguaglianze economiche, si vedano, tra gli altri, Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2014 e Branko Milanovic, *Global inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2016.

del mercato e redistribuzione economica, è l'ideologia di maggior successo della storia contemporanea⁴⁴.

Da una prospettiva federalista più tradizionale, l'ideologia federalista include i principi chiave del liberalismo, della democrazia e del socialismo, ai quali è possibile oggi aggiungere l'ambientalismo⁴⁵ ed il femminismo.

In ogni caso, poiché l'obiettivo del federalismo è la pace civile, ciò richiede anche la pace sociale. La pace perpetua non sarà possibile se i paesi o il mondo in generale sono corrosi da disegualianze di ricchezza, da pregiudizi di razza e di genere, da discriminazioni nei confronti degli immigrati e dei rifugiati e da danni ambientali⁴⁶. La mancanza di giustizia sociale ed ecologica continuerà a mettere in pericolo la pace mondiale.

Democrazia, liberale, ma anche transnazionale.

Il secondo difetto della raffigurazione della fine della storia da parte di Fukuyama è la sua visione puramente nazionale⁴⁷, come lui stesso ha riconosciuto successivamente⁴⁸, sebbene egli rimanga convinto che le democrazie liberali staranno in pace in quanto hanno un comune interesse a cooperare⁴⁹ e ad estendere la portata dei loro comuni valori nel mondo⁵⁰.

⁴⁴ Si veda: Sheri Berman, *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making Europe's Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

⁴⁵ Si vedano: Guido Montani, *Ecologia e federalismo. La politica, la natura e il futuro della specie umana*, Quaderni di Ventotene, n. 5, Ventotene, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, 2004, e David Grace, Guido Montani, and John Pinder, *Cambiamento climatico e federalismo*, Quaderni di Ventotene, n. 7, Ventotene, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, 2008.

⁴⁶ Si vedano: Pilar Llorente Ruiz de Azúa, y Alejandro Peinado García, *El manifiesto de Ventotene. Por una Europa libre y unida*. Altiero Spinelli y Ernesto Rossi, Madrid, Sistema, n. 245, gennaio 2017, e Pilar Llorente Ruiz de Azúa y Domènec Ruiz Devesa, *Europa, ideal de unidad humana*, op. cit..

⁴⁷ Nonostante che queste idee si trovino nel capitolo 26, intitolato *Verso un'Unione pacifica*, si veda Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, op. cit., p. 276.

⁴⁸ Si veda: Francis Fukuyama, *Epílogo a la segunda edición [2006]...*, op. cit., p. 155: "Quando ho scritto sulla democrazia liberale come forma finale di governo, mi riferivo alle dimensioni dello Stato nazionale. Non vedevo la possibilità di creare, attraverso il diritto internazionale, una democrazia globale che in qualche modo trascendesse lo Stato nazionale sovrano."

⁴⁹ Si veda Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, op. cit., p. 280: "Le democrazie che scelgono i propri amici e nemici in base a considerazioni ideologiche – cioè se sono democratici – probabilmente avranno alleati più forti e stabili *sul lungo periodo*."

⁵⁰ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*: "Il comportamento pacifico delle democrazie suggerisce ulteriormente che gli Stati Uniti e le altre democrazie abbiano un interesse di

Fukuyama riconosce anche come liberale il progetto kantiano di una federazione mondiale, sottolineando però che può funzionare solo se gli Stati membri condividono gli stessi valori⁵¹. Egli considera che la Società delle Nazioni e, in una certa misura, le Nazioni Unite abbiano fallito perché includono paesi non democratici⁵², mentre lascia capire che una lega kantiana reale sarebbe simile all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO).

Tuttavia, pur essendo vero che una federazione internazionale richiede un ambiente liberal- (e noi aggiungiamo social-) democratico sia tra, sia entro i suoi Stati membri, questo certamente non basta. Qui Fukuyama appare incapace di distinguere tra organizzazioni sovranazionali e organizzazioni internazionali.

Se l'ONU (e la NATO) sono di gran lunga meno efficaci dell'UE, non è semplicemente perché le prime includono membri non democratici, bensì perché sono soggette a veto nazionali, a richieste di supermajoranze e ad unanimità e sono prive di assemblee parlamentari con poteri vincolanti. In breve, l'ONU e la NATO non sono federali, mentre l'UE, sebbene in modo incompleto, possiede elementi chiave federali, come la prevalenza del diritto dell'Unione sul diritto interno, la codecisione tra Consiglio e Parlamento, e così via.

Col senno di poi, Fukuyama ha finito per ammettere che le liberal-democrazie nazionali possono esercitare violenza contro altri paesi ed i loro cittadini, dando credito all'idea europea di superare la sovranità nazionale⁵³. Tuttavia, a fronte dei limitati progressi politici finora fatti

lungo termine a preservare la sfera della democrazia nel mondo e ad espanderla là dove fosse possibile ed oculato. In altre parole, se le democrazie non combattono fra di loro, allora un mondo post-storico in continua espansione sarà più pacifico e prospero."

⁵¹ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, p. 281: "Il bisogno degli Stati democratici di collaborare per promuovere la democrazia e la pace internazionale è un'idea quasi altrettanto antica quanto il liberalismo stesso. L'argomentazione a favore di una lega internazionale di democrazie governate dal principio di legalità è stata proposta da Kant nel suo famoso saggio *Per la pace perpetua* e nella sua *Idea per una storia universale* (...). Una federazione internazionale, per funzionare, deve condividere comuni principi liberali del diritto."

⁵² Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, pp. 281-2: "Il manifesto fallimento della Lega delle Nazioni e delle Nazioni Unite nell'assicurare la sicurezza collettiva (...) ha indotto un generale discredito dell'internazionalismo kantiano e del diritto internazionale in generale (...), tuttavia (...) le realizzazioni concrete dell'idea kantiana sono state indebolite fin dall'inizio dal fatto di non seguire i precetti kantiani (...). Se qualcuno avesse voluto creare una lega di nazioni secondo i precetti di Kant, che non presentasse gli stessi fatali difetti delle organizzazioni internazionali precedenti, è chiaro che essa assomiglierebbe molto di più alla NATO che alle Nazioni Unite – cioè una lega di Stati veramente liberi uniti dal loro comune impegno per i principi liberali."

⁵³ Si veda: Francis Fukuyama, *Epílogo a la segunda edición [2006]...*, *op. cit.*, p.

dall'UE ed in apparente contraddizione con la sua affermazione che essa rappresenti la fine della storia e con la sua critica al nazionalismo, l'autore conclude che la democrazia transnazionale, per quanto bella in teoria, è irrealistica a causa di insormontabili barriere culturali⁵⁴.

Conclusione.

La domanda finale da porre è se la fine della storia, come intesa da Hegel, Kojève e Fukuyama, cioè uno stato di pace perpetua e di libertà politiche ed economiche, possa derivare unicamente dal capitalismo di mercato su scala globale e da un numero crescente di liberal-democrazie nazionali, anche se alleate in un'organizzazione intergovernativa come la NATO. La risposta è no. La fine della storia richiederà anche l'assicurazione di diritti sociali ed economici da parte di una federazione politica globale e democratica.

Non bisogna dimenticare che la pace non è semplicemente l'assenza di conflitti armati. Due popoli che si ignorano sono tecnicamente in pace, ma non cooperano e non costruiscono insieme alcunché di valido⁵⁵. I paesi, oltre che di essere in pace in questo senso ristretto, hanno bisogno di affrontare insieme sfide sovranazionali come i cambiamenti climatici, le migrazioni, la povertà, ecc.. Ciò non può essere fatto in modo efficace isolatamente o entro tradizionali organizzazioni internazionali nelle quali la sovranità non è messa in comune e la massima parte delle decisioni deve essere presa all'unanimità.

Così la fine della storia può solo assumere la forma di una federazione sociale e democratica mondiale, composta da federazioni regio-

157: "L'idea europea della necessità di regole che trascendono lo Stato nazionale è indubbiamente corretta a livello teorico. Non c'è motivo di pensare che le democrazie liberali sovrane non possano commettere abusi terribili nei loro rapporti con le altre nazioni o persino con i loro stessi cittadini."

⁵⁴ Si veda Francis Fukuyama, *ibid.*, pp. 157-8: "Mentre è possibile in teoria difendere una certa forma di democrazia che trascende lo Stato nazionale, ci sono, a mio avviso, ostacoli insormontabili alla realizzazione di questo progetto. Il successo della democrazia dipende in larga misura dall'esistenza di un'autentica comunità politica che condivide alcuni valori e istituzioni fondamentali comuni. I valori culturali comuni generano fiducia e potremmo dire che lubrificano l'interazione tra i cittadini. La democrazia su scala internazionale è quasi impossibile da immaginare data la reale diversità delle persone e delle culture coinvolte."

⁵⁵ Pilar Llorente Ruiz de Azúa y Domènec Ruiz Devesa, *Europa, ideal de unidad humana, op. cit.*, p. 403: "La pace non è solo l'assenza di guerre tra Stati, cosa che può essere chiamata pace civile internazionale. È anche pace sociale, cioè la riduzione delle disuguaglianze economiche e dei conflitti tra le classi (...); in definitiva è una pace calda, positiva, costruttiva, che non è definita esclusivamente come negazione, ma piuttosto è la base su cui si fondano progresso, prosperità e ricerca di opportunità."

nali, di cui l'Unione europea sarebbe l'esempio più avanzato. Indipendentemente dal fatto che ciò sia già una tendenza storica oppure no, quanti desiderano la pace devono indubbiamente combattere per questo futuro ordine mondiale, per le degne cause dell'Unione dei federalisti europei e del Movimento federalista mondiale.

Le radici della crisi della democrazia a livello mondiale ed europeo*

STEFANO BARTOLINI

La democrazia “responsiva”.

Nella versione che tende a prevalere ai nostri giorni, la crisi della democrazia nazionale ha origine in processi di natura prevalentemente extra-nazionale. In primo luogo, la globalizzazione e l'indebolimento o l'eliminazione dei confini nazionali, siano essi economici, culturali, o politico-amministrativi, impediscono ai governanti di trasferire sui consumatori locali e sui contribuenti i costi della produzione politica nazionale ed impedisce sperimentazioni e soluzioni locali. Allo stesso tempo, potenti istituzioni economiche non-nazionali e i mercati obbligano i governanti nazionali ad imporre ai cittadini misure che altrimenti non avrebbero imposto ed impediscono di fare scelte che altrimenti avrebbero preferito fare. Infine, l'Unione europea e più precisamente tutto il processo di integrazione regionale, hanno raggiunto un tale livello e una tale portata da giungere ad impedire agli Stati membri in difficoltà di avere a loro disposizione l'insieme dei meccanismi di controllo della moneta, del bilancio, della politica fiscale ed economica precedentemente a disposizione in tempi di crisi.

Detto diversamente, questa linea di pensiero (e di azione, ovviamente) conclude che la globalizzazione, l'integrazione europea e potenti attori internazionali mettono in crisi la democrazia come modello normativo, modello che riposa sulla prevalenza della volontà popolare su ogni altro aspetto. La democrazia così intesa è sospesa e confinata proprio nella misura in cui la volontà popolare che essa esprime attraverso l'interazione tra suffragio universale, competizione partitica e rappresentanza politica è tradita o manipolata. La vera democrazia dovrebbe dunque essere “restaurata”, dovrebbe riconquistare una posizio-

* Relazione presentata alla sessione su *La crisi della democrazia europea: le sfide del nazionalismo e del populismo* dell'incontro nazionale dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo tenutosi a Firenze il 13-14 ottobre 2018.

ne dominante e dovrebbe genuinamente esprimere ciò che gli elettori e il popolo vogliono senza essere deflessa da quelle maligne influenze esterne prima richiamate, che anzi, vanno strenuamente combattute sul piano nazionale ed internazionale.

In questa versione la democrazia appare nel suo elemento popolare puro, si focalizza sulla triade inclusione (suffragio universale), competizione per il voto dei cittadini, rappresentanza e, infine, risposta simpatetica alle domande ed alle forze che hanno prevalso. Se si combina il desiderio dei politici di essere eletti e rieletti, la competizione politica attraverso elezioni, propaganda e campagne, la regola delle reazioni anticipate che spinge gli eletti ad anticipare quello che gli elettori possono desiderare, alla fine le domande insoddisfatte dovrebbero trovare portavoce. Da questo punto di vista, i politici devono dare agli elettori quello che gli elettori vogliono, rispetto al quale, le pastoie, i limiti, i vincoli procedurali e di consultazione appaiono solo come elementi distorsivi del rapporto elettori-eletti. E' una visione della democrazia che chiamerò, per brevità, "*responsiva*", che è tanto più democratica quanto più "risponde" e soddisfa le aspirazioni degli elettori.

Non vi è dubbio che la democrazia responsiva definisca uno degli aspetti normativi della teoria democratica. Una democrazia che "non risponde" diviene alla lunga una non-democrazia. La questione quindi non è se un elemento di democrazia responsiva sia al centro della teoria democratica, ma piuttosto se esso ne sia l'unico incontrastato elemento rispetto al quale ogni altro principio deve inchinarsi. Quest'ultima tesi è incompleta sia storicamente che normativamente.

La democrazia "responsabile".

Per brevità e semplicità usiamo sempre il termine "democrazia" dimenticando così venticinque secoli di discussioni e dibattiti sui limiti ed i difetti di una visione integralmente popolare-plebiscitaria della democrazia. In realtà, la democrazia che si è sviluppata nel mondo occidentale è più correttamente definibile come una forma di democrazia "liberal-democratica", che combina i principi di inclusione e sostegno popolare con quelli di governo limitato e responsabile. La pigrizia e il timore di apparire pedanti ci fanno spesso se non sempre dimenticare quella piccola parola – "liberale" – che qualifica il senso dell'esperienza democratica occidentale.

Nella storia del costituzionalismo sui due versanti dell'oceano atlantico il termine "liberale" ha assunto il significato di "governo limitato"; un insieme di principi per delimitare o altrimenti circoscrive-

re i poteri di chi assume responsabilità di governo, sia esso un monarca assoluto o un presidente eletto. Quei cittadini europei che invocavano una “costituzione” tra gli anni 1830 e 1848 miravano ad ottenere garanzie contro l’uso arbitrario e l’abuso del potere a favore di un governo limitato da qualche principio generale. L’obiettivo era legalizzare il potere, offrendo una protezione speciale a libertà specifiche dei governati attraverso meccanismi che limitavano la cosiddetta sovranità del potere. Questo è il significato fondamentale del termine nella tradizione che fa riferimento ai *Federalist Papers* (1787-88), alla *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* del 1789 ed alla sistematizzazione classica del pensiero costituzionalista da parte di Benjamin Constant nel suo *Cours de politique constitutionnelle* del 1818-1820.

L’obiettivo della limitazione del potere arbitrario è stato perseguito (più o meno efficientemente) attraverso la combinazione di un insieme di tecniche che includevano dichiarazioni di diritti inviolabili, l’indipendenza del giudiziario e la separazione dei poteri, il controllo costituzionale delle leggi, i controlli reciproci tra poteri autonomi (come, per esempio, Primo ministro e Presidente della repubblica), i controlli sulla copertura della spesa affidati a tecnici, decentramenti ed autonomie federali/regionali incomprimibili. Più recentemente si è aggiunta l’autonomia crescente delle Banche centrali e di altre autorità indipendenti non elettive (e quindi non democratiche in senso elettorale-popolare) cui si delegano compiti e giurisdizioni funzionali talvolta di grande importanza. E infine, appartiene allo stesso genere di limitazioni l’inserimento in Costituzione di alcune esplicite rinunce a quote di sovranità nazionale nei settori di integrazione in entità sovranazionali come la UE.

Nel processo di costituzionalizzazione iniziato a Filadelfia questi principi assunsero una dimensione sia orizzontale (Corti, Congresso, Presidenza) che verticale (Stati e Federazione). Ma il principio strutturante fondamentale rimase quello dei rapporti tra centro e periferia e la distribuzione verticale dei poteri e delle competenze tra il centro federale e gli Stati federati. Al contrario, nell’esperienza europea la preesistenza di un governo centrale e centralizzato e di un forte esecutivo significò che contrappesi e bilanciamenti furono essenzialmente istituzionalizzati nell’equilibrio orizzontale tra istituzioni centrali, mentre la dimensione territoriale dell’equilibrio tra poteri rimaneva meno importante (con l’eccezione particolare della Svizzera).

Ma che si tratti di contropoteri e principi di limitazione di natura

prettamente orizzontale o anche verticale, rimane che questo elemento “liberale” della democrazia è essenziale a bilanciare l’elemento popolar-rappresentativo. I vincoli, i limiti, le protezioni di aree che il principio liberale pone a quello della democrazia responsiva non è storicamente da vedersi come una limitazione o una menomazione, come è presentato nella versione che abbiamo delineato all’inizio di questo intervento. Al contrario esso ne è un completamento, un elemento aggiuntivo che sostanzia la responsabilità di chi governa verso i diritti e le procedure inviolabili, verso ciò che in democrazia non si deve e non si può fare anche qualora si disponga dei numeri per farlo. In altre parole, la “democrazia responsabile” bilancia la “democrazia responsiva”, la possibile irresponsabilità delle maggioranze e della volontà popolare.

La combinazione del principio democratico di inclusione, rappresentanza e capacità di rispondere alle domande con quello liberale delle limitazioni alla latitudine dell’azione di governo ha reso la democrazia un sistema “moderato” e talvolta anche “conservatore”, ma anche un sistema di protezione che limita la talvolta pericolosa efficienza della volontà del popolo, della maggioranza, del governo.

Difficoltà di armonizzare le due concezioni di democrazia.

Ovviamente esiste un conflitto implicito e sempre presente tra il principio puramente popolare della responsività (inclusione, rappresentanza, volontà popolare) e quello liberale di governo limitato, di controlli e contrappesi, di limiti e confini all’azione governativa. La democrazia novecentesca è stata comunque in grado di armonizzare democrazia responsiva e democrazia responsabile grazie a tre meccanismi. Da un punto di vista istituzionale, come prima accennato, abbiamo assistito a un progressivo allargamento degli ambiti di protezione costituzionale dei limiti e delle procedure di decisione pubblica. Da un secondo punto di vista, stavolta prevalentemente culturale, bisogna ammettere che la componente responsabile delle nostre democrazie novecentesche ha riposato su una cultura politica ancora prevalentemente elitaria e su processi di selezione della classe dirigenti che ad essa si ispiravano. Pur nella crescente professionalizzazione delle carriere politiche e del loro svincolarsi dai gruppi sociali dominanti si è a lungo mantenuta una regola non scritta che rinviava la difesa dei fondamenti liberali ad *élites* socio-economiche, culturali e politiche che per livelli di competenza e sensibilità storica risultavano molto sensibili ad essi.

Infine, da un punto di vista politico l’armonizzazione tra democra-

zia responsiva e democrazia responsabile è stata demandata al nuovo attore politico che nel Novecento domina i processi di governo ed insieme forgia le preferenze ed aggrega le domande di gruppi sociali: il partito politico. In tale periodo furono i partiti di massa a farsi carico di questa composizione con i loro interessi di lungo termine e le loro visioni ideologiche integrate e coerenti. I partiti politici sono emersi sempre più chiaramente dopo la Seconda guerra mondiale come la forma dominante di rappresentanza e insieme di guida politica, ereditando, in molti casi, la bancarotta delle istituzioni politiche prebelliche. L'equilibrio bloccato della Guerra fredda poneva carichi relativamente leggeri ai processi decisionali interni, soprattutto negli affari internazionali. Le economie europee erano ancora prevalentemente nazionali e dipendevano poco dalla competizione ed il commercio sui mercati mondiali. La standardizzazione culturale all'interno degli Stati era alta e stabile e casomai era stata aumentata dalla ridefinizione dei confini seguita alla Seconda guerra mondiale. Identità di gruppo forti e persistenti continuavano ad essere la base di una elevata conformità dei comportamenti politici di tali gruppi. Infine, la ripresa successiva alla guerra apriva un periodo di crescita senza precedenti per le economie nazionali caratterizzate da un accentuato e legittimato "dirigismo" statalistico che garantiva ampi margini di manovra alle *élites* politiche nazionali.

Questa costellazione favorevole offrì ai partiti politici una eccezionale e forse unica opportunità di guidare le politiche economiche e sociali espansive a livello nazionale. I partiti, in quanto attori collettivi relativamente coesi sul piano ideologico e sociale, divennero gli attori chiave di stabilizzazione politica di società ad alto tasso di cambiamento. La disciplina interna dei partiti ed i modelli di competizione inter-partitica offrirono anche i meccanismi per gestire le tensioni tra il processo elettorale, la rappresentanza di interessi settoriali, le relazioni tra esecutivo e legislativo e la guida delle politiche. I partiti, concretamente riconciliando la funzione di rappresentanza con quella di responsabilità, sono divenuti i pilastri della stabilità democratica, senza i quali la democrazia non era nemmeno pensabile.

Dei tre meccanismi che hanno sostenuto la visione della democrazia responsabile non vi è dubbio che gli ultimi due sono entrati progressivamente in crisi con la fine del Novecento. A livello culturale gli sviluppi recenti hanno accentuato la mobilitazione cognitiva individualista dei cittadini ed il crescente multiculturalismo delle società. Insieme questi due elementi hanno ridotto l'omogeneità culturale nazionale, hanno in-

taccato profondamente le identità collettive tradizionali ed hanno accentuato il processo di privatizzazione di ogni contesto di vita, incluso il contesto della persuasione politica. Hanno infine accentuato identità culturali nuove o in precedenza latenti, non più storicamente legate ai partiti politici tradizionali. Questi processi sono stati rafforzati dallo sviluppo delle moderne tecnologie di informazione e comunicazione. Non era previsto che i cambiamenti educazionali, della comunicazione e della tecnologia contribuissero enormemente ad erodere il rapporto di delega che esisteva tra *élites* e masse attraverso i partiti politici.

In conseguenza di questi nuovi processi culturali e politici la tensione tra democrazia responsiva e democrazia responsabile non ha fatto che esacerbarsi ed il loro bilanciamento è rimasto privo di sostegno culturale e politico, anche se rimane ancora fortemente ancorato negli aspetti istituzionali del funzionamento della democrazia. Ma è immaginabile che la componente responsabile della democrazia possa mantenersi e difendersi in chiave puramente istituzionale, senza il substrato culturale e politico che la sosteneva? O non è più facile immaginare che una democrazia intesa sempre più come responsiva non entri in contraddizione crescente con tali assetti istituzionali? I nuovi partiti e movimenti nati negli ultimi anni hanno invocato la bandiera della responsività ed hanno ammainato quella della responsabilità. Spesso identificano gli elementi di governo limitato cui abbiamo fatto riferimento come meri ostacoli, come pastoie o vincoli solamente istituiti al fine di limitare e imbrigliare la volontà popolare nella sua forma pura di mandato elettorale.

Quindi, e contrariamente alla versione della crisi della democrazia posta all'inizio di questo intervento, crisi della democrazia come democrazia tradita da restaurare, la vera crisi che osserviamo acuirsi sotto i nostri occhi è soprattutto la crisi dell'elemento liberale e responsabile; o più precisamente è la crisi del bilanciamento tra democrazia responsiva e democrazia responsabile. E lo squilibrio che tra le due componenti si va consolidando a favore della prima. In effetti, la componente popolare e elettorale non appare oggi in crisi nei suoi presupposti ideali in quanto prevale una visione della democrazia come volontà popolare e maggioranza in opposizione al cosiddetto *establishment*, alle *élites* tradizionali di ogni tipo, siano esse politiche o tecniche, culturali o sociali. Non appare in crisi nemmeno nei suoi presupposti istituzionali in quanto sempre più la democrazia responsiva si definisce in contrapposizione a tutti quei limiti costituzionali, istituzionali e procedurali che sono visti come meri ostacoli o trucchi di difesa del suddet-

to *establishment* che ad essi ricorrerebbe al mero fine di conservare privilegi e vantaggi. Qualunque elemento di verità possa esistere in queste critiche, ed in effetti ne esistono, esso rischia di travolgere la democrazia liberale, di gettare il bimbo insieme all'acqua sporca.

Le nuove responsabilità.

Questa situazione appare in qualche modo paradossale perché gli sviluppi degli ultimi decenni, mentre indebolivano la visione responsabile della democrazia, hanno ampliato l'insieme di responsabilità di cui la democrazia deve tener conto. I tradizionali principi liberali del governo limitato erano costituiti contro il governo dispotico, di cui l'Europa aveva fatto ampia esperienza. Questo elemento di responsabilità appare oggi spesso debole e fuori moda. Allo stesso tempo, a tutt'oggi la democrazia responsabile non è riuscita a tematizzare culturalmente le nuove responsabilità che il mondo del XXI secolo genera ed i moderni e nuovi limiti che ne derivano. La teoria democratica prevalente fatica ad incorporare i nuovi problemi di responsabilità che derivano dal mondo interdependente e interconnesso cui ci avviamo.

Queste nuove responsabilità prendono la forma di responsabilità degli elettorati nazionali verso gli elettori "assenti", verso quelle platee e circoscrizioni che non sono direttamente rappresentate, ed i cui interessi ed aspettative possono entrare nel meccanismo della democrazia solo grazie a visioni di lungo periodo. La responsabilità politica moderna prende la forma delle garanzie che le scelte politiche "democratiche" non abbiano effetti negativi per gli interessi e le dotazioni di coloro che non hanno la possibilità di partecipare alla democrazia elettorale; garanzie verso domande che non ci sono o che non ci sono ancora. Citerò a titolo esemplificativo tre tipi di nuove responsabilità che la teoria democratica dovrebbe incorporare e rispettare.

In primo luogo sono sempre più evidenti le nuove *responsabilità inter-generazionali*. La democrazia responsiva è sicuramente poco sensibile verso gli interessi di quei futuri cittadini che ancora non votano, verso le generazioni future: il debito che lasciamo ai figli ed ai nipoti e le pensioni o i servizi che questi potrebbero non avere a causa di scelte dispendiose delle generazioni precedenti non entrano o entrano male nel circuito politico-istituzionale della democrazia responsiva. Non abbiamo mai veramente affrontato culturalmente il tema dell'irresponsabilità inter-generazionale della democrazia come volontà popolare. Questo per due motivi essenziali, uno generale ed uno forse più specificamente italiano. In primo luogo, in epoche precedenti la quantità di

risorse su cui il governo decideva era decisamente inferiore e non lasciava intravedere il problema del loro esaurimento futuro. In secondo luogo, poiché nel nostro paese i legami familiari sono rimasti ancora solidi, i diffusi trasferimenti inter-generazionali di risorse all'interno dei nuclei familiari non hanno fatto percepire, o fanno percepire meno che altrove, la potenziale esplosività di una visione della democrazia che premia la responsabilità a breve.

In un senso ancora più ampio stanno emergendo nuove *responsabilità inter-temporali* non strettamente inter-generazionali. Si tratta di responsabilità verso misure e politiche che possono non essere richieste da nessuno nella competizione politica al momento attuale o sul breve periodo, ma che potrebbero essere richieste da molti o da tutti sul lungo periodo. Preferenze future adesso non espresse. Si pensi alla sostenibilità del clima, all'inquinamento di mari e delle terre, all'esaurimento delle risorse ed al bisogno di energie rinnovabili, alle infrastrutture di lungo termine; alle preoccupazioni per istruzione, capacità e competenze che potrebbero rivelarsi decisive nel lungo periodo. Non è possibile ignorare queste responsabilità in omaggio al principio che nessuno, o ben pochi, si organizzano e mobilitano per richiederle oggi e qui. E nello stesso tempo è chiaro che assumersi queste responsabilità richiede impegni e risorse da sottrarre al consumo immediato.

Infine, vediamo, di fatto, accrescersi altre e nuove *responsabilità inter-comunitarie*, responsabilità verso altre comunità. La democrazia responsabile è nazionale, ma le sue decisioni hanno effetti importanti sui membri di altre comunità che non votano e forse non voteranno mai nella nostra. Non si tratta soltanto del caso importante degli immigrati non-cittadini o dei richiedenti asilo, ma anche di tutte le conseguenze dirette e indirette che le nostre decisioni fiscali e di bilancio, commerciali, militari e regionali scaricano sui nostri partners. L'emissione di titoli pubblici sul mercato mondiale genera obblighi verso il risparmio altrui e non solo verso quello dei cittadini votanti. Una moneta comune vincola le nostre scelte al rispetto di preferenze collettive e non solo nazionali. Regole e procedure di concorrenza leale e non discriminatoria limitano la nostra capacità di tassare, contingentare o dirigere il consumo e il prestito.

Queste nuove responsabilità inter-generazionali, inter-temporali e inter-comunitarie dovrebbero trovare difesa costituzionale e talvolta si è proceduto lungo questa strada. Ma rimane che se queste responsabilità non sono tematizzate come elementi costitutivi della democrazia esse non faranno che aumentare il conflitto tra democrazia responsabile e democrazia responsabile.

In effetti, a ben vedere, la concezione della democrazia come inclusione, rappresentanza e volontà popolare non presenta alcun principio di responsabilità garantita rispetto a queste comunità senza diritto di voto. Non vi è alcuna garanzia che la “democrazia” possa rimanere “liberale” cioè “responsabile” in senso moderno ed è anche difficile immaginare nella attuale temperie culturale quali visioni culturali, forze politiche o meccanismi istituzionali possano operare una nuova sintesi tra democrazia come risposta simpatetica verso le domande dei cittadini e la democrazia come risposta responsabile verso i problemi e le compatibilità sistemiche di lungo periodo. Se la visione odierna della “democrazia” è dominata dal tema normativo della risposta alle domande, allora il principio normativo della responsabilità è lasciato a deboli aspetti comportamentali o etici, completamente disincentivati dalla competizione elettorale (si perdono le elezioni).

L'Unione europea nella tempesta perfetta.

Nella prospettiva delineata da questo intervento può essere utile analizzare brevemente la posizione che è venuto assumendo il processo di integrazione europea. L'Unione europea rivendica continuamente la sua natura “democratica”. Tuttavia il modo in cui tale integrazione si è venuta configurando ne ha fatto il modello di una democrazia intesa quasi esclusivamente nella dimensione liberale di responsabilità, proprio l'inverso di quanto prevale a livello nazionale. Ciò non è avvenuto senza ragione.

Per lungo tempo gli Stati membri, i loro partiti e lo loro *élites* hanno visto i vincoli esterni che i trattati ponevano alle democrazie nazionali come esiti benvenuti. La difficoltà che si riscontrava a livello nazionale nell'imporre disciplina alle *lobbies* ed agli interessi locali ha fatto loro accettare e percepire positivamente tutte quelle regole vincolanti che si presentavano come provenienti da forze in qualche modo anonime e al di fuori del loro controllo. Era ed è sport diffuso tra gli Stati membri quello di attribuire alla UE la responsabilità per scelte che essi stessi auspicavano, ma per le quali avevano difficoltà ad assumersi la responsabilità politica a livello nazionale. Era facile dire più o meno esplicitamente ai cittadini che non era colpa loro, che qualcun altro stava imponendo scelte impopolari. Piuttosto che assumere responsabilità diretta per le riforme necessarie e per piani elettoralmente costosi, si è preferito esternalizzare la responsabilità per essi.

L'integrazione europea dunque ha proceduto lungo una direzione prevalentemente economica, rimuovendo progressivamente i confini

tra gli Stati membri con l'obiettivo di raggiungere una economia di scala sufficiente a superare le loro individuali debolezze. A lungo si è continuato a pensare che gli elementi dello Stato che definivano la sua "nazionalità", "democraticità" e "ridistribuzione sociale" dovessero e di fatto fossero schermati dal processo di integrazione e che lo Stato avrebbe mantenuto il suo controllo sulle capacità redistributive, sui simboli culturali della nazione e sulla autorità politica. Era però inevitabile che sul lungo periodo il progetto di una rimozione differenziale dei confini avrebbe trascinata con i suoi effetti sulle componenti nazionali, democratiche e di *welfare*.

In realtà, ancora a metà degli anni Ottanta esistevano soluzioni alternative allo sviluppo della UE. All'inizio del 1984 il *Draft Treaty Establishing the European Union* promosso da Altiero Spinelli ed i suoi colleghi proponeva una fondazione federalista dell'Unione. Spinelli non usò il termine "costituzione" ma la sua proposta era costituzionale nella misura in cui 1) istituiva una separazione netta tra due camere legislative che votavano a maggioranza (Parlamento e Consiglio) ed un esecutivo (la Commissione); 2) stabiliva chiaramente la responsabilità politica della Commissione di fronte a tali camere; 3) introduceva la differenza cruciale tra leggi organiche (concernenti prevalentemente l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni) e la legislazione normale sulle politiche; 4) dotava l'Unione di un potere fiscale attraverso legge organica; 5) introduceva il principio della modifica dei trattati con una maggioranza semplice dei paesi che rappresentassero almeno due terzi della popolazione dell'Unione. Il tentativo, come è noto, fu affossato dagli Stati membri.

L'alternativa che all'epoca fu contrapposta alla fondazione federale dell'Unione prevedeva il completamento del mercato unico interno (e la successiva introduzione dell'euro) all'interno di una sostanziale stabilità del quadro istituzionale. Tale soluzione fu preferita dagli Stati membri. Molti sostengono che questa fu una scelta "realistica". Se si fosse approvato il nuovo trattato di Spinelli, il completamento del mercato interno (e l'introduzione dell'euro) sarebbero stati più complessi e controversi (aggiungo che anche che gli allargamenti all'est lo sarebbero stati). Tuttavia, questa scelta sancì in modo definitivo la natura dell'Unione. Essa con l'Atto unico europeo e le sue direttive concepiva la UE come un regolatore che doveva farsi carico di una serie di compiti tecnici e di "responsabilità" sovranazionali. Un luogo istituzionale ampiamente schermato dalla competizione politica. Il Parlamento, pur aumentando sempre i suoi poteri legislativi su questioni

specifiche, è stato privato di ogni funzione di indirizzo politico ed è rimasto un ente di legislazione confinata privo di competenze sulle grandi questioni che agitano l'Unione e gli Stati membri.

In breve, l'UE è stata allora concepita come l'istituzione che meglio di ogni altra istituzione nazionale aveva il compito di occuparsi di quelle responsabilità sulle scelte di lungo periodo peraltro non soggette direttamente a legittimazione popolare nazionale. La Commissione in particolare è l'attore che più esplicitamente rappresenta quei principi di responsabilità inter-generazionale, inter-temporale e inter-comunitaria. L'Unione è democratica nella misura in cui certamente aderisce ai principi liberali ed anzi ne rappresenta forse l'espressione più autentica. Ma implicita in questa visione era l'idea che la democrazia responsiva sarebbe rimasta completamente appannaggio dello Stato nazionale. L'Unione non si è dotata di alcun principio di responsabilità alle pressioni elettorali e politiche. Queste attecchivano e dovevano essere gestite da altri, dagli Stati nazionali e dalle loro competizioni politico-elettorali. In breve l'UE è stata concepita certamente nel rispetto dei principi democratici di stampo liberale, ma è stata privata di ogni capacità di responsabilità democratica.

Non è sorprendente che un'Unione così costruita diventasse politicamente controversa nei casi e nelle situazioni in cui a livello nazionale prevalessero le componenti responsive e popolari della democrazia, rispetto alle quali ben poco può dire e fare. La sua natura complessa tecnicamente, debole politicamente e socialmente elitaria l'ha quindi esposta come ideale capro espiatorio della fase di riaffermazione della democrazia responsiva successiva alla grande crisi del 2008. A partire da quella data su di essa si è addensata la "tempesta perfetta" dello scontro crescente tra principi liberali e principi popolari sempre intrinseci alla moderna concezione della democrazia. Un ufficio tecnico regolativo sempre teso ad ampliare i suoi spazi di intervento spinto dalle necessità funzionali dell'integrazione che naviga nel mare in tempesta delle politiche nazionali sempre meno disposte ad accettare vincoli che non siano legittimati elettoralmente.

Una non-conclusione.

La conclusione di un intervento di questo tipo non dovrebbe limitarsi all'analisi ma anche affrontare il tema del che cosa si possa fare per migliorare la situazione. Mi è molto difficile addentrarmi in proposte specifiche. Allo stato attuale prevale un pessimismo che si nutre della difficoltà di trovare ancora un modo di coniugare responsabilità e responsabilità.

Il “populismo” è semplicemente l’etichetta che attribuiamo a partiti e movimenti che hanno deciso, ed hanno trovato remunerativo, impegnarsi sulle politiche di risposta a breve e che hanno deciso – o hanno trovato remunerativo – disinteressarsi delle responsabilità di lungo periodo, delle compatibilità sistemiche, delle potenziali conseguenze negative di lungo termine delle loro posizioni; movimenti che impugnano la bandiera della responsabilità e disprezzano quella della responsabilità. Al tempo stesso è innegabile che il “populismo” si alimenta del tentativo di alcune *élites* di proteggere le politiche responsabili dall’eccesso di responsabilità. Al momento, la prevalenza del principio di responsabilità popolar-plebiscitario su quello liberale di “responsabilità” sia nella versione classica (governo limitato, protezioni interne) che in quello moderno (protezione delle circoscrizioni assenti) è evidente e sta generando tensioni istituzionali sia a livello nazionale che europeo.

Al tempo stesso è difficile nutrire speranze di soluzioni “istituzionali” che possano riequilibrare i due principi. La soluzione di devolvere ad una serie di istituzioni sovranazionali la cura delle compatibilità sistemiche e delle responsabilità di lungo periodo sembra aver fallito, per ora. La soluzione di inserire nell’Unione europea un elemento di responsabilità democratica attraverso il Parlamento europeo, la competizione tra partiti europei, gli *Spitzenkandidaten* ed altri meccanismi di presunta politicizzazione mostra anch’essa la corda.

Non rimangono dunque al momento che speranze ideazionali: impegnarsi e battersi per una revisione della teoria democratica che mostri le incongruenze ed i rischi di una applicazione integrale dell’idea di democrazia come responsabilità nazionale e riproponga una necessaria nuova sintesi tra responsabilità e vecchie e nuove responsabilità. L’altra possibilità, che una democrazia sempre più responsiva e sempre meno responsabile mostri il suo volto demoniaco (nazionalismo, protezionismo, etc.) ed alla fine, dopo l’ennesima catastrofe, si ricominci a ragionare su basi diverse, appare troppo costosa.

Note

L'AGONIA DI UNA NAZIONE

Un declino politico ed economico che dura da cinque anni e che sta portando il Venezuela verso la catastrofe. Una nazione tra le prime dieci al mondo in termini di riserve petrolifere, a seguito di politiche disennate, è in ginocchio, con la popolazione ridotta alla fame e in fuga verso i Paesi confinanti. Nel corso del 2017 e degli inizi del 2018 si stima che oltre due milioni di venezuelani abbiano lasciato il proprio Paese, spesso in modo illegale, creando così anche nell'America Meridionale, come già nel resto dell'America Latina, il triste fenomeno dell'emigrazione¹. La dimensione di questo flusso migratorio assume connotati impressionanti se si pensa che il Venezuela conta 31 milioni di abitanti. Si tratta di cifre che rendono quasi irrilevante il fenomeno migratorio che stiamo conoscendo in Europa² anche perché la massa dei venezuelani in fuga si è concentrata nell'arco temporale di poco più di un anno. Il Venezuela si sta spopolando e i suoi cittadini emigrati, in Ecuador come in Perù, sono come ghettizzati e svolgono i lavori più umili nonostante, in molti casi, abbiano un'alta scolarità. Ed è così che in Ecuador e Perù la popolazione locale riversa sui venezuelani emigrati le umiliazioni che i loro connazionali conoscono in Europa o negli USA.

La crisi venezuelana trova le sue origini già nei primi anni della presidenza Chavez, nonostante le grandi aspettative che il suo mandato presidenziale aveva suscitato in America Latina e in molte forze politiche occidentali, che vedevano in lui il prototipo del Presidente amico del popolo, anti-capitalista e anti-statunitense. La sua salita al governo, insieme a quella di Morales in Bolivia, sembrava prospettare la nuova via al socialismo nel subcontinente, dopo che a Cuba prima e in Nicaragua poi il socialismo si era trasformato in dittatura. L'avvio di

¹ *Agencia Brasil*, 24 agosto 2018.

² *Avvenire*, Milano, 15 settembre 2018. Da gennaio 2018 ad oggi dal Mar Mediterraneo sono sbarcati sulle coste dell'Unione europea circa 74.000 profughi.

un politica di nazionalizzazioni e di una politica estera fortemente anti-statunitense, portò in breve il Venezuela a stringere accordi commerciali con Cuba, Nicaragua, Russia, Cina e Iran al punto che il Paese venne classificato dal Presidente statunitense Bush una “nazione cagnaglia”. L’aspetto più importante è che l’intera politica economica e commerciale del Venezuela venne vincolata all’estrazione e al prezzo del greggio sul mercato internazionale. Nei primi anni della presidenza Chavez l’alto prezzo del petrolio al barile consentì facili elargizioni all’intera popolazione con l’applicazione di prezzi “politici” a molti beni primari. Il costo di un litro di benzina in Venezuela durante la presidenza Chavez era pari a 0,01 euro e ancora oggi, in piena crisi, il costo è di pochi centesimi, anche se ora il problema è riuscire a trovare distributori di benzina che ne abbiano disponibilità. Il paradosso è che il Venezuela si trova nella condizione di dover importare petrolio a seguito della chiusura di molti pozzi per la mancanza di pezzi di ricambio. L’intera economia venezuelana si è basata per anni sul petrolio, ma i ricchi proventi, anziché venire almeno in parte reinvestiti in infrastrutture o in nuove attività economiche, sono serviti per pagare l’acquisto di beni e servizi dall’estero, in particolare dai Paesi avversari degli USA. Da Cuba, per esempio, provenivano medici e farmaci che il Venezuela ripagava in barili di petrolio in una sorta di baratto che non comportava la movimentazione di capitali. Da Russia e Iran venivano acquistati armamenti. Il carisma di Chavez, la sua popolarità, il suo dichiararsi figlio del popolo, l’ossessiva propaganda che ne esaltava l’operato, riuscivano a far passare in secondo piano la tendenza all’autoritarismo che ormai stava portando alla nascita di un regime. La realtà della situazione divenne evidente con la sua morte nel marzo 2013 e con il crollo del prezzo del petrolio³. Dopo quattordici anni di presidenza Chavez salì alla presidenza del Paese il delfino designato Maduro, un altro cosiddetto “uomo del popolo”⁴, privo però di quel carisma che aveva consentito al suo predecessore di governare incontrastato.

La salita alla presidenza di Maduro e il contemporaneo crollo del prezzo del petrolio misero in evidenza una politica che stava portando la nazione al caos sociale e al default economico. Ai primi segnali di crisi la risposta di Maduro fu un inasprimento del sistema poliziesco, la

³ A marzo 2013, quando Chavez morì, il prezzo medio del barile era di 112 dollari. Ad agosto 2018 era di 71 dollari (a marzo, 66). Fonte: *CLAL.IT/MINI_INDEX.PHP*.

⁴ Maduro, prima di diventare un fedelissimo di Chavez e suo portaborse, era un sindacalista e autista di tram.

chiusura di testate giornalistiche che lo contestavano e la prigione per gli oppositori. La mancanza di beni primari, la necessità quasi inverosimile per il Venezuela di dover importare petrolio raffinato, la mancanza di riserve in valuta della Banca centrale non erano viste come il fallimento della propria politica: le cause della crisi erano indicate nella borghesia che aveva esportato le proprie ricchezze all'estero; nel fatto che vi era un complotto capeggiato dagli USA per affamare il popolo venezuelano e osteggiare la politica socialista del governo; oppure erano gli oppositori che diffamavano il governo. Il populismo di Maduro, e quello di Chavez prima, negavano l'evidenza di una politica economica demagogica. La volontà di nascondere le vere cause della crisi portò infine Maduro alla scelta di indire un referendum costituzionale che, di fatto, proclamava la definitiva trasformazione del suo governo in una dittatura legalizzata da un voto popolare. Maduro conseguì la vittoria referendaria nonostante le accuse di frode e la contestazione da parte dell'intera comunità internazionale, con la sola eccezione della Russia e del silenzio della Cina. Il primo risultato della vittoria al referendum fu la sospensione del Venezuela dal Mercosur in base alla clausola democratica prevista dal *Protocolo sobre compromiso democrático*⁵. I Paesi membri del Mercosur, Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay, votarono all'unanimità per la sospensione del Venezuela, accusando Maduro di violare i diritti fondamentali di una democrazia⁶. Questo atto politico del Mercosur è stato altamente significativo: chi non rispetta le regole fondamentali della democrazia non può far parte di una comunità e merita l'isolamento. Si tratta di un segnale che in Europa dovremmo imparare ad utilizzare pensando alle situazioni di attacco alle basi della democrazia per esempio in Ungheria o Polonia.

Ma mentre il Venezuela vede venir meno anche la fratellanza continentale, il regime persiste nel proclamare la propria sovranità nazionale minacciata da vicini traditori o da potenze straniere che vogliono piegare un governo del popolo. Un governo però che ha dovuto rinunciare alla propria valuta nazionale, il *bolivar*, perché in default nonostante gli aiuti finanziari già pervenuti da Mosca agli inizi del 2018. Il tasso di in-

⁵ Il *Protocolo de Usuhuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur* fu sottoscritto nel luglio 1998 e successivamente integrato nel dicembre 2011. Con la sospensione del Venezuela è la terza volta che viene applicato contro un Paese membro; le due precedenti volte fu applicato contro il Paraguay.

⁶ Si veda: *Venezuela e Mercosur: la difficile via verso la democrazia*, Il Federalista, 59 (2017), n. 2, p. 169.

flazione dalla fine del 2017 ha raggiunto cifre assurde, a tre zeri, rendendo praticamente impossibile stabilire il prezzo di un qualsiasi bene tra il mattino e il pomeriggio, portando così al blocco degli acquisti interni e al blocco anche delle importazioni dall'estero per mancanza di valuta. Molti osservatori paragonano la situazione finanziaria del Venezuela a quella della Repubblica di Weimar del secolo scorso. Ma la Germania di Weimar usciva da una guerra disastrosa ed era gravata dalle esorbitanti richieste di risarcimento da parte delle potenze vincitrici della Prima guerra mondiale. Il Venezuela invece ha provocato da sé il proprio dissesto e caos sociale nel nome di un sovranismo esasperato. Nell'anno 2017 il tasso di inflazione nel Paese era stimato al 1.000% e a luglio 2018 al 1.000.000%, il PIL è al -50% rispetto al 2013⁷. Cifre fuori da ogni controllo. La crisi del Venezuela però ha conseguenze drammatiche che vanno oltre i propri confini. Si tratta di uno dei principali Paesi produttori di petrolio, è membro dell'accordo regionale del Mercosur (in questo momento ne è sospeso), vanta appoggi finanziari da parte di Cina e Russia ponendo la nazione in aperto contrasto con gli USA. La Russia è l'unica nazione al mondo ad aver accettato la criptovaluta imposta da Maduro in sostituzione del *bolivar*. La criptovaluta denominata *Petro* lega il proprio valore a quello del prezzo al barile del petrolio. Maduro la classifica come criptovaluta, ma è un termine improprio: in realtà il Venezuela sta vendendo la produzione petrolifera dei prossimi anni alla Russia in cambio di aiuti finanziari immediati. Il punto è che neppure la Russia può sostenere all'infinito una nazione di 30 milioni di abitanti che è in agonia economica.

Il fatto più grave resta però l'isolamento continentale che per altro sta creando una profonda frattura in seno al Mercosur. Lo scorso 4 settembre a Quito, capitale dell'Ecuador, i Ministri degli esteri di 13 nazioni latino-americane si sono riuniti per discutere della crisi migratoria dal Venezuela. La fuga dal Venezuela ogni giorno di migliaia di persone ha colpito pesantemente la città di Cucuta in Colombia dove in poco più di un anno sono transitati oltre 600.000 profughi. Nel nord del Brasile, nella provincia di Roraima, al confine con il Venezuela, è stato schierato l'esercito per contenere il flusso migratorio. Però, Ecuador e Cile richiedono il visto di ingresso e il passaporto ai cittadini venezuelani in fuga o in transito: sino al mese di luglio era sufficiente la carta di identità, in una sorta di Schengen sudamericana ora sospesa. L'agenzia di stampa *Pressenza* ha classificato l'incontro di Quito come inutile e

⁷ Si veda: *Business Insider*, 26 luglio 2017 e *InvestireOggi.it* del 24 luglio 2018.

tendente a screditare l'immagine del Venezuela⁸. Il governo venezuelano vive quella che può essere chiamata la “sindrome dell’assedio”, tipica di quei governi populistici che, in America come in Europa, incapaci di un buon governo, scorgono nemici ovunque: nelle istituzioni internazionali, nelle banche, nelle nazioni confinanti o in quelle forze definite genericamente *élite* che neppure riescono a definire, perché il punto è quello di indicare un nemico sempre e comunque in nome del popolo sovrano in nome del quale si arrogano il diritto di parlare.

Maduro ha classificato come *fakenews* le notizie di una nazione allo sbando e con la popolazione in fuga. Tuttavia ha chiesto all’ONU un contributo di mezzo milione di dollari per favorire il rientro in patria (il progetto è denominato “Ritorno in Patria”) dei concittadini emigrati, che, secondo Maduro, sono fuggiti “...perché tratti in inganno... per essere depredati delle loro cose”⁹. Parole che danno il senso della totale perdita di contatto con la realtà. Dal momento che però l’opposizione a Maduro è incapace di agire unita e con alcuni dei propri leader in prigione, il rischio è che l’arbitro della situazione diventi l’esercito. Sarebbe un triste destino per una nazione che già in passato ha conosciuto la dittatura militare e un triste ritorno al passato per l’intera America latina che dagli anni Novanta ha visto la caduta di tutti i regimi militari e l’avvento della democrazia. Il vento del populismo venezuelano, la politica del facile consenso stanno però colpendo anche al di fuori dei propri confini. La più grande nazione latino-americana, il Brasile, membro fondatore del Mercosur, ha eletto come proprio Presidente un populista che proviene dalle file dell’esercito e che in più di una occasione ha elogiato gli anni della dittatura militare e ha criticato aspramente la politica commerciale del Mercosur¹⁰. Il Venezuela e il vento populista che soffia anche dal Brasile rischiano di rimettere in gioco non solo il ruolo del Mercosur, ma anche le conquiste democratiche conseguite con la caduta dei regimi militari negli anni Ottanta in America Latina.

Stefano Spoltore

⁸ Rosi Baró, *Making up a migration crisis to create a “casus belli” against Venezuela?* Pressenza International Press Agency, <https://www.pressenza.com/2018/09/making-up-a-migration-crisis-to-create-a-casus-belli-against-venezuela/>.

⁹ *Avvenire*, Milano, 22 settembre 2018.

¹⁰ Si veda: *El Observador*, Montevideo, 21 ottobre 2018; *La Nación*, Buenos Aires, 29 ottobre 2018.

LA TASSAZIONE DELLE ATTIVITA' INQUINANTI E IL PROBLEMA DELLA SOVRANAZIONALITA'*

1. Introduzione

Lo studio delle misure mirate al contrasto dell'inquinamento deve necessariamente partire con la definizione di bene pubblico, di fallimento di mercato, di esternalità negative e di intervento pubblico. Com'è noto, i beni possono essere classificati come privati (se sono rivali ed escludibili nel consumo), tariffabili (non rivali ma escludibili), comuni (rivali ma non escludibili) e pubblici (né rivali, né escludibili). L'aria non inquinata, dato che è condivisa con ogni persona e il suo consumo non può essere regolato, va quindi inserita nella categoria di bene pubblico. In un'economia di beni pubblici, gli individui non hanno interesse a rivelare le loro preferenze, in particolare le loro valutazioni marginali. Sottostimare o nascondere queste valutazioni è quindi la strategia dominante per i consumatori, che agiscono come *free-riders* e impediscono di fatto agli attori economici di produrre beni pubblici, che di conseguenza non verranno né domandati, né offerti. Questo è un caso da manuale di fallimento di mercato, dato che in un'economia libera e decentrata tali beni non possono essere prodotti in modo efficiente. Nel caso dell'inquinamento atmosferico, vanno anche prese in considerazione le esternalità. Un'esternalità si verifica quando la scelta di produzione o consumo di un attore influenza direttamente la *pay-off* di un altro senza essere compensato. Nell'economia ambientale questo è un concetto essenziale, perché l'inquinamento è classificato come un'esternalità negativa, causata principalmente da produttori, che ha ricadute sia su produttori che su consumatori. Ciò costituisce un ulteriore fallimento di mercato, e rende quindi necessario un certo livello di intervento pubblico¹. Nelle sezioni successive discuterò le più im-

* Si tratta di una relazione tenuta all'incontro *Supranational Democracy Dialogue*, svoltosi all'Università del Salento nell'aprile 2018.

¹ Paolo Bosi, *Corso di Scienza delle Finanze*, Bologna, Il Mulino, 7^a ed., 2015.

portanti strategie che le autorità pubbliche possono adottare per affrontare il problema dell'inquinamento.

2. Intervento pubblico per proteggere l'ambiente

Bosi² individua sei soluzioni principali di cui gli Stati dispongono per proteggere l'ambiente, attraverso incentivi, disincentivi e meccanismi regolativi. I primi due mirano a internalizzare le esternalità, e consistono nella produzione pubblica e nella fusione di aziende. Produzione pubblica implica che l'attività economica inquinante sia messa sotto il controllo di un'autorità politica, il che significa che le emissioni sono controllate dal processo politico. L'inquinamento cessa così di essere un'esternalità, perché il suo livello è deciso dai detentori del diritto di voto, inteso come una scelta politica basata su un calcolo costi-benefici da parte degli elettori. Il limite di questa strategia è che si tratta di un'opzione radicale che limita considerevolmente la libertà degli attori economici in un'economia decentralizzata. La fusione di imprese, invece, internalizza le esternalità unificando le funzioni dei costi di produzione delle aziende coinvolte. Il punto debole di questa strategia è che riguarda solamente le esternalità negative di tipo produttore-produttore. Tuttavia, un aspetto positivo è il costo inferiore di implementazione rispetto alla produzione pubblica. Analizzerò le altre politiche con maggior dettaglio.

2.1 *Regolamentazione.*

Attraverso la regolamentazione, le autorità politiche possono obbligare le imprese a contenere le emissioni sotto un determinato limite oppure i consumatori a evitare certi tipi di comportamento. Nel breve periodo, le imprese possono reagire alle restrizioni legali riducendo la produzione. Possono anche investire in ricerca e sviluppo per acquisire in futuro meno infrastrutture e strumenti di produzione inquinanti. La regolamentazione è tuttavia indebolita da due aspetti importanti. Da un lato, richiede l'impiego di ispettori, che costituiscono un costo importante per l'autorità pubblica. Inoltre, le singole fattispecie possono differire molto le une dalle altre, e quindi una singola regolamentazione può agire in modo iniquo sui produttori. Dall'altro lato, prendendo in considerazione l'arena internazionale, dato che la regolamentazione è considerata dalle imprese come un obbligo oneroso, esse possono prendere in considerazione la strategia di delocalizzare i loro impianti in paesi con regole meno severe.

² *Ibidem.*

La regolamentazione delle emissioni dei beni di consumo è meno problematica, soprattutto in caso di consumo di massa standardizzato. I controlli sono infatti più semplici da realizzare, dato che i beni sono standardizzati, e i cittadini non possono cambiare il luogo dei loro consumi così facilmente come le imprese possono delocalizzare la propria produzione. Il regolamento europeo sulle emissioni delle automobili è uno dei casi più noti. Un rapporto pubblicato dalla Commissione europea per monitorare l'effetto della regolamentazione sui prezzi³ ha mostrato che in un'economia di libero mercato essi sono determinati più dalla concorrenza che dai costi delle contromisure contro le restrizioni legali. Alla luce di questa breve considerazione, possiamo affermare che una politica regolativa sui consumi è conveniente sia per gli Stati nazionali, sia per le organizzazioni regionali, perché i consumatori sono ancorati al loro territorio. La ragione che può spingere gli Stati a cedere a organismi sovranazionali queste competenze è che in tal modo potrebbero condividere i costi e facilitare l'attività economica transfrontaliera. Inoltre, regolare le emissioni delle attività produttive a livello nazionale è meno efficiente, perché gli Stati sono sovrani solo su un territorio ristretto, mentre, teoricamente, in uno scenario globale, poche grandi organizzazioni sovranazionali potrebbero coordinarsi meglio tra di loro. Le politiche di regolamentazione non sono tuttavia sufficienti a finanziare organismi sovranazionali privi di una capacità fiscale propria, perché le entrate deriverebbero esclusivamente da multe in caso di violazioni delle regole, che sono per definizione intermittenti e imprevedibili.

2.2 *Allocazione dei diritti di proprietà: il teorema di Coase.*

Il teorema di Coase è stato enunciato nel 1960, lo stesso anno della nascita dell'economia ambientale⁴. Anche se ha ricevuto numerose critiche, l'argomento in questione è stato accompagnato da un dibattito che ha sviluppato notevolmente la materia. Robert Coase ha criticato il concetto di esternalità come causa di fallimenti di mercato, dato che le reazioni degli individui danneggiati sono esse stesse a loro volta esternalità contro l'attore che le ha causate. Si può venire a capo in modo

³ Adarsh Varma, Dan Newman, Duncan Kay, Gena Gibson, Jamie Beevor, Ian Skinner, and Peter Wells, *Effect of regulations and standards on vehicle prices. Technical report*, Didcot, AEA Technology plc., 2011; <https://www.google.com/search?q=E%EF%AC%80ect+of+regulations+and+standards+on+vehicle+prices.+Technical+report&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b>.

⁴ Steven G. Medema, *Of Coase and Carbon: The Coase theorem in Environmental Economics, 1960-1979*, Denver, University of Colorado 2011; <https://studylib.net/doc/10316193/of-coase-and-carbon—the-coase-theorem-in-environmental-e...>

efficiente delle esternalità solo se i diritti di proprietà sono completamente allocati, lasciando alle trattazioni di mercato il diritto di interferire con i beni altrui. Dunque, non è importante la destinazione dei diritti di proprietà, perché gli individui sono in grado di scambiarli in modo efficiente, ma che lo Stato sia in grado di assicurarli e di garantire le fondamenta del libero mercato⁵.

La prima grande critica a questo approccio è giunta da Allen Kneese⁶, a partire da due argomentazioni principali. Da un lato, si pone un problema di equità, dal momento che è meglio compensare una vittima dell'inquinamento piuttosto che aspettarsi che paghi per la sua salute; dall'altro, nel mondo reale, è difficile creare un mercato senza costi di transazione e, particolarmente nel caso di numerosi individui colpiti dalle esternalità, è troppo costoso aggregare le loro preferenze in modo da creare un mercato⁷. Lo studio di un caso concreto⁸ dimostra che “il teorema di Coase non funziona in presenza di informazioni imperfette, comportamenti non massimizzanti e costi di transazione. [...] L'utilizzazione di schemi standard o l'intervento del governo potrebbero essere, in date condizioni, un approccio più efficace e meno costoso.” Questa ricerca conferma le posizioni di Kneese, dimostrando che l'applicazione pratica del teorema è più complessa della teoria.

2.3. *Le imposte pigouviane.*

La teorizzazione delle cosiddette imposte pigouviane origina dal lavoro di Arthur C. Pigou⁹. Un intervento pubblico è giustificato dalla differenza tra prodotto marginale netto privato e prodotto marginale netto per la società. Tale differenza ha effetto sui costi marginali privati e pubblici, portando ad una situazione nella quale i produttori non hanno interesse a ridurre le perdite in cui incorre la società, che costituiscono esternalità negative. Di conseguenza, è necessario un intervento pubblico nella forma di una politica fiscale mirata. Il valore di questa tassa dovrebbe essere uguale al costo marginale esterno, calcolato da un punto di vista di efficienza *a posteriori*, spingendo il pro-

⁵ Paolo Bosi, *Corso di Scienza delle Finanze, op. cit.*

⁶ Allen V. Kneese, *The Economics of Regional Water Quality Management*, Baltimore, The Johns Hopkins Press and Resources for the Future, 1964.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Jens Abildtrup, Frank Jensenb, and Alex Dubgaardb, *Does the Coase theorem hold in real markets? An application to the negotiations between waterworks and farmers in Denmark*, Journal of Environmental Management, 93 (2012), p. 169; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22054583>.

⁹ Arthur C. Pigou, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan and Co., 1920.

duttore a raggiungere un livello di produzione ottimale al netto della tassazione. Analogamente al caso del teorema di Coase, il passaggio dalla teoria alla politica è molto complesso. Di fatto, per un'autorità pubblica è difficile raccogliere informazioni circa i costi marginali e i livelli ottimali di produzione per ciascun produttore al fine di calcolare l'ammontare corretto della tassa. Inoltre, nell'ipotesi che venga trovato questo valore, esso rimarrebbe valido solo per il breve periodo, durante il quale le attività industriali rimangono costanti: un aumento o una diminuzione nel numero delle imprese renderebbe necessario ricalcolare la tassa¹⁰. Un esempio di tassa pigouviana vigente è la legislazione italiana varata in conseguenza della Conferenza di Kyoto del 1997, di cui si parlerà più avanti.

2.4. Diritti di inquinamento trasferibili: la base delle politiche di cap-and-trade.

La proposta dei diritti di inquinamento trasferibili (*Emission Trading System*, ETS) cerca di diminuire le esternalità negative combinando il ruolo delle istituzioni pubbliche con l'economia di mercato. In questo quadro, lo Stato distribuisce diritti di inquinamento sotto forma di *vouchers* che limitano ad un certo livello le emissioni delle imprese. In tal modo, l'ammontare totale di inquinamento consentito è deciso a livello politico, e l'assegnazione dei diritti dovrebbe essere ispirata a criteri sia di efficienza che di equità. Dopo questa fase, i produttori iniziano a contrattare il valore di questi *vouchers* e a redistribuirli alla luce di valutazioni individuali di costi-benefici. Il fatto che il numero totale dei permessi disponibili sia limitato ne assicura il valore, e il risultato di questo processo ne sarebbe una distribuzione ottimale¹¹. Secondo il Fondo monetario internazionale¹², la scelta tra *carbon-tax* ed ETS è meno importante del ricorso all'uno o all'altro e del fatto di assicura-

¹⁰ Dennis W. Carlton and Glenn C. Loury, *The Limitations of Pigouvian Taxes as a Long-Run Remedy for Externalities*, *The Quarterly Journal of Economics*, 95 (1980), n. 3, p. 559. Richard N. Cooper, Peter Cramton, Ottmar Edenhofer, Christian Gollier, Eloi Laurent, David JC MacKay, William Nordhaus, Axel Ockenfels, Joseph Stiglitz, Steven Stoft, Jean Tirole, and Martin L. Weitzman, *Global Carbon Pricing. The Path to Climate Cooperation*, Cambridge, Mass, The MIT Press, 2017.

¹¹ Paolo Bosi, *Corso di Scienza delle Finanze, op. cit.*

¹² Mai Farid, Michael Keen, Michael Papaioannou, Ian Parry, Catherine Pattillo, Anna Ter-Martirosyan, and other IMF Staff, *After Paris: Fiscal, Macroeconomic, and Financial Implications of Climate Change*, Staff Discussion Notes No. 16/01, International Monetary Fund, 2016; <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/After-Paris-Fiscal-Macroeconomic-and-Financial-Implications-of-Global-Climate-Change-43484>.

re una struttura di base corretta. Ciò che più conta è coprire completamente le emissioni, definire prezzi stabili in linea con gli obiettivi ambientali e sfruttare le opportunità fiscali. Gli ETS presentano comunque alcune debolezze: non assicurano piena copertura, dal momento che riguardano solo alcune attività inquinanti; richiedono provvedimenti per la stabilizzazione dei prezzi; richiedono la messa all'asta delle quote al fine di ottenere entrate per finanziare politiche fiscali più ampie. Nonostante le criticità, questo approccio teorico è stato adottato in diverse aree del mondo, in particolare dall'Unione europea.

3. Tassazione dell'inquinamento e istituzioni sovranazionali

3.1. *L'approccio della teoria dei giochi.*

La teoria dei giochi è una disciplina molto adatta per gli studi sul modo con cui sono gestiti i problemi ambientali a livello politico, perché è in grado di descrivere accuratamente alcune tipiche situazioni che si verificano nel corso delle trattative per gli accordi sul clima. Il quadro comunemente presentato dalle conferenze intergovernative è quello dello schema *pledge-and-review*, che, nel caso specifico, sostanzialmente implica che gli Stati debbano adempiere ad alcuni compiti e presentare un rendiconto dei loro sforzi. La situazione di *pledge-and-review* crea un ambiente competitivo il cui risultato è simile alla “tragedia dei beni comuni”¹³. Di conseguenza, la strategia dominante degli attori, supponendo che siano interessati al proprio vantaggio e ben informati sui vantaggi e sulle perdite, consiste nell'evitare la cooperazione perché non possono influenzare il comportamento dell'altro giocatore. L'equilibrio di Nash¹⁴ porta ad una soluzione non cooperativa. Ciò succede

¹³ Questa espressione è stata coniata da G. Hardin nel 1968 (G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, Science, 162 (1968), p. 1243; <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full/>) per descrivere le situazioni in cui beni liberamente accessibili, di cui non sia chiaramente identificata la proprietà e il cui sfruttamento non sia regolamentato, sono inevitabilmente destinati ad esaurirsi in seguito allo sfruttamento da parte di individui unicamente tesi al proprio interesse (*free-riders*). La tragedia può essere evitata solo se la proprietà di tali beni viene chiaramente identificata e il suo uso viene regolamentato dal o dai proprietari.

¹⁴ J.F. Nash, jr. ha dimostrato che in un gioco, in cui ciascun giocatore sceglie la propria strategia in modo da ottenere il massimo vantaggio, nessun giocatore ha interesse a cambiare la propria strategia a meno che non la cambi anche qualcun altro (razionalità strategica). Se ciascun attore presenta una strategia dominante, vale a dire la scelta che massimizzi la propria utilità tenendo conto delle strategie degli avversari, si verifica un equilibrio di Nash. Nel caso della tragedia dei beni comuni, l'equilibrio di Nash, dato dall'intersezione delle strategie dominanti degli attori, conduce a una soluzione non cooperativa, e pertanto sub-ottimale.

perché l'agire unicamente in modo virtuoso è relativamente meno conveniente che rifiutarsi di agire. La tabella seguente illustra lo schema di base della situazione appena descritta, mostrando il risultato dei giocatori nel breve periodo. I più e i meno nelle celle della tabella indicano il *pay-off*, ossia il guadagno o la perdita, degli attori del gioco; in neretto la soluzione che corrisponde all'equilibrio di Nash.

| | | |
|---------------|--------------|---------------|
| | B coopera | B non coopera |
| A coopera | (+ ; +) | (- - ; ++) |
| A non coopera | (++ ; - -) | (- ; -) |

La risposta tradizionale a questo dilemma, che condanna all'impotenza l'arena internazionale, è di creare un potere sovranazionale capace di costringere gli Stati a cooperare: questo nuovo attore politico dovrebbe essere in grado di creare leggi che diminuiscano il vantaggio offerto da comportamenti non cooperativi. Tuttavia, poiché questo sviluppo politico non è in vista, diversi studiosi del *Carbon Price Project* hanno proposto un nuovo approccio alla cooperazione internazionale¹⁵. L'idea consiste nel calcolare il contributo di ciascuno Stato e redistribuire la somma raccolta a livello internazionale in parti uguali. Supponendo che gli attori abbiano in dotazione due unità, che le risorse redistribuite raddoppino e che l'eccedente sia accumulato da un attore terzo, il *pay-off* di ciascun attore sarebbe quindi uguale alle risorse non redistribuite più il valore della minima contribuzione tra gli Stati moltiplicata per due. Ad esempio, se uno degli Stati non contribuisce, non viene redistribuito nulla, e quindi il suo *pay-off* è uguale alle risorse di partenza. Di conseguenza, gli Stati sono interessati a redistribuire tutti la medesima quantità di risorse. Tale nuovo approccio, noto come "gioco a impegno comune", può essere sintetizzato con la seguente tabella.

| | | | |
|--------|------------------|------------------|------------------|
| | B dà 0 | B dà 1 | B dà 2 |
| A dà 0 | (2 ; 2) | (2 ; 1) | (2 ; 0) |
| A dà 1 | (1 ; 2) | (3 ; 3) | (3 ; 2) |
| A dà 2 | (0 ; 2) | (2 ; 3) | (4 ; 4) |

Questa situazione offre un equilibrio di Nash multiplo, dal momento che non c'è una strategia dominante come nel primo caso; perciò gli

¹⁵ Richard N. Cooper *et al.*, *Global Carbon Pricing. The Path to Climate Cooperation*, *op. cit.*.

attori si coordineranno al fine di ottenere il massimo risultato, cioè la soluzione desiderabile per le esigenze ambientali.

La principale criticità nell'approccio che utilizza la teoria dei giochi sta nel fatto che si considerano gli Stati come individui e come attori omogenei. Diventa così difficile immaginare che scelte politiche, come lo stabilire un prezzo delle emissioni di anidride carbonica, siano determinate unicamente dall'interesse nazionale e dalle decisioni di altri Stati. Condizione necessaria per raggiungere una massiccia cooperazione è che ciascuno Stato coinvolto nel processo scelga di cooperare fino in fondo. Se anche solo uno Stato rifiuta, l'intero gioco cessa di essere uno strumento utile. Un altro motivo di preoccupazione è che il ruolo dell'arbitro non è ben definito e se fosse identificato con un'organizzazione internazionale, come la Banca mondiale o l'ONU, sarebbe privo di responsabilità democratica. Per di più, se non viene prevista alcuna esecuzione forzata, l'arena internazionale rimarrebbe immutata, lasciando a negoziati intergovernativi il problema della fissazione del prezzo delle emissioni. Anche se questo risultato rappresentasse un successo pratico per uno specifico problema, non contribuirebbe alla creazione di una istituzione democratica sovranazionale. In conclusione, la teoria dei giochi è utile per spiegare il fallimento di accordi internazionali, ma, poiché prevede attori esclusivamente interessati al proprio vantaggio, non offre una *roadmap* per raggiungere una democrazia sovranazionale.

3.2. *Le conferenze internazionali sul clima.*

La teoria dei giochi permette un'utile analisi per capire il motivo per cui numerose conferenze internazionali sul clima basate sul metodo *pledge-and-review* hanno fallito. La Conferenza di Kyoto va considerata un fallimento perché, dopo aver dichiarato un unanime impegno comune a ridurre di una data percentuale le emissioni, gli Stati hanno deciso di agire in ordine sparso. Per di più, il 25 luglio 1997, il Senato degli Stati Uniti ha approvato la risoluzione Byrd-Hagel, che ha bloccato ogni tentativo di adottare le misure previste a Kyoto. I senatori americani erano preoccupati per il relativo vantaggio che i paesi in via di sviluppo avrebbero avuto se solo i paesi sviluppati fossero stati costretti a ridurre le proprie emissioni. In particolare, il testo della risoluzione afferma: "Gli Stati Uniti non dovrebbero sottoscrivere alcun protocollo [...] che richieda nuovi impegni a limitare o a ridurre le emissioni di gas serra [...], a meno che il protocollo o altro accordo non imponga anche alle Parti "Paesi in via di sviluppo" nuovi specifici impe-

gni programmati a limitare o ridurre le emissioni di gas serra entro lo stesso periodo di tempo, o che risulti in seri danni all'economia degli Stati Uniti.”

L'accordo di Parigi è partito da un concetto diverso, in quanto il trattato è destinato a diventare vincolante se un numero minimo di Stati lo sottoscriverà. Il testo afferma che “l'accordo entrerà in vigore il trentesimo giorno a partire dalla data in cui almeno 55 Parti della Convenzione, corrispondenti nel loro insieme ad almeno il 55% del totale delle emissioni globali di gas serra, abbiano depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o accessione.” Questi numeri suggeriscono che solo un'azione comune da parte dei maggiori inquinatori nel mondo, sempre riluttanti a ratificare questo tipo di accordi, avrebbe veramente il potere di vitalizzare il trattato. Inoltre, l'accordo di Parigi richiede a tutte le Parti di dichiarare lo sforzo massimo che sono disposte a compiere definendo a livello nazionale il proprio contributo e di rafforzarlo negli anni successivi. Ciò comporta la richiesta a tutte le Parti di riferire regolarmente sulle proprie emissioni e sui propri sforzi per implementare gli impegni. Questo meccanismo ricorda da vicino lo schema *pledge-and-review* che non è stato in grado di portare al successo la conferenza di Kyoto.

4. Le politiche ambientali nazionali ed europee

Dopo una rapida analisi delle due più note conferenze sul clima e delle loro debolezze, prenderò in esame il teatro europeo, sia a livello nazionale, sia dell'Unione europea.

4.1 Il livello degli Stati membri: le carbon taxes.

Poiché l'UE non ha raggiunto le caratteristiche di un'unione fiscale, solo gli Stati membri hanno il potere di attuare politiche fiscali. In Italia, la legge che per la prima volta regola la tassazione sulle emissioni è la n. 448/1998 “Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo”. L'articolo 8, comma 1 stabilisce: “Al fine di perseguire l'obiettivo di ridurre le emissioni di anidride carbonica derivante dall'impiego di oli minerali in accordo con le conclusioni della Conferenza di Kyoto dell'1-11 dicembre 1997, le aliquote delle accise sugli oli minerali sono rideterminate [...]” Il secondo comma prescrive che la variazione delle accise non debba aumentare la pressione fiscale complessiva sui cittadini, perciò il comma 10 stabilisce che l'aumento del gettito debba essere compensato da una diminuzione della pressio-

ne fiscale su altre linee di bilancio. Quindi l'Italia ha tradotto in legge i principi della Conferenza di Kyoto, ma il risultato è limitato a una riallocazione del carico fiscale, senza il finanziamento di strumenti politici per ulteriori tagli nelle emissioni di anidride carbonica¹⁶. Attualmente, il paese tassa i prodotti petroliferi quando sono utilizzati per produrre energia. Questo caso costituisce un'eccezione alla Direttiva sulla tassa sull'energia dell'UE, che prevede un drenaggio fiscale sulla produzione di elettricità¹⁷.

Un interessante caso tra le politiche nazionali è il *British Climate Change Levy* (CCL). Come dimostrato da McEldowney e Salter¹⁸, il CCL non arriva ad essere una *carbon tax* ed è, in effetti, una tassa sull'energia, ma non varia direttamente al variare del contenuto in carbonio dei carburanti. Tuttavia, in questi termini, ha dato un contributo al raggiungimento degli obiettivi di contenimento dei cambiamenti climatici del Regno Unito: sebbene le stime precise varino, si calcola che tra il 2001 e il 2010 siano stati risparmiati 12,8 milioni di tonnellate di anidride carbonica, che corrispondono ad una riduzione del 20% delle emissioni totali di anidride carbonica¹⁹. Questo esempio dimostra che una politica nazionale, anche se non è assicurato il coordinamento con altri paesi, può ottenere importanti risultati.

4.2 Il livello dell'Unione europea: il sistema di scambio delle emissioni.

Il sistema di scambio delle emissioni dell'Unione europea (ETS) è stato creato nel 2005 e interessa i paesi dell'area economica europea, cioè gli Stati membri dell'UE più Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Copre circa il 45% delle emissioni di gas serra di quest'area. L'intera operazione è stata divisa in tre fasi. La fase 1 (2005-2007) ha coperto solamente le emissioni di CO₂ da parte di centrali elettriche ed industrie ad alta intensità energetica, e sono state distribuite quote gratuite. Nella fase 2 (2008-2012) il tetto delle quote è stato abbassato: la proporzione di assegnazioni gratuite è leggermente calata al 90%; diversi paesi hanno tenuto aste; la penalità per inadempienza è stata aumenta-

¹⁶ Legge 23 dicembre 1998, n. 448, *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*, Gazzetta Ufficiale, n. 302 del 29 dicembre 1998, supplemento ordinario n. 210/L; <http://www.camera.it/parlam/leggi/984481.htm>.

¹⁷ OECD, *Taxing Energy Use 2018*, Parigi, OECD Publishing, 2018; <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264289635-en>.

¹⁸ John McEldowney and David Salter, *Environmental taxation in the UK: The Climate Change Levy and policy making*, Denning Law Journal, 27 (2015), p. 37; <http://ub-plj.org/index.php/dlj/article/view/1276/1139>.

¹⁹ *Ibidem*.

ta. Nella fase 1, il volume degli scambi è aumentato da 321 milioni di quote del 2005 a 1,1 miliardi nel 2006 e a 2,1 miliardi nel 2007. Attualmente il programma è entrato nella fase 3, la cui caratteristica principale consiste nell'applicazione di un singolo tetto per tutta l'EU al posto del sistema precedente di singoli tetti nazionali; la messa all'asta è il metodo di *default* per l'assegnazione delle quote (al posto dell'assegnazione gratuita) e sono stati inclusi un maggior numero di settori e di gas. La fase 4 inizierà nel 2021 e durerà fino al 2030, termine ufficialmente previsto dalla Convenzione di Parigi. Per raggiungere l'obiettivo UE della diminuzione di almeno 40%, i settori coperti dal ETS devono ridurre le loro emissioni del 43% rispetto al 2005.

Il sistema di scambio delle emissioni presenta due limiti principali: copre solamente una parte delle emissioni e le entrate delle aste sono a disposizione solamente degli Stati membri, non dell'UE, per cui la massima parte dei crediti ottenuti è stata utilizzata per finanziare attività a livello nazionale. Le principali utilizzazioni delle entrate riguardano le energie rinnovabili (2,89 miliardi di euro, pari al 40,6% delle utilizzazioni totali), spese connesse all'efficienza energetica (1,95 miliardi di euro, pari al 27,4%) e il trasporto sostenibile (774 milioni di euro, pari al 10,9%)²⁰.

5. Conclusioni

Come abbiamo visto, i progetti attuali possono essere suddivisi in due categorie: politiche di *carbon pricing* e di *cap-and-trade*. La prima soluzione non prevede attori sovranazionali democratici, dal momento che si basa sulla cooperazione tra singoli Stati. Un "prezzo della CO₂ armonizzato a livello internazionale e riscosso a livello nazionale"²¹ è sostenibile. Il secondo richiede attori sovranazionali in grado di coordinare gli Stati e di creare uno schema comune: in tal modo non si rende indispensabile una responsabilità democratica.

Lo scopo di questo saggio era di analizzare il problema specifico delle emissioni di anidride carbonica e gli strumenti adottati dai governi per limitarle. Ma tutti i rapporti indicano che il successo di un inter-

²⁰ Xavier Le Den, Edmund Beavor, Samy Porteron, and Adriana Iliescu, *Analysis of the use of Auction Revenues by the Member States*, European Commission, 2017; https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/auctioning/docs/auction_revenues_report_2017_en.pdf.

²¹ Martin L. Weitzman, *Can Negotiating a Uniform Carbon Price Help to Internalize the Global Warming Externality?* Harvard Project on Climate Agreements, Journal of the Association of Environmental and Resource Economists, 1 (2014), p. 29.

vento ambientale deriva da un insieme di proposte, che coinvolgono sia iniziative promosse dallo Stato, sia iniziative legate al mercato e abbracciano diversi tipi di intervento. Per realizzare efficacemente un insieme di queste politiche, i cittadini ed i governi hanno probabilmente bisogno di istituzioni sovranazionali, come ha dichiarato recentemente il Presidente francese Macron, che, in un discorso sulla finanza verde tenuto a Bruxelles il 28 marzo 2018, ha affermato che i cittadini europei hanno bisogno di un vero sistema di risorse proprie europee per essere in grado di sostenere una economia verde durevole; infatti, un bilancio autonomo assicurerebbe la capacità di fare importanti investimenti per infrastrutture e progetti nella transizione ecologica. Tale bilancio non deve essere incoerente con obiettivi ambientali o con altre politiche, ma deve contribuire con nuovi strumenti alla realizzazione della visione ecologica. Macron ha poi proposto l'istituzione di una tariffa esterna come strumento per finanziare una linea di bilancio europea a sostegno delle politiche ambientali²². Questa sorta di *dumping* verde è suggestiva, ma sembra mancare di realismo, in particolare perché la Germania, che ha specifici rapporti commerciali con paesi dipendenti dalla CO₂, probabilmente vi si opporrebbe. In ogni caso, la proposta nel suo insieme si inquadra nell'idea macroniana di un'Europa sovrana, la cui realizzazione richiede un bilancio dell'eurozona dotato di risorse proprie e posto sotto controllo democratico. Anche se il dazio proposto divenisse operativo, questo bilancio si baserebbe su ipotetiche entrate europee di tipo diverso. Tuttavia, attualmente è l'unica posizione "sovranazionalista" tenuta da un capo di governo dell'Unione europea e perciò il suo successo è importante per coloro che auspicano la creazione di istituzioni democratiche al di sopra degli Stati nazionali.

Federico Bonomi

²² Emmanuel Macron, *Discours du Président de la République à la conférence sur la finance verte*, Bruxelles, marzo 2018; <https://en-marche.fr/articles/discours/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-sur-la-finance-verte>.

SOLUZIONI ISTITUZIONALI SONO IN GRADO DI RIDURRE IL “DEFICIT DEMOCRATICO” DELL’UNIONE EUROPEA?

Le istituzioni democratiche non sono strutture statiche dello spazio politico, sono anzi continuamente esposte a sfide e cambiamenti. La democrazia europea ha subito modificazioni sostanziali negli ultimi cinquant’anni parallelamente agli sviluppi politici: un’Unione europea in espansione sta attribuendo poteri sostanziali a istituzioni sovranazionali molto lontane, se non addirittura completamente indipendenti, dai cittadini¹. Questa evoluzione mette in discussione le caratteristiche dell’attuale e della futura democrazia in Europa: chi governerà e a quali interessi il governo dovrebbe rispondere quando i cittadini sono in disaccordo ed hanno richieste divergenti?² Il “deficit democratico” può nascere sia dall’*input*, sia dall’*output* del processo politico. Il primo si riferisce alla rappresentanza dei cittadini nel processo legislativo; il secondo, invece, alla misura in cui le politiche rispecchiano le preferenze dei votanti³. Date le dimensioni e la varietà delle comunità politiche che formano l’Unione europea, la democrazia ha bisogno di basarsi sul consenso e sulla partecipazione. Nei prossimi paragrafi intendo sviluppare ulteriormente l’analisi del concetto di “deficit democratico”, contestualizzandolo poi nel caso dell’Unione europea. Alla luce dell’evoluzione storica delle istituzioni europee e della loro struttura attuale, sostengo che il “deficit democratico” stia nella mancanza di *governo per il popolo* e di *governo del popolo*. È tuttavia necessario definire queste due categorie e identificare i loro contorni. Per fare ciò, faccio riferimento alla definizione delle istituzioni politiche data da Mosca⁴, secondo il quale la democrazia rappresentativa è un sistema politico che

¹ P.A. Hall, *Institutions and the Evolution of European Democracy*, in J.E.S. Hayward and A. Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 1.

² A. Lijphart, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven – London, Yale University Press, 1999.

³ C. Crombez, *The democratic deficit in the European Union: much ado about nothing?*, *European Union Politics*, 4 n. 1 (2003), p. 103.

⁴ G. Mosca, *The Ruling Class*, New York, McGraw Hill, 1939. La classe politica, Bari, Laterza, 1994.

dà al pubblico una qualche voce nella selezione dell'*élite* politica, ma non è in grado di cancellare sostanziali disequaglianze di potere, e di conseguenza le società differiscono in primo luogo per la misura in cui le loro istituzioni assicurano una "circolazione delle *élites*", e verifico quale sia lo stato delle *élites* europee.

L'analisi della democrazia nell'Unione europea deve prendere in considerazione due relazioni diverse. In primo luogo: il canale cittadini-istituzioni europee offre una rappresentanza democratica (*input*) – i cittadini dei paesi europei sono ben rappresentati nelle istituzioni europee? Questo tipo di problema richiede l'analisi dello spazio politico nel suo insieme e di domandarsi se esso soddisfi tre condizioni di base: 1) l'esistenza di un'opinione pubblica, che renda trasparente il processo politico; 2) il fatto che il processo legislativo non comporti un numero eccessivo di livelli di delega, perché la delega introduce un elemento di disturbo; 3) la protezione dei diritti delle minoranze⁵. Per la terza condizione è cruciale essere coscienti del fatto che a livello europeo non è sufficiente avere una rappresentanza nazionale, intesa come "tutti i paesi dovrebbero essere rappresentati", ma anche una rappresentanza politica, nel senso che i membri delle istituzioni sovranazionali discutano i problemi in un'ottica politica e non solo tecnica. In secondo luogo, nel processo di integrazione europea gli Stati nazionali hanno delegato competenze ad organismi sovranazionali. Ora, poiché nel complesso sistema dell'Unione europea le istituzioni creano norme, ma gli Stati nazionali sono tuttora i soli che mettono in atto politiche (*output*) nei settori più importanti per i concreti diritti dei cittadini (mercati del lavoro e politiche sociali), è cruciale capire se gli Stati nazionali siano in grado di operare entro i limiti fissati dalle prime. Riunendo le due relazioni e attenendoci alla definizione di Mosca: ai cittadini dei paesi europei è stata data la possibilità di scegliere con il voto i loro rappresentanti nelle istituzioni sovranazionali (e di decidere sulla creazione delle istituzioni stesse) che ora definiscono le regole secondo cui i governi nazionali intervengono sulle loro preferenze?

E' necessario un breve *excursus* storico per rispondere a queste domande. Le tre principali istituzioni che detengono il potere legislativo ed esecutivo, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea per il primo e la Commissione per il secondo, sono nate come istituzioni della CECA con il Trattato di Parigi nel 1951, con nomi e funzioni differenti. Il Trattato è stato firmato dai Primi ministri di sei paesi eu-

⁵ C. Crombez, *op. cit.*, p. 105.

ropei. Col tempo, le istituzioni sono evolute ed hanno accolto nuovi membri; infine è stato introdotto il suffragio universale per l'elezione del Parlamento europeo con una decisione del Consiglio europeo del 1976 e la prima elezione ha avuto luogo nel 1979. Oggi il Presidente della Commissione è eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo, mentre il Consiglio dell'UE è formato da rappresentanti degli Stati nazionali eletti con cariche ministeriali all'interno dei loro governi. Tornando alle condizioni di base di Crombez per la rappresentanza⁶, si può onestamente affermare che la *vox populi* non abbia avuto un ruolo centrale nella scelta delle *élites* che hanno dato vita alle istituzioni europee⁷ e che il sistema che ne è scaturito sia complesso e con un elevato grado di delega. Una tappa fondamentale nell'integrazione europea è stato il Trattato di Maastricht, firmato nel 1992, con il quale è stata decisa l'Unione economica e monetaria; esso è successivamente evoluto con la creazione della Banca centrale europea e con l'introduzione dell'euro. La prima ha tolto ai governi nazionali il controllo della politica monetaria e l'introduzione del secondo ha portato alla convergenza dei tassi di interesse in tutti gli Stati europei. La politica fiscale è rimasta nelle mani dei governi nazionali, sottoposta, però, (in teoria) a stretti vincoli⁸. Tuttavia da allora sono state portate avanti iniziative sporadiche e spesso non coerenti per allineare economie che continuano a mantenere strutture diverse, nelle quali i cittadini hanno diverse preferenze, per cui la produzione di politiche può essere divergente, come ha dimostrato la crisi dell'eurozona. Inoltre, gli stretti vincoli esistono, ma le sanzioni correlate alla loro violazione non sono mai state applicate.

La mancanza di un'opinione pubblica è una caratteristica centrale dell'UE, dal momento che i cittadini non erano in grado di selezionare, se non in modo molto indiretto, le *élites* che li avrebbero rappresentati a livello sovranazionale. Tuttavia l'evoluzione delle istituzioni ha portato ad un quadro istituzionale che non è sostanzialmente antidemocratico. Un sistema formato da un legislativo bicamerale e da un esecutivo può ben funzionare in modo democratico. Gli aspetti sui quali il di-

⁶ *Ibid.*, p. 104.

⁷ L. Hooghe and G. Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, *British Journal of Political Science*, 39, n. 1 (2008), pp. 5-6.

⁸ P. De Grauwe, *Design Failures in the Eurozone: can they be fixed?*, London School of Economics *Europe in question* discussion paper series, 2013; http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/def/ecp491_en.pdf.

battuto sul deficit democratico si è spesso concentrato negli anni recenti, come la precisa composizione delle istituzioni e le modalità di voto in seno al Consiglio, sono interessanti ed importanti, ma non intaccano sostanzialmente il quadro istituzionale⁹. Ciò che invece è cruciale è la “circolazione delle élites” nell’attuale quadro istituzionale: nel loro comportamento, che si traduce nel processo decisionale dell’UE, l’interesse nazionale prevale sul conflitto sociale¹⁰ o su qualsiasi altra forma di divisione sociale presente nelle società nazionali. Ciò è anche dovuto al fatto che la distinzione delega-sussidiarietà nell’UE è così complessa da non tracciare chiare demarcazioni di responsabilità, e così per i cittadini diventa difficile comprendere le dinamiche politiche a più livelli, rendendo tutto il processo governativo meno trasparente; inoltre la competizione tra i partiti politici che concorrono nelle elezioni europee non ha un riscontro reale nell’attribuzione di responsabilità nella scelta delle politiche comuni, alla luce dei poteri limitati del PE, cosicché le scelte elettorali finiscono per essere effettuate su problemi nazionali: piuttosto che richiedere la circolazione delle élites a livello dell’UE, un primo passo sarebbe di dar loro un effettivo potere. La mancanza di un preesistente senso di identità collettiva, la mancanza di un dibattito politico a livello europeo e la mancanza di un’infrastruttura istituzionale a livello europeo che possa assicurare la responsabilità politica di quanti svolgono ruolo politico europeo rappresentano un triplo deficit che sembra impossibile superare¹¹, considerando anche il fatto che nessuno di questi deficit è stato colmato prima dell’allargamento ad Est, che ha esacerbato i contrasti. Nel quadro politico europeo manca quindi il *governo del popolo*.

Il secondo aspetto, quello della produzione di politiche, è il *governo per il popolo*¹². L’importanza del principio di sussidiarietà è chiara: le regole espresse dalle élites europee, altamente delegate e tecniche, lasciano uno spazio politico e – cosa ancor più importante – economico sufficiente per decisioni politiche nazionali o locali? L’argomentazione sulla democrazia qui non è altrettanto chiara come nel caso del *governo del popolo*, ma se le istituzioni potessero portare avanti politiche che garantiscano diritti economici e sociali, la preoccupazione democratica per la rappresentanza dovrebbe almeno diminuire.

⁹ C. Crombez, *op. cit.*, p. 115.

¹⁰ S. Hix, *The Political System of the European Union*, London, Macmillan, 1999.

¹¹ F. W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹² *Ibid.*

Tuttavia, sorgono subito problemi: la pluralità degli interessi nazionali, che a loro volta dipendono dalle diverse identità entro gli Stati nazionali, limita sistematicamente la capacità dell'Europa di portare avanti un'integrazione positiva. Per tale motivo, la politica al livello europeo dà il suo meglio nel campo dell'integrazione negativa, dove la Commissione e la Corte di giustizia non hanno incontrato vincoli politici nell'espandere l'ampiezza e l'intensità della politica di concorrenza, che ha fortemente ridotto le opzioni politiche per il governo di economie capitalistiche, senza essere in grado di esprimere capacità di governo proporzionatamente ampie a livello europeo¹³. Questa affermazione generale trova espressione concreta nel Trattato di Maastricht, che ha conferito il potere della politica monetaria ad un'istituzione non elettiva, la Banca centrale europea, che agisce autonomamente nello stabilire i tassi di interesse. Il Trattato fissa inoltre strette linee guida per le politiche fiscali che lasciano poco spazio per interventi sul bilancio da parte dei governi, specialmente in caso di emergenze, come ha dimostrato la crisi dell'eurozona¹⁴. In termini di equilibrio di potere tra gli Stati nazionali nell'arena europea, l'introduzione dell'euro ha portato le prestazioni macroeconomiche al primo posto dell'ordine del giorno delle istituzioni. Dopo la crisi, il peso dell'assestamento tra le diverse strutture economiche e tra i diversi programmi di *welfare* ha creato due blocchi contrapposti, i paesi del Nord, con la Germania in testa, e i paesi del Sud. Poiché la bilancia del potere ha favorito la rigidità nordica, i paesi meridionali sono rimasti con ancor meno spazio di manovra. Non intendo sostenere una posizione "sovranista", ma l'analisi condotta in questo capoverso mostra che il "dare spazio al mercato"¹⁵ è la conseguenza di uno scarso spazio per l'integrazione positiva in seno all'UE. Inoltre, dopo la crisi, il *governo per il popolo* è stato messo sotto una pressione ancora maggiore a causa della divergenza dei cicli economici.

Secondo Moore¹⁶, lo sviluppo della democrazia nasce dalla compe-

¹³ W. Streeck, *From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy*, in S. Leibfried and P. Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, Brookings, 1995, pp. 389-431.

¹⁴ Y. Dafermos, *Debt cycles, instability and fiscal rules: a Godley-Minsky model*, Economics Working Paper Series No. 1509 (2015), University of the West of England; https://www.boeckler.de/pdf/v_2015_10_24_dafermos.pdf.

¹⁵ P.A. Hall, *op. cit.*

¹⁶ B. Moore, *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*, Boston, Beacon Press, 1996.

tizione per realizzare tre obiettivi: 1) individuare le regole arbitrarie; 2) sostituire le regole arbitrarie con regole giuste e razionali; 3) ottenere la partecipazione alla fissazione delle regole da parte della popolazione ad esse sottoposta. I punti due e tre sono quanto la democrazia europea ha bisogno per un *governo per il popolo e del popolo*. Tuttavia le soluzioni non si realizzeranno all'improvviso. L'attuale sviluppo dell'Unione bancaria europea può essere considerato un buon passo avanti nell'evitare situazioni divergenti in tempi di crisi, insieme all'aumento della supervisione sovranazionale sul sistema bancario (e indirettamente sui conti nazionali). Tuttavia emerge un paradosso: completare l'Unione bancaria richiederebbe la mutualizzazione del debito, cosa sulla quale i paesi del Nord non sono d'accordo, in quanto questi richiedono anzitutto che i paesi meridionali riducano i propri debiti; contemporaneamente, nella misura in cui vengono realizzate politiche di austerità, questi ultimi dispongono di pochissimo spazio per ridurli senza tagli ai salari e alla protezione sociale. Il dibattito è aspro sia in ambiente accademico^{17, 18}, sia nelle istituzioni. Questa specifica situazione mette in luce un quadro più ampio: le istituzioni sovranazionali sono state create e da allora sono state mantenute dagli Stati europei, che non intendono però conferire loro ulteriore potere. Ciò appare chiaramente nel fatto che il Consiglio è attualmente l'istituzione più forte e probabilmente la meno trasparente. Aumentare i poteri del Parlamento europeo, o dare al Presidente della Commissione una maggior legittimazione popolare, attraverso la sua elezione diretta, richiederebbero una diminuzione dei poteri del Consiglio¹⁹, e quindi dei governanti degli Stati. Il complesso sistema di *check and balances* a livello europeo riduce gli incentivi a procedere in questa direzione, in quanto la ricerca della democrazia si trasformerebbe in un'ennesima battaglia per il potere. Tuttavia l'integrazione "a piccoli passi" incontrerà ostacoli crescenti in relazione al contesto globalizzato in cui si trova l'UE. La capacità dello Stato di temperare la competizione del mercato con la protezione sociale²⁰ verrà svuo-

¹⁷ A. Benassy-Quéré, M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder di Mauro and J. Zettelmeyer, *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, Policy Insight n. 91 (2018), CEPR, London.

¹⁸ W. Schäuble, *Non-paper for paving the way towards a Stability Union* (2017), <https://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2017/10/17-10-10-Non-Paper-BMF-non-reforming-ESM-09-10-2017.pdf>.

¹⁹ C. Crombez, *op. cit.*, p.117.

²⁰ K. Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957.

tata da una maggior integrazione internazionale e la questione del *governo per il popolo* potrebbe essere ridotta ad uno slogan elettorale.

In conclusione, le cause del deficit democratico dell'UE stanno nell'impianto istituzionale dell'UE. I funzionari che richiedono "un'unione sempre più stretta" e sostengono che non ci sia alternativa all'integrazione europea hanno continuamente trovato resistenze a governare da Bruxelles nel mondo reale²¹. La crisi esistenziale dell'Europa è interamente istituzionale e la massima parte del dibattito è centrata su un problema che pone ancor maggior pressione sia sugli Stati sia sulle istituzioni sovranazionali: chi assicurerà in futuro il *governo per il popolo*? Ma ciò che viene trascurato è l'importanza del *governo del popolo*.

Emilio Massimo Caja

²¹ J. Zielonka, *Is the EU doomed?*, Cambridge, Polity Press, 2014.

Interventi*

IL RISCHIO DI DERIVE AUTORITARIE NEL XXI SECOLO. IL FEDERALISMO IN RISPOSTA ALLA CRISI DELLE DEMOCRAZIE NAZIONALI

L'ascesa del populismo in Europa rappresenta il sintomo di una crisi politica dell'Unione europea. Il rafforzamento delle tendenze autoritarie nelle società europee è diventato un evento politico ricorrente negli ultimi anni. Le elezioni nazionali succedutesi l'una all'altra hanno effettivamente confermato la forza dei partiti di estrema destra e populistici: dalla Polonia alla Danimarca passando attraverso l'Ungheria o la Francia. Queste correnti radicali sottolineano una crisi della democrazia liberale europea, sia in termini economici, sia politici. In tale contesto di sfiducia nei confronti dei nostri principi e fondamenti, si pone la questione dei valori europei.

L'Unione si fonda giuridicamente su un insieme di valori comuni: si tratta di valori liberali e democratici ereditati dall'Illuminismo e dalla nostra storia. Il rispetto per la dignità umana, i diritti umani, le libertà fondamentali, lo Stato di diritto, la democrazia sono valori che condizionano la partecipazione al processo di natura federale dell'integrazione europea. Mentre una svolta federale non è forse una soluzione fattibile a breve termine, una convergenza sulla via federale di tutti gli Stati membri è necessaria. Le istituzioni europee hanno la responsabilità di fornire risposte efficaci, mentre i capi di Stato e di governo ne hanno il dovere. Questa questione è cruciale per l'ordine giuridico e politico dell'Unione e per la costruzione di uno spazio pubblico europeo. Tuttavia, le soluzioni non possono essere importate, trasponendo direttamente i sistemi federali esistenti, o importate da esperienze passate di altre organizzazioni internazionali. L'Unione europea ha una

* Nella rubrica "Interventi" vengono ospitati articoli che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non riflettono necessariamente l'orientamento della rivista.

specificità che deve essere preservata attraverso soluzioni uniche che riconoscano e rispettino l'equilibrio costituzionale tra l'Unione e gli Stati membri, ma sempre sulla via federale.

Innanzitutto, le istituzioni europee devono fare pieno uso delle procedure e dei quadri già esistenti. I meccanismi di sanzione sono previsti, ma l'articolo 7 TUE, che si occupa del rischio di una chiara violazione dei valori europei, in un'ottica sia preventiva, sia sanzionatoria, ha un carattere fortemente politico. Il primo passo è innanzitutto riconoscere l'ampiezza dei movimenti politici che sfidano la base dei valori europei: è una vera lotta culturale. Sono le democrazie nazionali ad essere in crisi. E tale crisi prende corpo in movimenti politici di protesta che preferirebbero rimuovere gli elementi di unità tra le nazioni a favore di una diversità europea, reale e preziosa, ma in molti casi assente. È proprio una combinazione degli strumenti politici e giuridici disponibili che potrebbe definire il comportamento richiesto agli Stati membri nei confronti dell'Unione in questo settore. Tutte le istituzioni europee devono partecipare a questo dibattito e monitorare il rispetto dei valori comuni. Il rafforzamento delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione può costituire la base di azioni contro uno Stato inadempiente. Questi cambiamenti non richiedono necessariamente una svolta federale. L'Unione potrebbe anche creare un sistema di monitoraggio sotto forma di un "quadro di valutazione dei valori", o condizionare i fondi strutturali al rispetto dei valori dell'articolo 2, relativi ai valori comuni dell'Unione... Tuttavia, tale sfida richiede un costituzionalismo non solo giuridico e dottrinale, ma anche sociale e culturale. Dunque il costituzionalismo che può essere descritto come completo richiede un salto federale. Il federalismo può essere una risposta, indubbiamente la più efficace, a questa crisi dei valori europei, alla crisi delle democrazie nazionali.

La lotta per i valori della democrazia liberale è nobile. Ma è anche necessaria. La chiave del suo successo risiede nelle politiche culturali ed educative. La mancanza di conoscenza, la mancanza di orgoglio e d'attaccamento allo status della cittadinanza dell'Unione e al patrimonio culturale e spirituale europeo sono notoriamente debolezze di fronte alle minacce di ideologie illiberali esterne. I programmi di istruzione negli Stati membri devono essere esigenti e di alta qualità. L'introduzione di una vera dimensione europea nell'insegnamento dell'istruzione primaria e secondaria non è più un'opzione: un focus sulla storia e la cultura, sulla ricchezza della diversità europea ma anche sulle sue radici e valori comuni, ecco una pista interessante. È compito degli Sta-

ti portare avanti un simile progetto; è una loro responsabilità. Sarà tuttavia difficile conciliare tali impegni con posizioni politiche dure sulla costruzione europea, se non addirittura autoritarie, sebbene questo termine sia troppo forte per gli Stati europei di oggi. Tuttavia si potrebbe parlare di un'Europa di nazionalismi, di un'Europa di egoismo che non può servire l'interesse dei cittadini.

Inoltre, si deve tener conto del fatto che questa crisi di valori nell'Unione non assomiglia agli ostacoli economici incontrati in passato, o ai disaccordi politici sul futuro del continente. Questa è una questione legata alla ragione d'essere dell'Unione europea, alla sua storia o alle aspettative che essa solleva. Le istituzioni in grado di agire efficacemente e di combattere per la difesa dei valori europei saranno quelle di un'Europa federata. Lo si sta già facendo in politica estera. La crisi oggi invece è all'interno. Non sarà facile affrontare questa sfida perché richiede un'introspezione del cuore dell'Europa, una riflessione su cosa essa sia e su cosa non sia. Si tratta di fare una scelta chiara: la salvaguardia dei nostri valori e principi, o la deriva verso l'illiberalismo e l'autoritarismo. Ciò che viene attualmente fatto è insufficiente, il percorso intrapreso è talvolta staccato da tutti i nostri valori comuni, come si vede nella gestione dei flussi migratori e dell'accoglienza dei rifugiati nel continente. Una delle chiavi sarà trovare una *élite* politica europea in grado di cogliere questo discorso, farlo proprio in modo coerente e ambizioso. Il discorso politico sul progetto europeo non può essere limitato al gergo tecnico. L'Europa deve avere la sua storia, la sua visione e i suoi dibattiti.

Infine, la crisi delle democrazie nazionali trova fondamento su di un debole, o addirittura inesistente, senso di appartenenza alla comunità europea da parte dei cittadini dell'Unione. Soluzioni semplici o veloci non esistono. Il dibattito e l'affermazione dei valori liberali comporterà politiche a lungo termine, politiche europee globali, politiche federali. Oltre alle sanzioni finanziarie o diplomatiche, un'unione politica richiede sanzioni interne in caso di inosservanza delle sue regole o dei suoi principi. Si tratta di decostruire le argomentazioni contrarie fondate sulla forza della convinzione e sottolineare in che cosa l'Europa si distingue in termini di rispetto degli equilibri tra libertà e sicurezza, tra libertà e giustizia sociale, tra libertà e illibertà. L'unità europea va vista anche in relazione a questa sfida contemporanea, in relazione a una complessità spaziale e temporale storica, fatta di divisioni sovrapposte: divisioni politiche, divisioni linguistiche, divisioni economiche... Lo studio delle questioni europee deve tener conto di

questa frammentazione in quanto l'Unione europea unisce gli opposti in modo indivisibile. Ciò è possibile immettendo un nuovo dinamismo e la fiducia che le tensioni culturali svaniranno per lasciare spazio ad un'armonia europea culturale e di civiltà, che non può esistere in un regime illiberale.

Se l'Unione è tipicamente definita come un'organizzazione *sui generis*, la natura federale dell'integrazione europea non può essere esclusa. L'unità delle nazioni europee si basa sulla costruzione di un'identità europea che dobbiamo scegliere nella continuità della nostra storia o in completa rottura con essa. Il rispetto delle identità nazionali è essenziale per la specificità della nostra Unione, ma non può essere la giustificazione per eccessi illiberali o autoritari nel continente. Il federalismo europeo è una realtà. A volte è troppo assente, specialmente quando si tratta di questi problemi culturali e di valori. Se vogliamo rafforzare ulteriormente il federalismo europeo, facciamolo. Ma non si può negare la specificità europea della diversità: diversità culturale, diversità politica, diversità linguistica... *In concordia varietale*. Una visione costituzionale sostenibile deve essere al centro di un costituzionalismo europeo cosmopolita, o multinazionale, come riflesso di questa diversità europea. L'equilibrio è difficile. Ma l'unione dei popoli aiuta anche a giustificare e motivare un federalismo europeo più forte, più credibile in contrapposizione alla crisi delle democrazie nazionali. Gli eccessi illiberali di alcuni Stati membri dell'Unione o di una frangia della classe politica europea devono essere controllati e combattuti.

È instillando dinamismo istituzionale e fiducia nei cittadini dell'Unione che i difensori dei valori europei saranno in grado di rompere la dinamica illiberale che tocca il cuore dell'Europa. L'illiberalismo non è inevitabile.

Thomas Buttin

DALL'EURO ALLA DIFESA FEDERALE EUROPEA: L'EUROPA E IL NUOVO ORDINE MONDIALE*

1. Considerazioni generali.

L'obiettivo di questa relazione è di analizzare i progressi fatti dalla nascita dell'euro, elemento federale dell'Unione europea, allo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune europea conseguente all'attuazione della Cooperazione strutturata permanente (PESCO), nata nel dicembre del 2017. Ci concentreremo soprattutto sulle caratteristiche federali dell'Unione economica e monetaria, cioè sulla gestione dell'euro, e sullo sviluppo della politica di difesa che non ha ancora caratteristiche federali, sebbene sia indubbio che la PESCO abbia una ispirazione federale e che sia possibile che il suo futuro sviluppo vada ulteriormente in questa direzione.

Sono i cambiamenti avvenuti in Europa e nel mondo a partire dal 1989 che hanno richiesto la trasformazione della Comunità europea, di natura economica, in un'Unione europea di natura politica, trasformazione che è avvenuta con il Trattato di Maastricht, firmato nel febbraio del 1992 ed entrato in vigore a partire dal gennaio 1993. Questo Trattato ha fissato le basi per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria, che non sarebbe diventata una realtà fino al 1° gennaio 1999, anno in cui l'euro è nato come moneta internazionale. La Politica comune di sicurezza e difesa, derivata dallo stesso Trattato, sarebbe stata lanciata nel 1993.

Le prime azioni di natura difensiva sono state il risultato dell'attuazione della Politica europea di sicurezza e difesa all'inizio del XXI secolo, quando sono state lanciate le operazioni di gestione delle crisi. La base della politica di sicurezza e di difesa comune si trova nel Trattato di Lisbona, in vigore dal 2009, nel quale per la prima volta si fa riferimento alla difesa territoriale. Tuttavia l'attuazione di una vera politica di difesa, in grado di facilitare l'autonomia strategica dell'Unione europea, non è probabilmente emersa fino al dicembre del 2017 e attual-

* Si tratta della rielaborazione della relazione al 35° Seminario internazionale "Federalism in Europe and the World", organizzato a Ventotene dal 2 al 7 settembre 2018 dall'Istituto Spinelli di studi federalisti.

mente è ancora in via di sviluppo, soprattutto come risultato dell'attuazione della Strategia globale per la politica di sicurezza e difesa del giugno 2016.

La nascita e lo sviluppo di una politica di difesa è in larga misura la conseguenza di tre fattori: l'aumento delle minacce per l'Unione europea a partire dal 2014, in conseguenza in primo luogo dell'annessione illegittima della Crimea da parte della Russia e in secondo luogo della nascita e dell'espansione dell'ISIS e del terrorismo jihadista; l'annuncio del recesso del Regno Unito dall'Unione europea (che è divenuto un federatore interno) e l'elezione del nuovo Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump (come federatore esterno), che richiede l'applicazione e lo sviluppo di questa politica.

2. L'euro come espressione del progetto federale dell'Unione europea.

L'ultima decade del XX secolo è destinata ad avere una particolare importanza per il progetto di unità europea, perché l'Unione europea ha dato vita al suo primo progetto federale, l'euro, che era stato reso possibile in parte da un insieme di misure di coesione economica e sociale. Si trattava anche di trarre il massimo frutto dall'Europa senza confini, poiché i vantaggi ottenuti con il mercato interno sarebbero andati perduti se fosse stata mantenuta la possibilità di svalutazioni competitive tra gli Stati membri. E' per questo motivo che l'Unione economica e monetaria è emersa come una necessità. Lo stesso dovrà avvenire per il modello federale di processo decisionale, perché una banca non può funzionare con decisioni prese all'unanimità; è necessario il modello federale.

Il 2 maggio 1998, il Consiglio europeo decise di dare inizio alla terza fase dell'UEM e indicò quali paesi vi avrebbero partecipato in quanto rispondenti ai criteri di convergenza: Germania, Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda e Portogallo. Nello stesso giorno, il Parlamento europeo approvò il passaggio a questa terza fase con 468 voti a favore, 64 contrari e 24 astensioni. In modo analogo sono stati nominati i membri del Consiglio esecutivo della BCE, che divenne operativo il 1° gennaio 1999 sostituendo l'Istituto monetario europeo (IME) ed assumendo la responsabilità della politica monetaria.

Bisogna sottolineare il carattere federale del Comitato esecutivo perché non vi sono rappresentati tutti gli Stati membri, ma è composto da soli sei membri, scelti esclusivamente sulla base della loro competenza professionale. Si tratta di una BCE indipendente da qualsiasi po-

tere politico, senza alcuna relazione con l'Eurogruppo, formazione del Consiglio che riunisce gli Stati che partecipano alla moneta unica.

Contemporaneamente vennero fissati i rapporti di cambio relativi fra le monete dei paesi partecipanti e decisa la nascita del Consiglio dell'euro, che successivamente divenne l'Eurogruppo, formato dai Ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri dell'eurozona. Tale Consiglio si è riunito la prima volta il 4 giugno 1998 al Lussemburgo.

L'importanza di questa decisione è stata enorme ed è assurda ad evento storico quando l'euro è divenuto una moneta unica a tutti gli effetti. In questo senso, Ramón Tememes è arrivato a dire "che la realizzazione dell'euro diventa una dichiarazione di indipendenza, simile a quella fatta a suo tempo – tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo – dalle tredici colonie con l'unificazione del dollaro." L'importanza dell'euro è innegabile: ha garantito la stabilità monetaria, l'uniformazione dei tassi di inflazione e di interesse, il superamento delle barriere di cambio, l'aumento del commercio intracomunitario e l'uso della moneta unica europea come mezzo di pagamento internazionale.

E' stato sostenuto con forza, dopo la crisi economica, che l'architettura dell'euro non era soddisfacente. Probabilmente era il solo risultato ottenibile considerando i rapporti di forza in quel momento. Ciò che però è chiaro è che se quella decisione non fosse stata presa allora, non sarebbe più stato possibile farlo in un momento successivo. Senza l'Unione economica e monetaria gli effetti della crisi sull'Europa sarebbero stati ben più devastanti. Fin dall'inizio, l'eurozona ha rappresentato quasi il 20% del PIL mondiale.

Va osservato che l'opinione pubblica allora non rispose con grande entusiasmo all'avvio della terza fase perché i vantaggi che ne sarebbero derivati non erano visti con chiarezza. Così, con un referendum tenutosi in Danimarca il 28 settembre 2000, l'inserimento della corona danese nell'euro è stato respinto dal 53% dei votanti, sebbene i partiti politici e l'Unione avessero fatto campagna a favore. Tre anni dopo, il 14 settembre 2003, accadde la stessa cosa con il referendum in Svezia, nel quale l'adesione all'UEM è stata respinta.

Nonostante Danimarca, Svezia e Regno Unito abbiano deciso di non adottare l'euro, la Grecia lo ha adottato nel 2011, la Slovenia nel 2007, Cipro e Malta nel 2008, la Slovacchia nel 2009, l'Estonia nel 2011, la Lettonia nel 2014 e la Lituania nel 2015. Attualmente, risolta la crisi dell'euro del 2012, vi sono 19 paesi membri e virtualmente tutti gli Stati membri dell'Unione europea stanno negoziando l'adesione. Oggi, nel 2018, l'euro rappresenta il 38% del paniere di monete del Fondo mone-

tario internazionale contro il 43% del dollaro, l'11% dello yuan, l'8% dello yen e l'8% della sterlina. Analogamente, ci sono circa quaranta Stati che usano l'euro come moneta pur non appartenendo all'UEM.

Dobbiamo tener presente il carattere federalizzante e federatore della moneta unica. Federalizzante perché è espressione di un processo politico in corso e federatore perché con la moneta unica tale processo è stato accelerato. E' unanimemente accettato che l'Unione economica e monetaria rappresenti il fattore che maggiormente influenza la trasformazione della Comunità di natura economica nell'Unione di natura politica.

Ciò è dovuto al fatto che la politica monetaria è gestita dalla Banca centrale europea (BCE) in modo sovranazionale e secondo un modello chiaramente federale. Il funzionamento di questa banca è ispirato al modello della *Bundesbank* tedesca, il cui organismo decisionale è costituito da un numero di membri inferiore a quello dei *Länder*. La BCE è la sola istituzione con carattere chiaramente federale dell'UE. La Germania, per raggiungere la sua unificazione ed impegnarsi per una Germania europea anziché per un'Europa tedesca, ha abbandonato la sua moneta, il marco tedesco, che aveva dato eccellenti risultati. In cambio della scomparsa del marco e della sua incorporazione nell'euro, ha richiesto che la Banca centrale utilizzasse lo stesso sistema di gestione della Banca centrale tedesca, la *Bundesbank*.

Con l'euro, il progetto di unificazione europea raggiunge un nuovo stadio della costruzione europea, nella misura in cui l'euro è la prima espressione di natura chiaramente federale dell'UE. E' importante ricordare il legame tra di esso e la coesione economica e sociale ed il modello sociale. Abbiamo visto come il Fondo per la coesione aiuti gli Stati a rendere possibile la convergenza. Le monete non sono neutre, ma riflettono un modello. Il dollaro è considerato da tempo "la moneta dell'impero", mentre l'euro è visto a livello internazionale come espressione dell'economia sociale di mercato, che dà vita a un diverso modello di società, la società del welfare, nonostante le difficoltà che ha incontrato in conseguenza di un'eccessiva applicazione di politiche di austerità nella seconda decade del XXI secolo.

3. *L'emergere dell'Unione europea come attore globale, normativo e diplomatico.*

Esaminando la dimensione internazionale del progetto di unità europea dalle sue origini ai giorni nostri, va osservato che, soprattutto al suo inizio, a partire dal 1950, esso è stato un soggetto passivo della società internazionale, in conseguenza dalla Guerra fredda e della politi-

ca dei blocchi, ed ha avuto solo un'influenza limitata, inizialmente come attore commerciale e successivamente come attore economico. E' solo dopo il 1989, con la scomparsa della politica dei blocchi e con le conseguenze della trasformazione della natura della costruzione europea da economica a politica – dopo Maastricht – e, dall'inizio del XXI secolo, del progressivo sviluppo della politica estera comune, che l'UE sarebbe diventata un *global player*.

Tre fattori principali spiegano questa crescita, a volte imperfetta e contraddittoria, nella politica mondiale: a) la crescita del suo peso commerciale ed economico, specialmente con la nascita della moneta come espressione del modello di società del welfare, che copre metà della spesa sociale mondiale; b) l'importanza della cooperazione per lo sviluppo e per l'aiuto umanitario, che corrisponde anch'essa a circa la metà del totale mondiale, e il finanziamento del sistema della Nazioni unite, pari anch'esso il 50% del totale; c) lo sviluppo della diplomazia europea comune, solo a partire dal 2011, che analizzeremo più avanti.

Contemporaneamente, dall'inizio del XXI secolo, l'UE è divenuta un attore normativo, per usare l'espressione di Ian Manners, secondo il quale una potenza normativa è quella il cui potere sta nella capacità di modificare le regole internazionali: in questo caso, nella direzione di una maggior regolamentazione internazionale a difesa di valori condivisi, come i diritti umani, lo Stato di diritto, ecc. Questa dimensione internazionale è la conseguenza del modello interno di società del welfare, che implica un equilibrio tra mercato, società e Stato.

Così, l'UE ha partecipato attivamente alla *governance* del mondo, in alcuni casi addirittura prendendone la guida, su questioni come i diritti umani, l'abolizione della pena di morte, la Corte penale internazionale, il Tratto di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015 o gli obiettivi delle Nazioni Unite per il 2030 sullo sviluppo sostenibile, approvati nel 2015 dall'Assemblea generale e promossi dall'UE. Non vanno dimenticati l'importante iniziativa dell'UE, nel 2008, per il lancio del G20, di cui ormai ha chiaramente la guida, e l'impatto che questo ha avuto sulla regolamentazione internazionale attraverso i dieci Vertici, compreso quello di Amburgo nel luglio del 2017 e l'undicesimo, in Argentina nel novembre 2018.

Il debutto e lo sviluppo dell'UE come attore diplomatico sta avendo un forte impatto. Ciò è stato reso possibile dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, che ha previsto l'esistenza di una diplomazia europea comune, che implica l'esistenza di un "Ministro", che attualmente è l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la

politica di sicurezza; un “Ministero” che è l’organizzazione amministrativa centrale del Servizio per l’azione esterna a Bruxelles; e alcune “Ambasciate” o delegazioni dell’UE all’estero, come spiegherò in dettaglio più sotto.

Attualmente, queste ambasciate – prima erano solo delegazioni della Commissione – sono in tutto 146 – al 2019 – (le ultime due sono in Kuwait e in Turkmenistan), sono accreditate presso Stati e organizzazioni internazionali e stanno effettivamente funzionando e sviluppandosi. Si tratta praticamente di tutti gli Stati della comunità internazionale, tenendo conto che 28 sono Stati membri. Vi sono anche 10 ambasciatori con accreditamenti multipli. Questa nuova diplomazia è diversa da quella degli Stati membri; due terzi dei diplomatici sono costituiti da funzionari della Commissione e del Consiglio dell’UE ed il rimanente terzo è formato da diplomatici degli Stati membri. Va anche ricordato che questa nuova diplomazia amplia i diritti di cittadinanza grazie all’assistenza consolare.

In ogni caso, bisogna tener presente che entrambe le diplomazie hanno funzionato per più di sette anni contemporaneamente, senza un rapporto gerarchico e con una relazione di “compatibilità” – in nessun caso di “complementarietà” – dal momento che ciascuna di esse agisce secondo le proprie competenze. Ciò non significa che questo coordinamento funzioni bene in tutti i casi e permetta un rafforzamento dell’azione comune europea. Contemporaneamente, le ambasciate degli Stati membri cominciano a chiudere e in alcuni casi sono incorporate nelle ambasciate dell’Unione.

Questo è il modo con cui emerge l’attore diplomatico, il cui ruolo fondamentale è di articolare la politica mondiale dell’UE in modo autonomo, dandole unità e coerenza nella programmazione (sia per gli aspetti politici e di sicurezza, sia per gli aspetti delle relazioni esterne che abbiano qualche dimensione economica) ed anche nell’esecuzione. Non va dimenticato che l’Alto rappresentante è anche vice-Presidente della Commissione europea. In tal modo la diplomazia europea assicura sicurezza all’intera Unione grazie alla dimensione esterna di politiche comuni e lo sviluppo della politica estera e di sicurezza europea.

4. *Le innovazioni della politica estera del Trattato di Lisbona.*

Il Trattato di Lisbona è caratterizzato dal fatto di includere gran parte delle modifiche introdotte dalla *non nata* Costituzione per l’Europa grazie alla cosiddetta “teoria del velo”, secondo cui scompaiono gli aspetti più visibili mentre i cambiamenti rimangono. Per quanto ri-

guarda la dimensione esterna, la creazione di un “Ministro degli esteri” europeo, di un “Ministero” ed anche di “Ambasciate” costituiva un passo di grande importanza al centro del Trattato costituzionale. Sebbene nel Trattato di Lisbona tali termini non compaiano, esso contiene tutti i cambiamenti introdotti in questo campo. Tali innovazioni corrispondono a nuovi compiti dell’Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, all’impostazione del Servizio europeo per l’azione esterna e, infine, alle delegazioni dell’Unione europea.

Per quanto riguarda l’Alto rappresentante, egli o ella deve dirigere la politica estera e di sicurezza dell’Unione; elaborare proposte e metterle in atto (articolo 18.2 TUE); inoltre il nuovo Alto rappresentante condivide le due anime europee, intergovernativa e comunitaria, per il fatto di presiedere il Consiglio per gli affari esteri e, contemporaneamente, di essere il vice-Presidente della Commissione europea (articoli 18.3 e 18.4 TUE). Ne risulta “una sola mente” nell’azione esterna europea, cosa che rappresenta un passo chiave verso il consolidamento del ruolo dell’Unione europea nell’arena internazionale. La prima nuova Alto rappresentante è stata Catherine Ashton (2009-2014) e, successivamente, Federica Mogherini (dal 2014 ad oggi).

Il Servizio europeo per l’azione esterna è il braccio esecutivo dell’alto rappresentante, come stabilito dall’articolo 27.3 TUE: è un’amministrazione unica che supporta l’alto rappresentante nell’adempimento di tutti i suoi compiti. Le basi per la sua costituzione si trovano nella *Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 che stabilisce l’organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l’azione esterna*. Esso costituisce una diplomazia europea comune ed è considerato uno dei più significativi passi avanti in questo campo, con importanti ricadute in diverse aree: per esempio, nella Politica europea di vicinato, il Servizio europeo per l’azione esterna ha rafforzato il ruolo tradizionale della Commissione europea, criticato per essere troppo tecnico.

Le delegazioni dell’UE formano una rete che permette una più ampia e solida presenza europea nella sfera esterna. Oggi, questa rete è formata da 146 delegazioni, un numero elevato in confronto alle ambasciate di alcuni paesi europei. Il grande progresso sta nel fatto che l’UE viene rappresentata in paesi terzi ed organizzazioni internazionali in forza della nuova personalità giuridica europea. Le delegazioni lavorano sotto la direzione dell’Alto rappresentante (art. 221 TFUE).

Dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l’Unione europea ha avviato le innovazioni sopra menzionate e il loro consolidamento si sta verificando sotto l’attuale mandato dell’Alto rappresentante, Federica

Mogherini, che ha un atteggiamento diverso rispetto al suo predecessore, Catherine Ashton, ed è ulteriormente rafforzata nel quadro dell'attuale Commissione europea, presieduta da Jean-Claude Juncker, che gode di una maggior legittimazione in seguito all'applicazione dell'art. 17.7 TUE, che stabilisce che il Presidente debba essere nominato tenendo conto dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo.

La nomina di Federica Mogherini come Alto rappresentante, nel 2014, ha significato una svolta verso una politica estera più energica. Lungo tutto il suo mandato ha infatti dimostrato la volontà di *“ampliare i margini e superare i limiti”*, promuovendo l'UE come attore normativo e diplomatico con molto più coraggio di quanto avesse fatto il suo predecessore, Mrs. Ashton. In quanto vice-Presidente della Commissione, Federica Mogherini è responsabile del coordinamento di cinque commissari incaricati della gestione della dimensione esterna dell'Unione; inoltre, sarà responsabile della politica di difesa, sebbene con il supporto del vice-segretario generale per la politica europea di sicurezza e difesa, Pedro Antonio Serrano de Haro.

5. Le principali innovazioni della Strategia globale: rafforzamento e maggior visibilità della dimensione soprattutto normativa dell'azione europea esterna.

Dopo lunghi negoziati e parecchi ritardi, è stata approvata la “Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE”, *“Una visione comune, un'azione comune: un'Europa più forte”*, nota come “Strategia globale”, presentata il 28 giugno 2016, dopo più di due anni di negoziati, ai quali hanno partecipato sia rappresentanti dei Ministeri degli esteri degli Stati, sia del Parlamento europeo e un gruppo di esperti di diversi paesi, sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante. Ciò spiega perché sia stata presentata e non approvata nel corso del Consiglio europeo del 28 giugno.

La Strategia globale è stata ampiamente criticata per essere stata presentata cinque giorni dopo il referendum sulla *Brexit* e pochi mesi prima della vittoria di Trump. Tuttavia questo è stato un grande vantaggio, perché ha dato all'Europa una chiara strategia che le ha permesso di affrontare collettivamente queste sfide impreviste, raggiungendo posizioni comuni di grande rilevanza e di una certa efficacia, come messo in luce dalle valutazioni effettuate dal Servizio europeo per l'azione esterna, specificamente il 25 giugno 2017 e, molto recentemente, il 25 giugno 2018.

L'approccio tradizionale faceva emergere la divergenza tra la dife-

sa degli interessi nazionali e una dimensione più etica nelle politiche condotte dagli Stati membri. Tuttavia, con la nuova strategia globale, l'Unione europea ha preso una strada che fa emergere la difficoltà di separare interessi e valori nella misura in cui entrambi si completano a vicenda e si uniscono come parti indivisibili della sua politica estera.

Quel documento dà uno spazio preminente a questo problema, specialmente nella sezione *Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte*, poi sviluppato nei paragrafi *Una strategia globale per promuovere gli interessi dei nostri cittadini* e *I principi che guidano la nostra azione esterna*. Per quanto riguarda gli interessi, sono identificati i seguenti: pace e sicurezza; prosperità; democrazia (che comprende la promozione e il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto), cioè valori; ed infine un ordine internazionale basato su norme (attraverso il multilateralismo all'interno delle organizzazioni internazionali, specialmente le Nazioni unite). Per quanto riguarda i principi, vi sono inclusi: pragmatismo, unità, interazione, responsabilità e la *partnership*.

Certamente, la sezione sui principi non fa riferimento alla dimensione normativa; essa si limita a sottolineare un approccio puramente strategico: in altre parole, il "come" l'Unione europea dovrebbe agire sulla scena internazionale. La ragione è che gli interessi sono stati identificati come valori, il che sottolinea la loro indivisibilità nell'azione esterna europea e, in ultima analisi, l'aspirazione dell'Unione europea ad esporsi sulla scena internazionale con un'ambiziosa campagna di promozione normativa.

Questo approccio è il riflesso della natura interna dell'Unione, dal momento che gli stessi valori che caratterizzano il progetto europeo (pace, democrazia, diritti e libertà fondamentali, cioè Stato di diritto) determinano la sua azione esterna. Al contempo, questi valori sono rafforzati come regole universali, che trascendono la natura puramente comunitaria per assumere un significato cosmopolitico, dal momento che i principi europei sono inclusi in convenzioni, trattati ed accordi internazionali (soprattutto quelli raggiunti nel quadro delle Nazioni unite) che trascendono la sfera puramente europea.

Così, l'identificazione degli interessi come valori chiaramente rafforza la dimensione normativa dell'azione esterna dell'UE, perché, in sintesi, quando agisce sulla scena internazionale, essa interviene nella modificazione di norme facendo riferimento ai propri valori.

Nella nuova strategia, anche il pragmatismo si presenta come uno dei valori che devono guidare la politica estera europea, come abbiamo

indicato sopra. A prima vista, potrebbe sembrare che l'Unione promuova un approccio più tipico della *Realpolitik*, che rifiuta l'utopia e per la quale il fine giustifica i mezzi. Ma questa è un'argomentazione errata, perché il pragmatismo promosso dall'Unione europea in quel documento si basa su di un'ispirazione chiaramente idealista, cioè su quei valori che l'Unione europea cerca di esportare sulla scena internazionale al fine di progredire verso il "mondo migliore" che spera di raggiungere. Specificamente, l'introduzione del pragmatismo nella strategia risponde al bisogno di una analisi che sia più vicina alle realtà degli Stati terzi, prendendo il proprio modello normativo come riferimento. Con ciò l'Unione europea cerca di correggere analisi sbagliate che potrebbero ridurre l'efficacia della sua azione esterna.

Per quanto riguarda la nuova strategia, la resilienza è indicata come la terza priorità dell'azione esterna dell'Unione europea ed è definita come "la capacità degli Stati e delle società di auto-riformarsi, evitando disastri, e di recuperare da crisi interne ed esterne." A tal fine, l'Unione europea copre la dimensione statale e quella sociale, entrambe indispensabili nel promuovere i cambiamenti necessari. Nel caso della società, l'elemento europeo della resilienza è costituito dalla democrazia, nella misura in cui il progresso nella sicurezza è legato a una società resiliente caratterizzata da democrazia, fiducia nelle istituzioni e sviluppo sostenibile.

In termini di resilienza, l'impegno europeo nel resto del mondo è multidimensionale, in quanto comprende disastri ambientali, assistenza umanitaria, energia, cultura e anche il rispetto e la difesa dei diritti umani. In questo modo, essa cerca di gestire l'incertezza concentrandosi sulle principali debolezze dei paesi terzi al fine di approfondire il proprio impegno nelle aree in cui può offrire una differenza significativa. Tale approccio deve essere attuato anche in quei paesi che non intendono rafforzare i loro legami con l'UE. In questo senso, acquista particolare rilevanza un approccio specifico e differenziato (*tailor-made approach*), unitamente all'applicazione del principio del pragmatismo, che permette all'UE di cercare nuove possibilità per raggiungere una sicurezza sostenibile.

6. *Le ripercussioni della nozione di autonomia strategica (della Strategia globale) sullo sviluppo della Politica comune di sicurezza e di difesa.*

Nell'ottica di raggiungere una difesa comune, il Trattato di Lisbona fa un passo fondamentale affrontando il problema della possibilità per l'Unione di disporre di strumenti di auto-difesa, andando oltre l'idea ristretta di gestione delle crisi. A tal fine, esso migliora gli strumenti della politica di sicurezza e di difesa comune esistenti, ampliando i casi nei

quali possono essere svolte missioni di Petersberg (arrivando fino alla prevenzione del terrorismo). Rende anche possibile che una missione dell'Unione venga affidata a uno Stato membro e semplifica le procedure per il finanziamento delle missioni.

Lo sviluppo della politica di difesa è la conseguenza dell'inserimento del principio della autonomia strategica nella Strategia globale, dal momento che il Trattato di Lisbona aveva stabilito le nuove istituzioni della politica di sicurezza e di difesa comune: l'Alleanza difensiva, che implica la difesa territoriale (art. 42.7 TUE); la nuova cooperazione strutturata permanente (art. 42.6 TUE) e l'Agenzia europea di difesa (art. 42.3 e 45 TUE), che ha come obiettivo il rafforzamento della cooperazione nel campo delle capacità militari. Vedrà anche la luce la clausola di solidarietà tra gli Stati membri al fine di prevenire e di reagire ad attacchi terroristici o a disastri naturali o di origine antropica (art. 222 TFUE).

La vera innovazione del Trattato di Lisbona in tema di difesa sta nella clausola di mutua assistenza, alla base dell'alleanza difensiva, che richiede agli Stati membri un impegno nella mutua difesa più vincolante di quello richiesto dall'art. 5 del Trattato di Washington, in quanto sottolinea nell'art. 42.7 che "se uno Stato membro è oggetto di un'aggressione armata sul suo territorio, gli altri Stati membri devono fornire aiuto ed assistenza con tutti i mezzi disponibili."

D'altra parte, al fine di rendere credibile un'Alleanza difensiva, il Trattato di Lisbona prevede la possibilità di intervento rapido in grado di rispondere immediatamente a un'aggressione. Questo è in realtà la cooperazione strutturata permanente, indicata dall'art. 42.6 TUE, che stabilisce che "gli Stati membri, che soddisfino elevati criteri di capacità di intervento ed abbiano sottoscritto impegni vincolanti in questo campo tali che permettano loro di svolgere le missioni più impegnative, stabiliranno una cooperazione strutturata permanente nel quadro dell'Unione." Questo articolo contempla, perciò, la possibilità che un gruppo di Stati che lo vogliono e possiedono sufficienti capacità militari le possano realizzare senza bisogno dell'unanimità.

Tutto ciò significa che a partire dal dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato sull'UE, esiste una autentica alleanza difensiva tra i ventotto. Da allora l'Unione ha solide basi giuridiche per lanciare una politica di difesa europea. Tuttavia ciò non è stato possibile fino a pochi mesi fa perché le disposizioni del Trattato di Lisbona, per varie ragioni, non sono state attuate. Tutto fa pensare che la situazione sia cambiata e che si stiano prendendo decisioni che renderanno possibile il progressivo avvio della politica europea di difesa.

7. I passi decisivi nella realizzazione della politica di difesa europea: la cooperazione strutturata permanente.

In seguito all'adozione della Strategia globale, nel corso del 2016 e del 2017 sono stati compiuti diversi passi avanti verso la realizzazione della difesa dell'Unione, tra cui la dichiarazione di Bratislava su di un nuovo tipo di rapporto con la NATO, il piano d'azione sulla difesa europea, i progressi verso il raggiungimento di una capacità operativa, la creazione del quartier generale delle operazioni, il fondo di investimento della Commissione per la difesa e, soprattutto, importanti progressi verso una cooperazione strutturata permanente.

Dalla dichiarazione congiunta tra la Commissione europea e il Segretario generale della NATO, frutto dell'incontro informale dei 27 Ministri della difesa dell'UE il 26-27 settembre 2016 a Bratislava, appare chiaramente che l'Unione e l'Alleanza sono alla ricerca di un nuovo tipo di rapporto basato sul lavoro comune e sul mutuo sostegno, che si sta instaurando un nuovo clima e che viene accettata la Strategia globale. La Dichiarazione si è poi sviluppata attraverso le conclusioni adottate dai rispettivi Consigli, che contengono più di quaranta proposte.

E' questa Dichiarazione che permette all'UE di sviluppare la PESCO, perché per la prima volta viene definita una chiara cooperazione tra le due organizzazioni sulla base dell'accettazione del principio di compatibilità, che permette di sviluppare un rapporto senza un'organizzazione gerarchica. Quando questo si realizzerà, lo sviluppo di una autodifesa europea attraverso la PESCO apparirà con maggior evidenza.

Il Piano d'azione di difesa europea, adottato dalla Commissione europea e pubblicato il 30 novembre 2016, sviluppa la Strategia globale sulla politica estera e la sicurezza. Il suo obiettivo è di creare le condizioni adatte a rendere concrete le ambizioni della Strategia: presenta diverse proposte, tra cui il mercato comune della difesa o l'utilizzazione del bilancio comunitario per contribuire all'unità nel campo della difesa. La proposta più ambiziosa, già in corso di attuazione, è la creazione di un fondo europeo per la difesa, con due indirizzi: uno dedicato alla ricerca, l'altro alle capacità operative.

Il Consiglio europeo del 15 dicembre 2016 si è proposto di raggiungere la capacità operativa permanente nella pianificazione e nella gestione strategica e il rafforzamento della convenienza e della capacità operativa nell'uso e nel dispiegamento degli strumenti di risposta rapida al fine di realizzare il principio di autonomia strategica, che sarà sviluppato in successivi Consigli degli affari esteri e della difesa.

Nel corso del 2017 sono state adottate diverse misure, tra cui la deci-

sione del Consiglio degli affari esteri del 6 marzo 2017 sulla creazione di una struttura militare di pianificazione e gestione operativa con l'obiettivo di farne la base per un gruppo di operazioni di gestione di crisi già in atto. Si pensa che essa rappresenti l'embrione di un quartier generale, la cui creazione non è stata decisa a causa del veto del Regno Unito, che riteneva che il quartier generale dovesse essere solo quello della NATO.

Inoltre, il Consiglio della difesa del maggio 2017 si è occupato dei principi chiave dello schema di *governance* della cooperazione strutturata permanente. Si tratta di alcune delle misure che illustrano lo sviluppo e la realizzazione dei primi passi nella politica di difesa, nella prospettiva che altri seguissero nella stessa direzione nel corso del 2017, anno fondamentale in questo campo: non dobbiamo dimenticare che la Commissione europea ha presentato in giugno un rapporto di riflessione sul futuro dell'Europa nel campo della politica di difesa, nel quale fissa gli obiettivi comuni per il 2025.

E' essenziale attivare la cooperazione strutturata permanente, regolata dagli articoli 42.6 e 46 TUE e dall'articolo 1 del Protocollo n. 26, impegno adottato dall'Agenda di Juncker *Un nuovo inizio* e in numerose risoluzioni parlamentari, specialmente nell'ultima, del 16 marzo 2017, nei punti dal 30 al 34. Nel punto 30, "si sottolinea l'importanza e la necessità della partecipazione ad una efficiente cooperazione strutturata permanente di tutti gli Stati membri che vogliono progredire nell'integrazione della loro difesa" giungendo al massimo livello di ambizione dove si sottolinea "e si considera che una forza permanente europea integrata dovrebbe essere creata come forza multinazionale."

Forse le decisioni più importanti sono quelle adottate dal Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017 sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune e in particolare sulla cooperazione strutturata permanente, la cui conclusione n. 8 dice che "al fine di rafforzare la sicurezza e la difesa dell'Europa nell'attuale difficile ambiente geopolitico, e di favorire il livello di ambizione dell'UE espresso nella sua Strategia globale, il Consiglio concorda che sia necessario lanciare una cooperazione strutturata permanente integrata ed ambiziosa."

Tal proposta è in corso di attuazione in seguito alla decisione presa dal Consiglio degli affari esteri e di difesa il 13 novembre 2017, nel quale è stato firmato l'atto costitutivo della PESCO, di cui fanno parte 25 Stati membri, tutti, con l'eccezione della Danimarca, di Malta e, come naturale, del Regno Unito. Con ciò la PESCO e i suoi trenta progetti divengono realtà sia formalmente, sia materialmente.

8. *L'Europa e il nuovo ordine mondiale.*

Non è chiaro se ci sia un nuovo ordine mondiale. E' chiaro, invece, che almeno l'ordine liberale e il sistema multilaterale creato dopo la Seconda guerra mondiale sono messi alla prova. I cambiamenti più significativi stanno nella perdita di importanza del cosiddetto blocco occidentale e nell'ascesa degli Stati emergenti, soprattutto della Cina e dell'intera Asia, unitamente al progressivo abbandono delle istituzioni multilaterali da parte degli Stati Uniti.

Anche nel blocco occidentale, soprattutto dall'arrivo alla presidenza di Trump, le tensioni transatlantiche tra l'Europa e gli Stati Uniti stanno crescendo sia politicamente, sia economicamente – dando origine a una possibile guerra commerciale nella quale in luglio è stata raggiunta una tregua tra il Presidente degli Stati Uniti e il Presidente dell'UE –, sia per quanto riguarda la sicurezza e la difesa.

In questo campo, nemmeno la cooperazione nell'ambito della NATO è al meglio. A ciò vanno aggiunti i problemi con la Russia, soprattutto dopo l'annessione della Crimea nel 2014; il permanere del terrorismo jihadista e le tensioni nel Sahel, che sono peggiorati nel nell'anno scorso. Per contro, va sottolineata la quasi completa eliminazione dell'ISIS come attore con una rilevante presenza territoriale.

Il ruolo dell'UE, come sottolineato, si sta rafforzando – contrariamente alle aspettative –, specificamente a partire dal referendum sulla *Brexit*, poiché la coesione tra Stati, istituzioni e cittadini è aumentata. Ciò non ha solamente modificato considerevolmente la percezione dei cittadini, come appare dagli ultimi Eurobarometri a partire dall'inverno del 2016 (nei quali sono stati raggiunti migliori livelli di accettazione del progetto europeo, per certi aspetti perfino migliori di quelli di prima dell'ultimo decennio, a partire dal 2007), ma ha dato luogo ad un rilancio del processo comunitario nel suo insieme.

Ciò ha portato la Commissione europea a dominare nei negoziati per la *Brexit*, che potrebbero portare un accordo tra il Regno Unito e l'Unione europea che potrebbe costituire una “integrazione differenziata dall'esterno” – finora questa integrazione differenziata era “dall'interno”. Mentre il Regno Unito non parteciperà più (a partire dal 30 marzo 2019), in conseguenza dell'uscita, alle istituzioni dell'Unione, tale accordo potrebbe permettergli di continuare a far parte del blocco europeo, come fa la Norvegia attualmente.

L'integrazione differenziata consiste nel fatto che il Regno Unito non ha partecipato ad alcuni elementi importati dell'UE, come l'UEM, l'accordo di Schengen sulla libera circolazione delle persone e ad alcu-

ni aspetti della politica sociale. In futuro il Regno Unito continuerà a partecipare ad alcuni aspetti dell'integrazione europea, ma non parteciperà alle istituzioni: questo è quello che intendiamo come integrazione differenziata dall'esterno. Continuerà ad essere un partner economico, un paese del vicinato, continuerà a svolgere una forte cooperazione nella sicurezza interna; parteciperà in qualche misura alla politica estera europea e perfino alla sicurezza e alla difesa. In breve, come è successo dal maggio scorso, quando il Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, si è dissociato dall'accordo sul nucleare con l'Iran, il Regno Unito si è posto, insieme alla Francia e alla Germania, a fianco dell'Europa. Il Regno Unito, pur con tutte le sue particolarità, è oggi più vicino all'Europa che agli Stati Uniti.

Questo nuovo scenario internazionale non solo rende possibile, ma richiede che l'Europa sviluppi in modo accelerato la propria autonomia strategica in politica estera e di sicurezza, ma anche in quella della difesa, per essere in grado prendere la guida della politica mondiale, soprattutto nel campo della *governance* internazionale, nella quale è necessaria una maggior regolamentazione internazionale, come avviene attraverso l'applicazione delle proposte del G20.

L'attuazione della PESCO nel dicembre 2017 e il suo rapido sviluppo nel corso di quest'anno è il miglior esempio di come il principio dell'Autonomia strategica non sia qualcosa di teorico, ma stia gradualmente diventando una realtà, forse entro il 2027, perché questo è il limite della prospettiva finanziaria settennale (21-27) nella quale è previsto un importante incremento del bilancio per la politica estera di sicurezza e di difesa dell'UE dell'ordine del 30%. Le parole del Presidente francese Emmanuel Macron il 27 agosto confermano quest'idea, quando afferma "L'Europa non può dipendere militarmente da nessuno."

Potremmo dire che la PESCO potrebbe divenire la NATO europea, tuttavia in un arco di tempo di circa dieci anni: ciò è dovuto al fatto che uno degli obiettivi della PESCO è di rendere credibile l'alleanza difensiva, come contemplato dall'art. 42.7 TUE. A tal fine è necessaria una forza di intervento rapido in caso di aggressione. L'iniziativa francese di creare una forza di intervento cerca di ridurre il tempo necessario e ha dato origine alla lettera di intenti sottoscritta in giugno da nove Stati, compresi il Regno Unito e la Danimarca. L'intenzione è di realizzare questa forza di intervento nel marzo del 2019; nella dichiarazione congiunta franco-tedesca di Meseberg pochi giorni dopo, questa intenzione è stata riaffermata e legata direttamente alla PESCO.

9. *Conclusion: la necessità della riforma federale dell'Unione europea e il suo dibattito nella campagna per le elezioni del Parlamento europeo del maggio del 2019.*

Molti indicatori ci fanno pensare che il rilancio dell'Europa sia in corso, in altre parole, che il treno si trovi su un binario la cui costruzione è iniziata nel 1948 all'Aia e che dieci anni dopo, a Roma, il treno abbia cominciato a marciare. Successivamente il numero dei vagoni è cresciuto e in alcuni momenti il treno ha raggiunto una forte velocità. Tuttavia, nella seconda metà del primo decennio del XXI secolo è stato sul punto di deragliare, quando è stato bocciato il Trattato costituzionale in seguito ai referendum negativi in Francia e in Olanda nel maggio del 2005. Successivamente, per un decennio, il treno ha viaggiato molto lentamente.

Dal giugno del 2016, a partire dalla *Brexit*, le aspettative sono cambiate, in larga misura grazie alla convinzione che lo sganciamento di un vagone molto pesante, che aveva reso molto difficile l'avanzamento del treno, avrebbe permesso di ripartire. Il vagone pesante era il Regno Unito. Il treno sta progressivamente riprendendo velocità e ciò ci permette di affermare che il rilancio dell'Europa è in corso e che con il disimpegno definitivo – o almeno per cinque anni – della Gran Bretagna, che si concretizzerà due mesi prima delle elezioni europee, ci aspettiamo che a partire dal 30 marzo il progetto ritornerà al percorso iniziato all'Aia e a Roma.

Sosteniamo che il treno è sul binario non solo perché si sta ripensando il futuro dell'Europa nelle aree chiave delle più importanti acquisizioni del processo europeo, ma anche perché queste iniziative si stanno trasformando in proposte concrete che cominciano ad essere attuate dalle istituzioni europee. Non sono solo buone intenzioni.

Un ulteriore esempio del fatto che il nuovo clima sta avendo effetti positivi è stata la nomina a Presidente dell'eurogruppo, nel dicembre 2017, di Mario Centeno, Ministro delle finanze portoghese appartenente ad una coalizione governativa di sinistra. Nei suoi due anni nell'incarico, il ministro Centeno è riuscito a rendere i principi di convergenza europei compatibili con lo sviluppo di una politica sociale. La sua nomina significa che forse finalmente la politica di austerità sta entrando in una fase diversa. Anche il nuovo governo socialista spagnolo del 2 luglio di Pedro Sánchez rafforzerà questo nuovo clima di rilancio dell'UE.

Il treno è per strada, è necessario che non deragli, deve continuare ad avanzare ad una maggior velocità, o, nei termini del Presidente Juncker, “dobbiamo trarre vantaggio dalla finestra di opportunità offerta dal fatto che abbiamo il vento nelle vele per realizzare le riforme necessarie che possono essere fatte ora, come alcune di quelle che sono

state proposte per sfruttare la fine della legislatura e diverse iniziative preparate per essere attuate dopo le elezioni del 2019. Cioè, il vento può soffiare.” Così, la proposta del Manifesto del Gruppo Spinelli del 4 settembre contiene una formidabile tabella di marcia per la nona legislatura 2019-2024: il futuro federale dell’Europa.

La politica mondiale dell’Unione europea negli ultimi mesi riflette l’idea che “abbiamo il vento nelle vele”, perché le permette di rafforzarsi come potenza normativa prendendo l’iniziativa negli affari mondiali, per quanto riguarda sia l’applicazione di nuove normative, sia i cambiamenti climatici, o i trattati commerciali di nuova generazione, come quelli recentemente sottoscritti con Canada, Giappone, Messico e forse presto con il MERCOSUR; inoltre sono iniziati i negoziati con la Nuova Zelanda e con l’Australia. La politica protezionista del Presidente Trump e il ritiro degli Stati Uniti dal trattato di Parigi sui cambiamenti climatici, dall’UNESCO e da altre organizzazioni internazionali apre nuove prospettive all’Europa.

Questa situazione spinge l’Europa ad assumere nuove responsabilità nella politica mondiale, come sta appunto facendo con la realizzazione della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza e soprattutto della politica di difesa – come abbiamo visto – e grazie al dispiegamento negli ultimi sette anni della sua diplomazia, compatibile con quella degli Stati membri e attualmente diretta dall’Alto rappresentate Federica Mogherini, che sta ampliando i margini e rompendo i vincoli della politica estera europea.

La distanza della politica estera europea da quella del Presidente degli Stati Uniti è stata espressa con chiarezza dalle parole dell’Alto rappresentante Mogherini durante la sua prima visita alla nuova Amministrazione americana nel febbraio del 2017, quando ha chiesto che la politica estera dell’Unione europea fosse rispettata nello stesso modo con cui gli europei rispettano quella americana. Nell’ultimo anno e mezzo questa posizione è stata indubbiamente confermata dai fatti.

Infine, come abbiamo detto sopra, l’euro in quanto moneta unica, ha contemporaneamente carattere federalizzante e federatore. Il Presidente della Commissione si è espresso così nel suo ultimo discorso sullo stato dell’Unione di fronte al Parlamento, il 12 settembre scorso: “dobbiamo fare di più per permettere alla nostra moneta unica di svolgere appieno il suo ruolo sulla scena internazionale” e “l’euro deve divenire il volto e lo strumento di una nuova Europa più sovrana”.

13 settembre 2018

Francisco Aldecoa Luzarraga

I documenti

UN PROGETTO DI TRATTATO PER L'ISTITUZIONE DI UN BILANCIO *AD HOC* PER L'EUROZONA *

La crisi dell'Unione europea.

La crisi che sta vivendo l'Unione europea non ha precedenti nella sua stessa storia. L'impasse che oggi il progetto sperimenta non è infatti legato a questioni specifiche, politiche od economiche, come altre volte è accaduto in passato, e in modo particolarmente grave con la crisi finanziaria dal 2011 e quella migratoria nel 2015-2016; è, piuttosto, l'effetto della vittoria elettorale delle forze nazionaliste e anti-democratiche che vogliono smantellare le strutture del processo di unificazione europea, non solo in nome di un ritorno a fantomatiche sovranità nazionali, ma anche dell'affermazione di regimi politici che orgogliosamente rivendicano la loro vocazione illiberale.

Le forze illiberali al governo paralizzano ormai l'UE perché nell'ambito del Consiglio Europeo e del Consiglio hanno fatto venir meno la condizione necessaria al funzionamento minimo del sistema: vale a dire la condivisione della volontà da parte di tutti i membri di salvaguardare l'esistenza del quadro europeo, per quanto interpretato in base a visioni differenti. Sotto questo aspetto, quanto sta avvenendo in Italia non può e non deve essere sottovalutato.

Rispetto a questa situazione che si è venuta a creare, i temi specifici che le forze anti-europee sfruttano per guadagnare consenso presso l'opinione pubblica (in particolare la questione migratoria e la questione economica) diventano solo pretesti a fini elettorali, ben al di là delle dimensioni reali dei problemi. Rimane quindi vero, da un lato, che le cause del successo delle forze antisistema in Europa sono radicate in

* Questo documento è stato presentato alla Direzione nazionale del Movimento federalista europeo il 15 settembre 2018.

larga parte nelle difficoltà incontrate dalla politica democratica nel governare la globalizzazione. Ma, ciò detto, dall'altro lato è altrettanto vero che le forze anti-democratiche sono un problema in sé, che non è destinato a scomparire tamponando i problemi che essi evocano strumentalmente. Per opporre alla loro propaganda soluzioni efficaci, la *politica democratica deve pertanto riuscire a rifondare il progetto europeo*.

La battaglia per salvare la democrazia.

Francia e Germania, da sempre motore dell'integrazione europea, hanno anche una responsabilità supplementare in questo momento. Di fatto, i loro governi sono diventati i baluardi della democrazia in Europa. Due sono i compiti che devono fronteggiare: salvare l'Europa, riuscendo ad imprimere una forte accelerazione al processo di costruzione dell'unità politica del continente, ed essere un punto di riferimento per le forze democratiche nella battaglia per riportare il nazionalismo fuori dalla storia europea. E' una battaglia su cui devono convergere, al di là delle differenze specifiche che caratterizzano i partiti di destra e di sinistra, tutti i democratici, analogamente a quanto accaduto nella guerra e nella resistenza al nazi-fascismo, perché il pericolo non è inferiore oggi per gli europei, che rischiano di autodistruggersi e di privare le prossime generazioni di ogni prospettiva di futuro.

Le elezioni europee del prossimo anno saranno un appuntamento decisivo in questa battaglia per le sorti della democrazia in Europa. E lo saranno anche per valutare la determinazione della politica e delle forze democratiche nel mettere in campo un progetto alternativo a quello nazionalista e anti-europeo.

In questo percorso, un momento di verifica cruciale sarà quello del Consiglio europeo di dicembre, dove i governi di Francia e Germania si sono impegnati a presentare un progetto che indichi innanzitutto come sciogliere alcuni dei nodi che stanno bloccando l'UE. Tra questi, in primo piano è il nodo del completamento dell'Unione economica e monetaria, una riforma che, al contrario di altre in cui sono soprattutto la Commissione e il Parlamento europeo ad avanzare proposte, resta invece nelle mani dei governi; e si tratta forse del dossier più delicato per capire se è possibile avanzare sulla via dell'unificazione politica.

Nelle indicazioni avanzate dalla Francia, l'obiettivo è quello di fare dell'Eurozona una potenza economica globale; e da tempo sono in corso i negoziati con la Germania per valutare quali proposte avanzare congiuntamente. Un primo risultato è stato raggiunto con la Dichiarazione di Meseberg del 19 giugno 2018. Il nodo cruciale e più contro-

verso è quello della creazione di un bilancio autonomo della zona Euro. Un bilancio di questo genere, nel quadro dell'Unione monetaria, avvia il percorso per l'istituzione di un primo effettivo potere fiscale a livello europeo, e quindi per la creazione di una sovranità europea, affiancata a quelle nazionali, in una materia al cuore delle prerogative della statualità. Il passaggio è quindi decisivo innanzitutto sul piano politico, perché avvia la trasformazione della natura del sistema istituzionale europeo, creando uno strumento politico genuinamente federale e rendendo necessario (per ragioni di sostenibilità democratica), nell'attribuire un potere decisionale autonomo agli organi europei preposti al governo di questa competenza, un potere di controllo democratico da parte del Parlamento europeo.

Se Francia e Germania, insieme ai paesi più europeisti, avranno il coraggio di proporre a dicembre questo tipo di riforma per l'area Euro, accompagnandolo all'impegno di sostenere l'avvio di un processo di revisione dei Trattati in tempi certi, il confronto politico in vista delle elezioni europee cambierà radicalmente. La possibilità che le forze democratiche e pro-europee si uniscano su una piattaforma comune di riforma dell'Unione europea ne uscirà immensamente rafforzata, e darà sostanza alla campagna elettorale, aiutando il fronte europeista a cercare il dialogo con i cittadini e a sfidare la propaganda delle forze anti-sistema sulla base di una visione coraggiosa e ambiziosa.

Il coraggio dell'avanguardia.

Se un progetto di riforma della zona Euro di questa natura verrà portato in Consiglio europeo non sarà condiviso da tutti i 27 Stati dell'Unione europea, e probabilmente neanche da tutti quelli dell'area Euro. Oggi, il tema fondamentale è diventato proprio quello di non rimanere prigionieri dei governi che mirano a bloccare gli ingranaggi comunitari e a distruggere le basi della stessa Unione europea. Per questo oggi ridiventa centrale il tema delle integrazioni differenziate e della necessità di un'assunzione di responsabilità da parte di un'avanguardia di paesi per sbloccare l'impasse. Non esistono altre strade: nel quadro comunitario a 27 è infatti impensabile una riforma graduale dell'Unione partendo dai Trattati vigenti, dove tutti gli strumenti di flessibilità presenti implicano l'accordo per andare avanti da parte di quelli che non lo vogliono fare, e quindi un ruolo comunque costruttivo da parte di chi è contrario; e al tempo stesso un progetto costituente per cambiare i Trattati a 27 è improponibile nell'attuale situazione.

Non è la prima volta, del resto, che il problema si pone nella storia

europea. L'esordio stesso della CECA è potuto avvenire grazie alla rottura del quadro del Consiglio d'Europa, al cui interno era impossibile fare passi concreti per avviare l'integrazione. Solo sei Paesi hanno condiviso la volontà di dar vita alla prima Comunità europea, con caratteristiche genuinamente sovranazionali; ma, al tempo stesso, questa Comunità è sempre rimasta aperta agli altri paesi che avessero voluto entrare a farvi parte. Come sempre quando diventa necessario ricorrere al concetto di avanguardia e di nucleo iniziale, non si deve temere la creazione di entità chiuse; anche i precedenti lo dimostrano: non si è mai trattato di escludere, bensì di avviare un processo che permettesse anche agli altri Stati, inizialmente scettici, di entrare a farne parte, una volta maturata la decisione. Anche la nascita dell'Unione monetaria è stato un altro esempio in questo senso. Si è trattato di un progetto che è potuto partire solo grazie ad un'azione guidata da un'avanguardia, cosa di cui ai tempi si era molto consapevole; basta rivedere il dibattito di quegli anni sul nucleo duro e sulla *federazione nella confederazione* per rendersene conto. Sin dalla stesura del progetto, infatti, alcuni Stati sono stati contrari e hanno preteso, contro la determinazione degli altri a procedere, di poter usufruire di clausole speciali di *opting out*; ma anche tra chi aveva sottoscritto l'impegno, le riserve e le difficoltà erano tali che è stata necessaria una forte iniziativa da parte di Francia e Germania, che hanno così innescato il meccanismo di spingere gli altri, inizialmente poco pronti ad un'adesione immediata, a prepararsi ad entrare.

Anche recentemente il *Fiscal Compact* ha mostrato come alcune decisioni vitali per salvaguardare il funzionamento dell'UE possano essere prese a maggioranza anche solo da una parte dei paesi membri; il fatto che poi il numero di Stati aderenti sia arrivato a 25 è la dimostrazione che quando un'iniziativa viene avviata le adesioni poi si moltiplicano. Il precedente del *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria* entrato in vigore nel 1° gennaio del 2013 è indicativo anche per il fatto che dimostra la possibilità sia di continuare ad operare nel quadro dell'Unione europea con il supporto delle istituzioni comunitarie anche stipulando un trattato internazionale tra una parte dei paesi membri dell'UE; sia di poter far entrare in vigore questo Trattato a maggioranza, senza dover raggiungere l'unanimità.

Oggi serve la stessa determinazione; e la posta in gioco è molto più alta che nel passato. Per questo Francia e Germania devono riprendere il cammino interrotto con la nascita dell'Euro. Come allora bisogna rilanciare l'idea di un nucleo duro di paesi che funga da magnete per

contrastare le spinte centrifughe; come allora bisogna creare condizioni effettive di forte integrazione che leghino gli uni agli altri i destini degli Stati; come *non* è stato fatto allora, bisogna che la natura politica dell'iniziativa si traduca anche in cambiamenti istituzionali che facciano nascere una sovranità politica europea.

E' in questa ottica che vogliamo proporre, come contributo al processo in corso a partire dalla Dichiarazione di Meseberg, e in vista dell'elaborazione delle proposte per il Consiglio europeo di dicembre, un progetto di possibile Trattato per avviare le riforme dell'Unione monetaria nella direzione, da tempo indispensabile, di una vera unione politica federale.

Luisa Trumellini

Milano, 15 settembre 2018

PROGETTO DI TRATTATO TRA I PAESI DELL'EUROZONA

I SOTTOSCRITTI PAESI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA
LA CUI MONETA E' L'EURO,
DI SEGUITO DENOMINATI "PARTI CONTRAENTI",

desiderosi di compiere ulteriori passi avanti sulla via dell'integrazione politica dell'Europa,

consapevoli tuttavia del fatto che altri paesi dell'Unione europea non sono disponibili, allo stato attuale, a compiere tali passi avanti e a consentire le condivisioni di sovranità necessarie a tal fine,

preoccupati del fatto che l'attuale asimmetria tra un'unione monetaria dotata di una sovranità propria e indipendente da quella dei singoli Stati ed un'unione economica basata sul mero coordinamento delle politiche nazionali potrebbe minacciare a termine la stabilità stessa della zona Euro in caso di shock economici asimmetrici tra i vari paesi,

considerando che tale minaccia potrebbe concretizzarsi, in caso di nuova crisi economica dopo la fine dei meccanismi di intervento messi in opera dalla BCE, in assenza di meccanismi di stabilizzazione dotati di risorse sufficienti e che permettano di contrastare i suddetti shock asimmetrici fra i paesi della zona Euro,

convinti della necessità di stimolare la convergenza economica tra i

paesi della zona Euro incoraggiando gli investimenti e riducendo la disoccupazione,

convinti della necessità di coniugare una sana gestione della finanza pubblica da parte delle parti contraenti con una maggiore crescita economica a livello della zona Euro,

HANNO CONVENUTO LE DISPOSIZIONI SEGUENTI:

ARTICOLO 1

Con il presente Trattato le parti contraenti, in qualità di Stati membri della zona Euro, decidono di creare: i) un bilancio proprio separato dal bilancio dell'Unione europea e addizionale a quest'ultimo con l'obiettivo di stimolare la convergenza e la competitività economica delle parti contraenti attraverso investimenti per l'innovazione e lo sviluppo del capitale umano; ii) uno strumento *ad hoc*, denominato *Fondo europeo per l'occupazione*, al fine di intervenire, in caso di gravi crisi e/o shock asimmetrici, sul conseguente aumento improvviso della disoccupazione in alcuni paesi.

ARTICOLO 2

L'ammontare di tale bilancio proprio sarà complessivamente di 80 miliardi di Euro annuali. Le risorse del bilancio proverranno per un periodo iniziale di tre anni da contributi nazionali delle parti contraenti. Al fine di realizzare gli obiettivi del presente Trattato, i contributi nazionali destinati ad alimentare il presente bilancio non saranno calcolati all'interno del rapporto del 3% tra deficit annuale e prodotto interno lordo dei paesi contraenti previsto dal Patto di Stabilità e di Crescita.

L'ammontare del Fondo per l'occupazione sarà di 8 miliardi di Euro annuali, provenienti da contributi nazionali delle parti contraenti. Anche in questo caso i contributi nazionali destinati ad alimentare il Fondo non saranno conteggiati all'interno del rapporto del 3% tra deficit annuale e prodotto interno lordo dei paesi contraenti previsto dal Patto di Stabilità e di Crescita. L'attivazione del Fondo avverrà automaticamente in caso di condizioni specifiche.

ARTICOLO 3

Le parti contraenti versano i loro contributi finanziari al bilancio e al Fondo secondo una ripartizione conforme alla loro partecipazione finanziaria al bilancio dell'Unione europea. Il bilancio e il Fondo saran-

no gestiti dalla Commissione europea, in cooperazione con le parti contraenti, sulla base di un regolamento finanziario ad hoc allegato al presente accordo. In particolare, spetterà alla Commissione europea verificare che il bilancio e il Fondo siano utilizzati unicamente per raggiungere gli obiettivi di cui all'art. 1 del presente Trattato e non finanzi spese previste dal bilancio dell'Unione europea a beneficio di tutti gli Stati membri dell'Unione. La Commissione europea farà rapporto al Parlamento europeo dell'esecuzione del presente bilancio e del Fondo e ne sarà responsabile nei suoi riguardi.

ARTICOLO 4

Le parti contraenti decideranno, al più tardi nel corso del terzo anno a partire dalla data di entrata in vigore del presente Trattato, le misure necessarie per assicurare il finanziamento successivo del presente bilancio e del Fondo¹ e per integrare le disposizioni del presente Trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. A tale proposito le parti contraenti si impegnano a richiedere una revisione complessiva dei Trattati europei.

ARTICOLO 5

Il presente Trattato è aperto all'adesione di ogni Stato membro dell'Unione europea che abbia deciso di dotarsi dell'Euro in quanto moneta unica dell'Unione.

ARTICOLO 6

Il presente Trattato è ratificato dalle parti contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali. Esso entrerà in vigore il 1° Gennaio 2021, a condizione che almeno tre/quarti dei paesi contraenti abbiano depositato il loro strumento di ratifica presso il Segretariato del Consiglio dell'Unione europea.

¹ Le parti contraenti decideranno al contempo se il presente bilancio/Fondo dovrà continuare ad essere finanziato da contributi nazionali ai sensi dell'articolo 2 oppure da risorse proprie dell'Unione europea o, se del caso, da un'imposta europea ad hoc decisa nel frattempo dalle stesse parti contraenti.

UNA NUOVA EUROPA PER DIFENDERE GLI INTERESSI DEI CITTADINI EUROPEI*

Obiettivi

Diversi studi e documenti evidenziano i vantaggi attuali dell'appartenenza all'Unione europea (UE) per i cittadini degli Stati membri (es. pace, concorrenza, moneta, ecc.) e questi vantaggi prima della recente crisi economica risultavano condivisi dagli stessi Stati membri e dalla maggior parte della opinione pubblica (risultati elezioni e sondaggi).

Non solo, ma altri studi, documenti (in particolare del MFE – Movimento federalista europeo) ritengono che questi vantaggi possono aumentare attribuendo all'UE ulteriori competenze attualmente gestite dagli Stati membri (es. economia, politica estera, sicurezza e pace, sostenibilità ambientale). Per contro, specialmente dopo la recente crisi economica e l'aumento delle immigrazioni dai paesi extra-UE, ciò non risulta più condiviso da diversi Stati membri e da una parte crescente dell'opinione pubblica, come dimostrano le recenti elezioni politiche in diversi Stati europei, in quanto non si crede che la UE sia in grado di soddisfare i loro bisogni in queste materie.

Per cercare di fare un poco di chiarezza su queste problematiche credo sia necessario, utilizzando un linguaggio semplice, diretto agli euroscettici e non solo agli europeisti:

- dimostrare che l'UE attuale, limitatamente alle competenze e risorse ad essa assegnate dagli Stati, è comunque conveniente per i suoi cittadini, sia per l'affermazione dei valori che l'hanno ispirata, sia per la difesa dei loro interessi specifici;
- evidenziare l'ulteriore convenienza pratica per i cittadini dell'assegnazione all'UE delle competenze su alcune altre materie, che sino ad ora gli Stati membri hanno mantenuto per sé, allo scopo di difendere meglio degli stessi Stati i valori e gli interessi che stanno loro a cuore.

In questo modo si vuole per quanto possibile aiutare i cittadini a farsi un'idea oggettiva sulla utilità dell'UE per loro, cercando di evitare

* Si tratta di un documento redatto nel quadro dell'iniziativa "Soprattutto Europa" lanciata dalla Sezione di Genova del Movimento federalista europeo con un appello, sottoscritto da oltre 500 personalità genovesi di diverso orientamento politico, rivolto agli elettori in vista delle elezioni per il Parlamento europeo del 2019.

che siano influenzati da informazioni incomplete o anche funzionali a interessi di parte che vanno contro i loro veri interessi.

Gli interessi dei cittadini

In generale, credo occorra:

- chiarire che l’UE attuale è frutto delle scelte degli Stati membri (in particolare tramite il Consiglio europeo), che hanno lasciato gestire alle istituzioni europee solo alcune materie con un bilancio ridotto, mantenendo a livello nazionale le altre competenze. Di conseguenza gli Stati membri non dovrebbero chiedere all’UE di risolvere problemi che, secondo i Trattati, questa non ha il potere e le risorse per affrontare. Infatti occorre prendere atto che l’UE non è una vera unione politica democratica e che le decisioni delle sue istituzioni sono condizionate in gran parte dal volere degli Stati membri.
- dimostrare che l’UE non è un vincolo ma una opportunità per i cittadini, in quanto è per loro conveniente il trasferimento a livello europeo di poteri e risorse, anche se limitatamente a materie che possono essere meglio affrontate a questo livello invece che a quello dei singoli Stati (che conservano gli altri poteri, secondo il principio di sussidiarietà attuato tramite il federalismo). Questo principio consente infatti allo stesso tempo l’ottimizzazione della gestione ed il controllo democratico di questi poteri ai diversi livelli istituzionali (compresi quelli regionali), lasciando quindi agli Stati la gestione di tutti quelli che non è conveniente attribuire all’Unione Europea.

A tale scopo, in particolare, partendo dal motto che “per vincere occorre convincere”, con la dovuta modestia di fronte a queste problematiche così rilevanti e complesse, proverò di seguito a individuare schematicamente gli interessi principali, sia passati che nuovi, che, sulla base degli studi prima citati e dei temi più dibattuti negli Stati membri ed in particolare in Italia, i cittadini europei chiedono siano difesi da parte della politica, evidenziando:

1) l’attuale percezione di come la difesa di questi interessi viene realizzata a livello nazionale o a livello europeo;

2) la natura degli interessi e la capacità o incapacità attuale dell’Europa o degli Stati nazionali di difenderli;

3) i risultati già raggiunti o meno dall’UE nella difesa di questi interessi;

4) i vantaggi possibili dell’affidamento all’UE della difesa di questi interessi nel futuro;

5) le modalità per rendere capace l’Unione Europea di difendere

questi interessi nel futuro, seguendo il principio della sussidiarietà (cioè del federalismo).

Vengono quindi predisposte di seguito delle schede relative agli interessi che si ritengono più rappresentativi dei bisogni pratici che i cittadini chiedono siano soddisfatti dalla politica, cercando di chiarire perché e come siano o possano essere meglio gestiti democraticamente in un'unione federale europea, oppure lasciati ai singoli Stati membri, non in concorrenza ma anzi in sinergia con gli stessi Stati. A tale scopo si cercherà da un lato di fornire chiarimenti oggettivi relativi al dibattito in corso su tali temi e da un altro lato di delineare una configurazione istituzionale di una nuova Unione europea in grado di soddisfare meglio gli interessi dei cittadini, senza perdere i vantaggi già acquisiti e rendendo compatibile l'accentramento di alcuni poteri con la conservazione di quelli che possono essere meglio realizzati a livello degli Stati: una Europa più forte con Stati più forti.

Tali interessi si crede riguardino: a) l'immigrazione; b) la sicurezza e la pace; c) il mercato unico e la concorrenza; d) l'euro; e) il patto di stabilità e crescita; f) l'occupazione; g) la tutela ambientale; h) la burocrazia e il bilancio; i) la solidarietà e il *welfare*; l) la democrazia e la capacità decisionale.

Ovviamente questa analisi è suscettibile di ulteriori approfondimenti da parte di specialisti delle diverse materie per darle maggiore completezza e oggettività possibile, per cui è da considerare un lavoro preliminare, un semilavorato che auspico possa costituire una base di riferimento iniziale per ulteriori riflessioni ed arricchimenti.

La difesa degli interessi dei cittadini da parte di una nuova UE

a) Interesse nel campo dell'immigrazione.

1 – attuale percezione della difesa di questo interesse a livello nazionale od europeo:

da parte dei paesi europei di primo accesso dell'immigrazione (es. Italia) difficoltà a gestire flussi elevati di arrivi e quindi richiesta che questo interesse sia difeso a livello europeo. Da parte di alcuni paesi europei di secondo accesso (es. Germania) disponibilità ad accettare le quote di immigrati proposte dalle istituzioni europee (la Commissione), mentre da parte di altri paesi (es. gruppo di Visegrad) indisponibilità ad accettare tali quote, anche per la loro collocazione geografica.

Non è percepita alcuna utilità dell'UE e ancora meno dei singoli Stati membri per risolvere i problemi strutturali dell'immigrazione agendo sulle cause di tale fenomeno anziché solo sugli effetti.

2 – natura dell'interesse e capacità o incapacità attuale dell'Europa o degli Stati di difenderlo:

accanto all'immigrazione da paesi extra-UE dovuta ad emergenze per guerre locali, es. in Medio Oriente, sta sempre più aumentando quella dovuta alla crescita demografica dei paesi di provenienza, che questi non possono sostenere per la carenza di risorse a causa di sottosviluppo e di peggioramenti climatici (carestie, siccità, specie in Africa). Ciò, in presenza della contestuale decrescita demografica dei paesi europei, fa prevedere che questo fenomeno continui nel futuro (secondo l'ufficio statistico dell'UE Eurostat nei prossimi 60 anni i 28 Stati membri dovrebbero accogliere circa 65 milioni di migranti – un milione all'anno – per compensare il calo demografico al loro interno – *la Stampa*, 4 giugno 2018). Difficoltà degli Stati europei di primo accesso degli immigrati (es. Italia) nel gestire l'emergenza individualmente a breve e medio/lungo termine, a fronte di una maggiore facilità di contrastarla da parte dei paesi di secondo accesso per collocazione geografica (es. gruppo Visegrad).

Sino ad ora, impossibilità dell'Unione europea, per mancanza di poteri di coercizione e di sanzione nei confronti degli Stati membri, di imporre quote di immigrati agli Stati stessi. Di conseguenza, occorre sottolineare che sono i paesi membri a dovere assegnare all'Europa i poteri per affrontare e risolvere questa emergenza, anche rivedendo il trattato di Dublino. Nel breve e medio termine si evidenzia comunque la convenienza per i cittadini dei paesi di primo accesso (minori prezzi e maggiori servizi e apporti fiscali/contributivi), ad avere nuova di forza lavoro per coprire fabbisogni di occupazione in lavori non accettati da lavoratori nazionali o utilizzata in nero da parte di sfruttatori (es. secondo le valutazioni dell'INPS, in Italia i migranti regolari versano ogni anno 8 miliardi di euro di contributi e ricevono 3 miliardi in pensioni).

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE nella difesa di questo interesse:

assegnate dall'UE quote di accoglienza degli immigrati ai paesi membri, accettate però solo da alcuni di essi (es. Germania) ma non da altri (es. gruppo paesi di Visegrad) in mancanza di un potere europeo di imposizione. Forniti aiuti economici e organizzativi a paesi di primo accesso dell'immigrazione (es. Italia) tramite Frontex e stipulati accordi con la Turchia per trattenere i profughi, su richiesta di alcuni Stati (es. Germania). Assenza di azioni rilevanti sulle cause che originano questo fenomeno, salvo l'intenzione della UE di aiutare i paesi extra-UE di provenienza dell'immigrazione come estensione del Piano Juncker (v. scheda f), mentre vengono forniti aiuti da parte dei singoli Stati mem-

bri ai paesi di provenienza limitatamente a loro specifici interessi.

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE della difesa di questo interesse nel futuro:

a breve/medio termine: capacità dell'UE di aiutare gli Stati membri nell'assorbire e integrare livelli di immigrazione quantitativamente e qualitativamente necessari all'Europa.

A medio/lungo termine: capacità dell'UE di contrastare a monte le cause dell'immigrazione in eccesso rispetto a quella necessaria (guerre, carestie, disastri ambientali, ecc.). A tale fine occorre accompagnare o sostituire gli interventi militari attuali, normalmente non risolutivi, con accordi con gli Stati di origine dell'immigrazione mirati a fornire aiuti adeguati per il loro sviluppo economico ed occupazionale (es. Piano Marshall che, in base alla esperienza USA, potrà essere senza oneri per l'Europa, ma anzi con ricadute positive anche sull'occupazione europea, v. scheda f), nonché sulla tutela ambientale (v. scheda g).

Le risorse necessarie per queste azioni possono essere reperite anche ricorrendo a debiti garantiti dalla Banca europea degli investimenti e remunerati con il ritorno economico ottenuto dagli investimenti effettuati nei paesi di provenienza dell'immigrazione.

Da ricordare che i recenti tentativi di accordi tra singoli Stati europei per la distribuzione della quote di immigrati hanno avuto esito negativo, a dimostrazione che tale problema può essere risolto solo a livello UE con una adeguata attribuzione di poteri di imposizione.

5 – modalità per rendere l'Unione europea capace di difendere questo interesse nel futuro:

secondo il principio di sussidiarietà, le competenze vanno distribuite tra i diversi livelli istituzionali (regioni, Stati e UE) in relazione alla loro capacità di risolvere i problemi. Di conseguenza la garanzia che nel breve termine l'onere della accoglienza e dell'integrazione dei profughi sia distribuito tra più paesi europei può essere assicurata solo tramite attribuzione di maggiori poteri e risorse ad un governo federale dell'UE che si occupi della sicurezza e della difesa. Parimenti il contrasto alle cause che generano l'immigrazione può essere assicurato tramite l'attribuzione all'UE di poteri nella politica economica e nella politica estera.

b) Interesse nel campo della sicurezza e la pace.

1 – attuale percezione della difesa di questo interesse a livello nazionale od europeo:

si dà per scontato che la pace all'interno dell'Unione europea sia un ri-

sultato acquisito per sempre, ma senza la certezza che tutti i governanti e cittadini abbiano la consapevolezza che solo le istituzioni comuni europee (a partire dalla CECA – Comunità europea del carbone e dell'acciaio) hanno consentito tale risultato, secondo quanto voluto dai padri fondatori. Da tenere presente comunque, come dimostrano casi recenti di ripresa dei nazionalismi (a partire dalla guerra in Jugoslavia), che questa conquista è sempre reversibile.

Mentre si ritiene adeguata la difesa dalla criminalità comune da parte dei paesi europei, non si ritiene invece che l'UE sia in grado di affrontare la lotta al terrorismo di origine internazionale e la risoluzione delle guerre esterne che lo originano. Tuttavia gli Stati membri non ritengono opportuno affidare all'UE le competenze e le risorse per gestire direttamente questi interessi a livello internazionale. Pesa su questa scelta la possibilità di delegare ad altri organismi (NATO e USA) la gestione delle guerre extra-UE ed anche il desiderio di conservare la potenza militare e la rappresentanza qualificata all'ONU (membri del Consiglio di sicurezza) di alcuni Stati europei (Inghilterra e Francia) che preferiscono curare autonomamente i propri interessi in politica estera.

2 – natura dell'interesse e capacità o incapacità attuale dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

le conseguenze nefaste della guerra, in termini di perdita di vite umane e di beni, sono note a tutti, come dimostrato purtroppo di recente anche dalle ricadute di guerre e terrorismo vicini ma esterni all'Europa. Per queste ultime problematiche però l'UE non ha avuto dagli Stati membri l'assegnazione delle competenze e delle risorse (difesa e politica estera comune) che le consentano di affrontarle adeguatamente. Per cercare di far terminare queste guerre, come si è visto in precedenza, gli Stati membri preferiscono infatti ricorrere a missioni militari internazionali. Ma queste, se possono anche contribuire a breve termine al superamento delle emergenze, a medio-lungo termine non rimuovono però le cause delle guerre (es. povertà e cause che la provocano: sfruttamento di risorse da parte di altri paesi, peggioramento delle situazioni ambientali, ecc.), come dimostra il protrarsi di diverse missioni (es. Afghanistan) e l'aumento dell'immigrazione, che fugge da queste guerre, verso i paesi europei.

La sicurezza interna all'Europa dipende dalla capacità di gestire la delinquenza e il terrorismo nei confronti di soggetti che risiedono nei paesi europei. Mentre la delinquenza è stata da tempo contenuta tramite la collaborazione instaurata tra gli Stati europei ed il terrorismo locale di alcuni Stati è stato debellato anche in seguito all'integrazione di questi Stati nell'Unione europea (v. punto seguente), il terrorismo internazionale ha

trovato impreparata l'Europa. Ciò è dovuto alla mancata attribuzione di poteri di sicurezza alle istituzioni europee, anche se nel caso dei recenti attentati del terrorismo di fonte ISIS gli apparati di sicurezza nazionale si sono dovuti coordinare per scambiarsi informazioni e gestire congiuntamente le azioni in grado di contrastarli, il che dimostra che questa emergenza può solo e meglio essere gestita a livello europeo.

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE nella difesa di questo interesse:

il principale risultato consiste in oltre 70 anni di assenza di guerre tra Stati europei per la messa in comune sotto un'autorità supranazionale delle risorse economiche, in particolare del carbone e dell'acciaio (CECA), il cui possesso era da sempre all'origine delle guerre europee.

Alcuni risultati, ma parziali e insufficienti, sono stati raggiunti tramite il coordinamento tecnico tra Stati europei per combattere il terrorismo, anche se c'è stata la vittoria militare sull'ISIS da parte di paesi extra-UE. Infatti, per il perdurare di altre guerre (es. Libia) o anche dopo la loro conclusione, come quella contro lo stesso ISIS, se non vengono eliminate le cause che le hanno originate o gli effetti che hanno provocato, persistono gli effetti negativi, come l'immigrazione per sfuggire alla povertà (v. scheda a).

Si ricorda anche che alcune sacche di terrorismo in paesi membri dell'UE sono state eliminate nel passato all'interno degli Stati europei proprio con il concorso dell'Europa, che ha favorito lo sviluppo di regioni povere ed il rispetto dei diritti (es. Irlanda).

4 – vantaggi possibili dall'affidamento nel futuro all'UE di questo interesse:

sono evidenti i vantaggi di continuare a beneficiare del mantenimento della pace tra gli Stati europei, per cui non sembra in discussione l'affidamento all'UE di questo compito. Diversamente, per i conflitti esterni all'UE, come già visto, alcuni Stati membri, in particolare quelli che dispongono di forze armate rilevanti, seggi nel Consiglio di sicurezza dell'ONU e hanno interessi in paesi extra-UE, ritengono più conveniente continuare a ricorrere agli aiuti internazionali per mantenere per sé queste competenze e non delegarle all'UE. Ma ultimamente il venir meno di questo ruolo supplente da parte degli USA nei confronti dell'UE richiede che venga ripensata tale scelta, tenendo conto che una difesa ed una politica estera comune dell'UE consentirebbero:

- una maggiore autonomia nel decidere quali conflitti affrontare ed una maggiore capacità di ottenere risultati per la vicinanza ai problemi locali;

- minori costi e maggiore qualità della difesa comune rispetto all'insieme degli Stati membri per le economie di scala possibili che possono compensare i maggiori costi per i maggiori contributi al finanziamento degli organismi sovranazionali di difesa (secondo le valutazioni 2013 dell'Istituto affari internazionali e del Centro studi sul federalismo, il costo della non Europa in materia di difesa, corrispondente alla differenza tra il livello di efficienza della spesa europea rispetto a quello USA, è stimato come minimo pari a 115,7 miliardi di euro e come massimo a 173 miliardi di euro/anno);
- maggiore potere dell'insieme dei paesi membri dell'UE negli organismi internazionali per una politica estera comune. Ciò comporta anche un risparmio di costi per la razionalizzazione della struttura di rappresentanza internazionale dell'UE e dei paesi membri (es. ambasciate).

Infatti è da tenere presente al riguardo che gli USA sono nati affidando questi poteri al livello federale in quanto da un lato non si voleva lasciarli ai singoli Stati, sia per avere maggiore forza esterna, sia per impedire la nascita di altre guerre (come avveniva in Europa), e da un altro lato si voleva affidarli ad una istituzione (il Presidente federale) con poteri superiori agli Stati, in quanto eletto direttamente dai cittadini e non dagli Stati membri. Accanto alle forze armate federali negli USA è stata però mantenuta la Guardia nazionale gestita dai singoli Stati, a controprova della validità e flessibilità del principio di sussidiarietà.

5 – modalità per rendere l'Unione Europea capace di difendere questo interesse nel futuro:

secondo il principio di sussidiarietà occorre affidare ad un governo federale dell'UE la politica estera e la difesa (v. anche scheda a) per assicurare la pace anche a livello extra-UE, salvaguardando i livelli di competenza più appropriati (es. tramite la creazione della Guardia nazionale).

c) Interesse nel campo del mercato unico e della concorrenza.

1 – attuale percezione della difesa di questo interesse a livello nazionale od europeo:

secondo un'indagine del 2006 della Commissione europea fatta su 25000 cittadini e 7500 imprese dei 27 Stati, nei primi 15 anni di funzionamento dal 1993 al 2008, si ritiene che il mercato unico delle merci, capitali e persone sia in prevalenza vantaggioso per tutti (in particolare per minori costi e prezzi di prodotti/servizi – v. punti seguenti). Per contro sono presenti anche alcuni aspetti critici: privilegi per le imprese di maggiori dimensioni, insufficiente difesa dalla mondializzazione, insufficiente capacità di garantire benefici a tutti ed in particolare alle piccole e medie im-

prese, lacune di regolamentazione e insufficienti benefici per i cittadini.

2 – natura dell'interesse e capacità o incapacità attuale dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

come testimoniano le esperienze di paesi con rilevante popolazione analoga all'Europa (es. USA), l'elevata libertà di circolazione e di valorizzazione dei fattori produttivi genera minori costi dei prodotti e dei servizi per effetto della concorrenza. In questo modo si favoriscono anche maggiori dimensioni aziendali in grado di essere competitive a livello internazionale (es. multinazionali in USA). Per l'Europa esistono potenzialità analoghe a quelle USA per l'elevato numero di cittadini (500 milioni circa), in seguito alla creazione nel 1993 del mercato unico. Questo mercato unico infatti ha portato nei successivi 15 anni significativi vantaggi per tutti, a seguito alla libera circolazione di persone, merci e servizi (v. punto 3 seguente), alla fine di un processo iniziato nel 1951 con la CECA (che ha anche contribuito al mantenimento della pace).

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE in questo campo:
nell'indagine della Commissione europea di cui al punto 1 vengono evidenziati i seguenti vantaggi del mercato unico:

Per i cittadini:

- aumento del benessere per incrementon del PIL del 2,15% nel periodo 1992-2006, pari a 518 euro a persona;
- possibilità di studiare all'estero per circa un milione e mezzo di giovani del programma Erasmus;
- possibilità di viaggiare in un altro Stato membro (area Schengen) apprezzata dal 72% dei cittadini;
- diritto di lavorare e vivere all'estero, utilizzato da oltre 15 milioni di cittadini UE;
- utilizzo della tessera assicurativa sanitaria europea per i cittadini UE e riconoscimento dei titoli studio.

Per i consumatori:

- elevati livelli di sicurezza per i prodotti e di trasparenza dei contratti secondo il 53% dei cittadini;
- più ampia scelta di merci e servizi di alta qualità secondo il 75% dei cittadini UE;
- calo dei prezzi di merci e servizi secondo il 67% dei cittadini UE (es. oltre il 40% per le tariffe telefoniche).

Per le imprese con sede in uno o più dei 27 Stati UE:

- enormi economie di scala specialmente per le imprese di maggiore dimensione;
- scambi commerciali transfrontalieri più facili (eliminazione di 60 mi-

- lioni di documenti per pratiche di sdoganamento);
- costituzioni ed acquisizioni di imprese più facili (riduzione del costo medio per la creazione di una nuova impresa tra il 2002 ed il 2007 da 813 euro a 554 euro; tempo per le pratiche di registrazione delle società ridotto da 24 a 12 gg);
- diffusione delle norme e delle etichette UE con relativi aumenti della sicurezza e diminuzione dei costi;
- finanziamenti meno costosi per le imprese di tutte le dimensioni e facilitazione della quotazione in borsa;
- migliore collaborazione transnazionale e maggiore trasferimento di tecnologia.

Per l'economia in generale:

- tra 2002 e 2006 i profitti derivati dal mercato unico sono stati pari al 2,15% del PIL UE con un aumento di 2,75 milioni di posti di lavoro;
- tra 1995 e 2005 gli scambi intracomunitari sono aumentati del 30%;
- gli investimenti transfrontalieri sono aumentati dal 53% del 1995 al 78% del 2005;
- i risparmi per i governi sono stimabili tra 0% e 30% per la maggiore concorrenza sugli appalti pubblici.

Per contro si rilevano alcuni svantaggi per l'aumento della proliferazione legislativa (crescita dei contenziosi presso l'Alta corte di giustizia europea), incompleta liberalizzazione dei servizi (es. finanziari), scarsa attenzione alle esigenze delle piccole/medie imprese, ostacoli ad aggregazioni di imprese.

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE di questo interesse nel futuro:

ulteriori riduzioni di costi dei prodotti e servizi, non possibili a livello dei singoli Stati, per il completamento di liberalizzazioni attualmente non realizzate e per l'aumento delle aggregazioni e delle dimensioni di imprese, specialmente se realizzate all'interno di una politica economica europea (v. scheda d).

Infatti anche le imprese europee possono avere la possibilità di raggiungere dimensioni e capacità adeguate a competere a livello mondiale, con ricadute positive sull'occupazione, sfruttando un mercato unico che per numero di abitanti e livello di benessere è il primo al mondo.

5 – modalità per rendere l'Unione europea capace di difendere questo interesse nel futuro:

secondo il principio di sussidiarietà, occorre affidare ad un governo federale dell'UE la politica economica e le risorse relative, in modo da realizzare i vantaggi evidenziati al punto precedente.

d) interesse nel campo dell'euro.

1 – attuale percezione della difesa di questo interesse a livello nazionale od europeo:

viene riconosciuta la funzione positiva dell'euro per tutti i paesi della zona euro, sia per la garanzia di stabilità del suo valore (bassa inflazione) che per il contenimento degli interessi sui debiti (per gli Stati ed i cittadini: es. per i mutui). Relativamente alla stabilità può esserci una nostalgia per le svalutazioni competitive da parte delle industrie esportatrici poco innovative e ad alta intensità di lavoro, anche se occorre tenere presente che le svalutazioni possono essere passeggero e ostacolare la ricerca della competitività, oltre a penalizzare le altre imprese e soprattutto i cittadini (l'inflazione è definita dagli economisti "tassa sui poveri").

Consapevolezza che da parte dei paesi con poco indebitamento (es. Germania) c'è l'interesse a mantenere l'attribuzione alla BCE degli attuali poteri, focalizzati sulla stabilità del valore della moneta, mentre da parte dei paesi con alto indebitamento (es. Italia) c'è l'interesse a essere aiutati nei momenti di crisi (es. tramite il sostegno allo sviluppo nei periodi di crisi, anche con ricorso alla leva del debito).

2 – natura dell'interesse e capacità attuale o meno dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

l'adozione della moneta unica da parte di alcuni Stati dell'UE è funzionale al completamento del processo di costruzione di un mercato unico delle merci, delle persone e dei capitali, che è il secondo obiettivo (il primo è la pace, v. scheda b) voluto dagli Stati europei per la costruzione dell'Unione europea, mantenendo però le altre competenze a livello nazionale. Ciò in quanto gli Stati hanno la consapevolezza che si ha la migliore allocazione delle risorse e minori costi (v. scheda c) in un mercato più ampio di quello nazionale, ma attualmente non vogliono che la moneta sia gestita da un governo europeo dell'economia.

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE nella difesa di questo interesse:

da uno studio del CERIS/CNR del 2010 risultano i seguenti vantaggi della moneta unica:

- maggiore efficienza per la scomparsa dei costi di transazione per la conversione delle valute, soprattutto per paesi piccoli e le imprese minori (stima Commissione CEE pari a 15 miliardi di euro all'anno); scomparsa della variabilità del cambio con conseguente riduzione del tasso di interesse; maggiore trasparenza dei prezzi, favorendo la concorrenza;
- maggiore stabilità macroeconomica che è determinata da bassa infla-

- zione e da bassi tassi di interesse, fattori che facilitano una crescita costante e duratura nel tempo;
- convergenza regionale, in quanto la moneta unica favorisce le delocalizzazioni produttive nelle regioni in ritardo di sviluppo, che possono in questo modo ridurre i differenziali rispetto alle regioni più sviluppate; favorisce anche i paesi meno sviluppati per i minori costi di transazione ed i benefici conseguenti alla stabilità economica prima evidenziati, se accompagnati da efficaci meccanismi di redistribuzione del reddito basati sui fondi comunitari (v. anche schede f ed h);
 - benefici esterni per l'utilizzo dell'euro come moneta di scambio nei rapporti extra-UE, oltre che come valuta di riserva; maggiore potere nei tavoli negoziali internazionali e attenuazione degli effetti delle crisi economiche mondiali;

ed i seguenti costi della moneta unica:

- perdita della sovranità nazionale, con conseguenti costi alti per i paesi molto indebitati e sensibili alla crescita economica, se ottenuta tramite la manovra sui tassi di interesse e/o tramite svalutazioni (es. Italia anni 80), a fronte però del beneficio di una maggiore “reputazione” e di minori tassi di interesse; costi bassi per i paesi che seguono tradizionalmente politiche monetarie restrittive (es. Germania anni Ottanta), che vedono consolidato questo beneficio con l'introduzione della moneta unica;
- vincoli sulla politica di bilancio per penalità e sanzioni in seguito al mancato rispetto dei parametri stabiliti nel patto di stabilità e crescita (v. anche scheda e), calmierato dalle deroghe concesse dall'ECO-FIN – Consiglio europeo dei ministri finanziari – per la recente crisi economica mondiale.

Inoltre da parte della BCE (Banca centrale europea), con una decisione a maggioranza al limite dei suoi poteri, attivazione del *Quantitative Easing*, Si tratta di uno strumento non convenzionale di politica monetaria espansiva utilizzato dalle banche centrali. Viene messo in atto per stimolare la crescita economica, quella della produzione, dell'occupazione e dell'inflazione. E' un supporto agli Stati che hanno difficoltà a sostenere e a rinnovare il proprio debito pubblico (come l'Italia). E' detto non convenzionale perché non rientra tra le misure tipiche della politica monetaria. Come funziona: “I passi fondamentali che definiscono questo tipo di intervento consistono nella creazione di moneta e nell'utilizzo di questa moneta per acquistare i titoli finanziari delle banche” (fonte *Soldi on line*).

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE di questo interesse nel futuro:

mantenimento dei risultati già realizzati (v. punto 3) e aumento della capacità della BCE di fare fronte alle crisi non solo tramite la politica del cambio ma anche utilizzando una politica espansiva della massa monetaria a favore della crescita e dell'occupazione, sotto il controllo di un governo europeo dell'economia (es. USA).

5 – modalità per rendere l'Unione europea capace di difendere questo interesse nel futuro:

secondo il principio di sussidiarietà: affidare ad un governo federale dell'UE la politica economica e quindi anche la politica monetaria.

e) interesse nel campo del Patto di stabilità e crescita.

1 – attuale percezione della difesa dell'interesse a livello nazionale od europeo:

in generale sono ritenuti necessari i sacrifici dei singoli Stati per rientrare nei parametri di Maastricht che sono alla base del Patto di stabilità e crescita (PSC, v. punto 2), come condizione per beneficiare dei relativi vantaggi (in particolare bassa inflazione e ridotti interessi) e per evitare le sanzioni.

Ma da più parti si è sottolineata la eccessiva rigidità del Patto e la necessità di applicarlo considerando l'intero ciclo economico e non un singolo bilancio di esercizio. Molti critici affermano, poi, che il PSC non promuoverebbe né la crescita né la stabilità.

2 – natura dell'interesse e capacità o incapacità attuale dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

il Patto di stabilità e crescita è un accordo, stipulato e sottoscritto nel 1997 dai Paesi dell'UE, relativo al controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria dell'UE (eurozona), cioè di rafforzare il percorso d'integrazione monetaria intrapreso nel 1992 con la sottoscrizione del trattato di Maastricht. Esso richiama gli articoli 99 e 104 del trattato di Roma istitutivo della Comunità europea (così come modificato con il trattato di Maastricht e con il trattato di Lisbona) e si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit ed i debiti pubblici, nonché un particolare tipo di procedura di infrazione, "la procedura per deficit eccessivo" (PDE).

In base al PSC, gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti "parametri di Maastricht", hanno deciso di adottare l'euro, devono continuare a rispettare nel tempo quelli relativi al bilancio dello Stato, ossia: – un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL (rapporto deficit/PIL < 3%);

– un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL o, comunque, un debito pubblico tendente al rientro (rapporto debito/PIL inferiore al 60%).

A rinforzo del Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita, nel 2012 è stato firmato dai paesi della eurozona e da altri 7 paesi extra zona euro il *Fiscal Compact*, che stabilisce norme e vincoli in particolare sulla politica fiscale dei firmatari, richiedendo in particolare:

- 1) l'inserimento del pareggio di bilancio nella costituzione degli Stati,
- 2) il vincolo dello 0,5% di deficit strutturale non legato a emergenze,
- 3) l'obbligo di mantenere al massimo al 3% il rapporto tra deficit e PIL,
- 4) per i paesi con un rapporto tra debito e PIL superiore al 60%, l'obbligo di ridurre il rapporto di almeno un ventesimo all'anno.

A fronte delle critiche di eccessivo rigore delle condizioni, in particolare per la riduzione del debito (che teoricamente richiederebbe all'Italia un intervento pari a 40/50 miliardi di euro all'anno), si fa notare (*Rivista di Economia*, aprile 2014) che il denominatore del rapporto del 60% è il PIL nominale (PIL reale + inflazione). Dato che il PIL aumenta di circa il 2% annuo per l'inflazione, le azioni ulteriori rivolte alla crescita per incrementare il denominatore del rapporto (appunto il PIL) sarebbero contenute e otterrebbero lo stesso effetto, senza dovere agire sul valore assoluto del debito a numeratore.

In parole semplici la stabilità di bilancio significa che le spese devono corrispondere alle entrate, per cui non si aumentano i debiti delle generazioni attuali per migliorare egoisticamente il loro livello di vita, ma anzi si contengono quelli pregressi, in modo che non gravino sulle generazioni future. Attualmente l'Italia ha un debito di circa 2300 miliardi di euro, pari a circa il 130% del PIL, che genera interessi passivi per circa 60 miliardi di euro annui. Si pensi quante tasse si potrebbero ridurre o quanti bisogni aggiuntivi potrebbero essere soddisfatti senza tale onere. Infatti è molto facile e popolare concedere benefici che diano l'illusione di poter soddisfare i bisogni indipendentemente dalle risorse disponibili, ma non è giusto né conveniente farlo per le ragioni precedenti.

Viene detto da alcuni economisti (come Keynes) che nei momenti di crisi è opportuno che lo Stato si indebiti per sostenere la domanda (e quindi i bisogni), come fatto anche nel passato con successo (es. crisi del '29 negli USA), ma le condizioni per non avere conseguenze negative sono due: la destinazione dei maggiori debiti deve essere per investimenti, in grado di avere un ritorno economico futuro, e la connessa capacità di restituire tali debiti una volta superata la crisi. Più che aumentare i debiti nazionali per la scarsa credibilità della loro restituzione o le ricadute negative sullo *spread* e quindi sugli interessi (v. il caso della Grecia e anche

il rischio Italia), da parte di economisti anche italiani (es. Quadro Curzio) ma anche politici, si è proposto di emettere dei titoli di debito a livello europeo (*eurobonds*). L'opposizione di alcuni paesi europei (in particolare la Germania), dato il diritto di veto in tali materie e la assenza di un governo della economia nella UE, non ha consentito di perseguire tale opportunità, per il timore che i paesi maggiormente indebitati potessero utilizzare le maggiori disponibilità finanziarie per aumentare le spese correnti e non per ridurre i loro deficit e quindi i loro debiti pubblici.

In alternativa altri economisti e uomini politici credono che la soluzione sia di uscire dagli accordi che regolano il patto di stabilità, in modo da avere mano libera sulla soddisfazione dei bisogni dei cittadini tramite un maggiore indebitamento. A tale riguardo occorre ricordare che a fronte di benefici immediati per alcune categorie di cittadini, per la maggior parte di essi si aggraverebbero gli effetti negativi prima evidenziati (es. maggiori interessi sul debito e inflazione, v. scheda d).

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE nella difesa di questo interesse:

sforzo da parte dei singoli paesi membri dell'UE di rispettare i parametri di Maastricht (3% al massimo del rapporto deficit/PIL e 60% al massimo del rapporto debito/PIL), che, anche se con una certa flessibilità (v. di seguito), ha portato ad una gestione più oculata del bilancio pubblico in questi paesi. Per altro anche il Consiglio europeo non è riuscito ad applicare le sanzioni previste contro Francia e Germania, malgrado ne sussistessero i presupposti. Inoltre nel marzo 2005, quindi, in risposta alle crescenti perplessità, l'Ecofin decise di ammorbidire le norme del Patto per renderlo più flessibile. Decisione ribadita dall'asse franco-tedesco nel 2008 per fare fronte alla gravissima crisi finanziaria.

Infine nel 2012 è stato attivato il Meccanismo europeo di stabilità (MES), detto anche Fondo salva Stati, che ha lo scopo di venire incontro alla crisi dei debiti pubblici, in particolare della zona euro, acquistando i titoli di questi debiti pubblici diversamente non collocabili, a condizioni però che i paesi beneficiari accettino piani di rientro molto severi. A tale scopo il MES è stato dotato di un capitale autorizzato pari a 700 miliardi di euro, di cui 80 versati dagli Stati membri e 620 raccolti attraverso apposite emissioni di obbligazioni sul mercato. E' nato per salvare dall'insolvenza prima il Portogallo e l'Irlanda, poi la Grecia, con i risultati positivi che sappiamo, anche se al prezzo di molti sacrifici, per cui altri Stati a rischio (es. Spagna e Italia) hanno cercato di non cadere nella necessità di utilizzo del MES con sacrifici preventivi comunque meno onerosi.

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE di questo interesse nel futuro:

mantenimento degli impegni sul rapporto deficit/PIL con le flessibilità concesse dall'UE (v. punto 3), ma possibilità di ridurre anche il rapporto debito/PIL al 60% assegnando i poteri e le risorse necessarie all'UE per attuare politiche di crescita economica degli Stati che attivino maggiori investimenti sia interni che esteri. In questo modo si può incrementare il denominatore PIL degli Stati per la crescita ed anche sostituire investimenti nazionali che inciderebbero sul deficit con quelli dell'UE, in modo da far rientrare gradualmente il rapporto debito/PIL nei limiti richiesti con meno sacrifici (v. punto 3).

5 – modalità per rendere l'Unione Europea capace della difesa di questo interesse nel futuro:

secondo il principio di sussidiarietà, affidare ad un governo federale dell'UE le competenze e le risorse prima individuate, in modo che sia capace di politiche economiche di flessibilità e crescita che rendano allo stesso tempo meno rigido e oneroso il rispetto del Patto di stabilità e del *Fiscal compact*.

f) interesse nel campo dell'occupazione.

1 – attuale percezione della difesa dell'interesse a livello nazionale ed europeo:

l'UE attuale è considerata incapace di creare nuova occupazione, specialmente giovanile, in misura tale da recuperare quella diminuita per la crisi, anche se si è a conoscenza che una parte del bilancio europeo, di dimensioni molto ridotte rispetto a quelli dei paesi membri (v. scheda h), è destinata a finanziare progetti di sostegno occupazionale alle regioni europee meno sviluppate. Dubbi però anche sulla capacità di alcuni Stati membri (come l'Italia) di contrastare la disoccupazione autonomamente, di fronte alle sfide della mondializzazione, specialmente se non hanno effettuato le riforme e gli investimenti necessari a contrastare la crisi (come invece ha fatto la Germania).

2 – natura dell'interesse e capacità o meno attuale dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

l'occupazione dipende principalmente dal livello di produzione di beni e servizi (il PIL) e questo a sua volta dipende dal livello della domanda (consumi) sia nazionali/europei che esteri (esportazioni). Il livello della domanda di beni e servizi prodotti nei paesi europei dipende dalla loro competitività (costo, qualità) rispetto a beni analoghi prodotti da paesi extra-europei. Dagli inizi della mondializzazione dell'economia

(voluta, ricordiamolo, dai paesi occidentali principalmente per ridurre i costi dei prodotti, producendoli nei paesi sottosviluppati, anche al costo di un maggiore sfruttamento dei lavoratori e dell'ambiente), si è cercato di migliorare la produttività e la qualità (tramite innovazione) dei prodotti/servizi realizzati nei paesi europei, in modo da essere competitivi nei confronti di quelli prodotti nei paesi extra-europei.

Purtroppo il prolungarsi della crisi economica a livello mondiale, con relativa caduta dei redditi, ha ridotto i consumi. Inoltre gli stessi paesi poveri hanno cominciato a realizzare prodotti e servizi competitivi nei confronti di quelli realizzati nei paesi occidentali ed in particolare europei. Ciò facendo leva anche sulle economie di scala possibili in grandi paesi che assicurano notevoli mercati interni (es. Cina, Russia, India) e sullo sfruttamento di lavoratori e ambiente, anche estendendolo ad altri paesi poveri (es. Cina nei confronti dell'Africa). Ultimamente parte dei paesi occidentali, USA in testa, stanno seguendo politiche di difesa delle loro produzioni interne tramite dazi ed altre barriere commerciali che, se giustificati in alcuni casi per esigenze qualitative e di sicurezza (si pensi al campo alimentare), rischiano di far fare passi indietro alla libera concorrenza che è alla base del progresso tecnologico e della riduzione di prezzi.

Le risorse maggiori e le competenze sulle politiche economiche/occupazionali restano a livello nazionale, ma solo alcuni paesi (es. Germania) riescono a destinare una parte rilevante delle risorse per gli investimenti pubblici che, come si sa, con quelli privati sono la vera leva per creare occupazione. Ciò è più difficile per i paesi con alto debito pubblico (come l'Italia), in quanto occorre che questo venga contenuto per creare le risorse da destinare agli investimenti. Diversamente potrebbero essere generati a livello europeo investimenti più rilevanti se venissero destinate all'UE maggiori risorse e competenze nel campo economico (v. schede precedenti).

3 – risultati già raggiunti dall'UE nella difesa di questi interessi: anche se nei limiti del bilancio dell'UE attuale, minimale rispetto a quelli nazionali (circa 1% del PIL europeo, a fronte 40-50% dei singoli PIL nazionali), destinazione di circa il 62% di questo bilancio alla “crescita intelligente e inclusiva” ed alla “competitività per la crescita e occupazione” (99,5 miliardi di euro sul totale di 160,1 miliardi di euro – v. bilancio UE 2018). Inoltre l'UE nel 2015 ha attivato un “piano per gli investimenti per l'Europa” (*Piano Juncker* – Presidente della Commissione europea – da *La Stampa economia* del 5 settembre 2018).

Tale piano partiva da un fondo di dotazione di 21 miliardi di euro (15 miliardi di euro dal bilancio comunitario, attingendo dai programmi per la

ricerca Horizon 2020 e dal fondo Cef per le grandi reti, oltre a 6 miliardi di euro resi disponibili dalla BEI – Banca europea per gli investimenti), e prevedeva di generare fino al 2017 un effetto leva tale da attrarre capitale privato per 315 miliardi di euro, da usare per potenziare il mercato unico, garantire prestiti a piccole-medie imprese e generare occupazione. Accanto al FEIS (Fondo europeo per gli investimenti strategici) ci sono poi i contributi degli Stati membri, che partecipano su base volontaria. I contributi nazionali aumentano la capacità di attrazione del capitale privato, innalzando l'obiettivo dei 315 miliardi di euro, e sono posti fuori del patto di stabilità e non sono quindi conteggiati nel calcolo del deficit.

Il Piano Juncker ad oggi sta superando l'obiettivo previsto: far aumentare il PIL dell'UE dell'1,3% e creare 1,4 milioni di posti di lavoro entro il 2020, generando investimenti per 335 miliardi di euro tra i 28 Stati dell'UE. In Italia il totale dei finanziamenti nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti (FEIS) è pari a 8,8 miliardi di euro, che dovrebbero mobilitarne altri 48,7 di investimenti aggiuntivi. In particolare sono stati approvati 73 progetti per “infrastrutture e innovazione” (6,1 miliardi di euro di finanziamento e investimenti totali previsti per 24,5 miliardi di euro) e 68 accordi con banche intermedie o fondi a favore di piccole e medie imprese (2,4 miliardi di euro di finanziamento complessivo e investimenti totali previsti per circa 24 miliardi di euro).

In seguito a questo successo si è deciso di sviluppare una fase due di questo piano, aumentando il fondo da 21 a 33,5 miliardi di euro (26 miliardi di euro di garanzia dal bilancio UE e 7,5 miliardi di euro dalla BEI). In questo modo si conta di generare un effetto leva per almeno 500 miliardi di euro entro il 2020. Dopo questa data andrà negoziato un nuovo bilancio pluriennale, ma la Commissione intende continuare con il piano per gli investimenti sino al 2022, per mobilitare risorse fino a 630 miliardi di euro.

Sul modello del Piano Juncker per gli investimenti interni ai paesi europei, la Commissione ha deciso di creare un apposito progetto per migliorare le condizioni economiche e di vita dei paesi extra-UE, in particolare quelli africani. Si tratta del Piano europeo per gli investimenti esterni (Eip), concepito all'interno dell'agenda per l'immigrazione. Attraverso un fondo di 3,35 miliardi di euro di fondi europei (parte dal bilancio comunitario e parte dal fondo per lo sviluppo) si intendono mobilitare, attraverso l'effetto leva, fino a 44 miliardi di euro. Anche in questo caso gli Stati membri possono mettere in campo contributi, in aggiunta alla strategia UE; in tal modo la Commissione stima di poter arrivare a stanziare per l'Africa fino a 88 miliardi di euro grazie ai governi.

Da tenere presente a questo riguardo che la Cina a inizio settembre 2018, tramite il suo Presidente Xi Jinping, ha fatto una promessa: 60 miliardi di dollari tra aiuti finanziari e investimenti per i paesi africani, oltre alla cancellazione del debito con la Cina dei Paesi più poveri... . Un annuncio del genere significa che Pechino vuole prendersi l'Africa. E questo, per Parigi, è un problema strategico di assoluta priorità. L'Agenzia francese per lo sviluppo ha ricevuto un ampliamento del budget per l'Africa fino a 14 miliardi di euro per il 2019, che appare però limitato rispetto a quello messo sul campo da Pechino (*Occhi della terra* del 4 settembre 2018).

Con il Piano Juncker si supera in qualche modo il divieto di alcuni paesi (es. Germania) sulla possibilità di effettuare investimenti a debito a livello UE (*eurombonds*), specialmente per creare occupazione ma anche per contrastare le cause della immigrazione (Piano Marshall, v. scheda a). Da tenere presente poi che gli investimenti attivabili con debiti garantiti a livello europeo possono essere di importo molto superiore a quelli mobilitabili con le disponibilità del bilancio UE attuale o da singoli Stati (v. es. Francia), per cui anche in questo caso risulta evidente l'opportunità di affidare all'UE le competenze e le risorse adeguate alla entità dei problemi da risolvere.

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE di questo interesse nel futuro:

possibilità di attivare investimenti pubblici elevati a livello europeo, sfruttando la possibilità dell'effetto leva (es. incremento del Piano Juncker) o di finanziamenti a debito, per favorire l'innovazione ed anche per aiuti ai paesi extra-UE, ben superiori a quelli attivabili a livello nazionale o tramite il limitato bilancio UE attuale, tali da ridurre notevolmente la disoccupazione dell'UE, specialmente giovanile (v. scheda a).

5 – modalità per rendere l'Unione Europea capace di difendere questo interesse nel futuro:

secondo il principio di sussidiarietà, affidare, per le ragioni precedenti, il compito di promuovere occupazione aggiuntiva rispetto a quella promossa dagli Stati membri ad un governo federale dell'UE, dotandolo di risorse adeguate e di capacità di decisione nella politica economica, oltre alla possibilità di ricorso al debito per la attivazione degli investimenti necessari.

g) interesse nel campo della tutela ambientale.

1 – attuale percezione della difesa dell'interesse a livello nazionale od europeo:

incapacità dei singoli Stati ad affrontare da soli le cause del peggiora-

mento climatico e lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, credendo che basti contenerne gli effetti. Incertezza o scetticismo sulla capacità dell'Europa di incidere a livello interno e mondiale per affrontare e risolvere questi problemi (es. tramite accordi internazionali come quello di Kyoto e quello più recente di Parigi).

2 – natura dell'interesse e capacità attuale dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

da molto tempo diversi studi hanno segnalato il progressivo peggioramento delle condizioni ambientali, per quanto riguarda sia il clima, sia l'esaurimento delle risorse naturali, purtroppo confermato dalla realtà. Si ritiene che questo sia dovuto principalmente all'incremento della produzione di beni che utilizzano, oltre la possibilità di rigenerazione, le risorse naturali della terra per soddisfare i maggiori consumi, in seguito all'aumento della popolazione mondiale, ma soprattutto per il miglioramento del benessere di grandi masse di popolazione, che in precedenza vivevano a livelli di quasi sussistenza.

Data l'entità e la natura del fenomeno, i rimedi possono essere trovati solo a livello internazionale, ma per ora anche su questa materia solo alcuni Stati si sono mossi, specie se più consapevoli al riguardo (es. paesi europei) o interessati da emergenze nazionali (es. inquinamento ambientale in Cina), aderendo ad appositi accordi internazionali. Altri Stati (es. USA) preferiscono attualmente ignorare il fenomeno e non aderire a questi accordi, dando priorità agli interessi economici interni ed al benessere immediato, nonostante i fenomeni negativi sempre più frequenti e gravi (es. siccità, inondazioni), in quanto credono di poterne controllare gli effetti anziché agire sulle loro cause.

Per contro, sotto la spinta dell'opinione pubblica più consapevole, le aziende, specie multinazionali che producono beni e servizi per un numero elevato di clienti, stanno cercando di privilegiare una gestione sostenibile ambientalmente per venire incontro alle richieste dei consumatori.

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE nella difesa di questo interesse:

da ricordare che i trattati costitutivi della Comunità europea del 1957 non prevedevano alcuna normativa per la tutela ambientale. Nel 1972, di fronte alle nuove esigenze ambientali, fu riconosciuta l'urgenza di istituire regole comuni in materia ambientale: da allora sono entrate in vigore più di 200 disposizioni legislative comunitarie sull'argomento. Questi primi atti erano finalizzati per lo più al controllo e all'etichettatura di sostanze chimiche e pericolose, alla protezione delle acque di superficie, nonché al monitoraggio degli agenti inquinanti.

Dopo diverse integrazioni in occasione dei trattati, l'UE predispose nel 2000 il *Libro bianco sulla responsabilità ambientale*, punto di arrivo di un processo di discussione e consultazione che aveva visto già nel 1993 la pubblicazione di un primo Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente.

La politica ambientale (v. sito ufficiale UE) si prefigge i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente.

In materia ambientale l'Unione detiene una competenza concorrente con quella degli Stati membri. Le azioni vengono quindi suddivise tra Stati e Unione a seconda del livello a cui l'azione risulta più efficace (principio di sussidiarietà). In particolare, quando si stipulano accordi internazionali (ad es. il Protocollo di Kyoto) deve esserci l'accordo sia dell'Unione che dei singoli Stati.

Le modalità con cui agisce l'UE sono una rete di informazioni, la consulenza scientifica, l'assegnazione del riconoscimento EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) ai prodotti e servizi che si caratterizzano per un basso impatto ambientale rispetto a beni e servizi simili.

L'Unione ha legiferato in una prospettiva settoriale, coprendo i seguenti ambiti: inquinamento atmosferico, protezione civile, cooperazione con gli Stati, protezione della natura e della biodiversità, inquinamento acustico, protezione del suolo, sviluppo sostenibile, lotta contro il cambiamento climatico, gestione dei rifiuti, gestione delle acque.

Gli strumenti della politica ambientale europea sono: la valutazione dell'impatto ambientale (VIA); gli accordi ambientali (solitamente si tratta di impegni unilaterali sottoscritti da industrie e imprese), spesso attraverso le associazioni di categoria, riconosciuti da Commissione, Parlamento e Consiglio europeo; aiuti di Stato in favore dell'ambiente, con comunicazione alla Commissione; piano di azione per le tecnologie compatibili; Direttiva Habitat; Direttiva Uccelli; Sistema comunitario di ecogestione; LIFE (strumento finanziario per l'ambiente); marchio di qualità ecologica; promozione delle ONG attive sulla protezione ambientale; politica di integrità dei prodotti.

Nel bilancio UE del 2018 per la *Crescita sostenibile: risorse naturali* esiste un impegno di spesa di 59,3 miliardi di euro (37% del bilancio totale di 160 miliardi di euro), in linea con gli ultimi anni.

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE di questo interesse nel futuro:

le normative nazionali si sono in generale adeguate a quelle europee in quanto più stringenti, per cui si dimostra che viene riconosciuta la maggiore capacità dell'Europa di difendere questo interesse, dato che le conseguenze del deterioramento dell'ambiente possono essere contrastate o prevenute meglio a livello internazionale. Si ha così il doppio vantaggio di ridurre l'inquinamento in modo più efficace negli Stati dell'UE (es. riduzione emissione gas dannosi nelle città) e di spingere anche altri Stati verso comportamenti analoghi (es. accordi internazionali), contrastando le lobby nazionali/internazionali e avendo maggiore peso nei trattati internazionali sull'ambiente.

Inoltre con maggiori risorse nel bilancio UE si possono aumentare gli aiuti ai paesi membri a tale scopo.

5 – modalità per rendere capace l'Unione europea di difendere questo interesse nel futuro:

sulla base del principio di sussidiarietà, dare maggiori competenze alle istituzioni europee democratiche (es. Parlamento UE) di legiferare e agire tramite un governo federale per venire incontro alle necessità dei cittadini dei paesi membri in campo ambientale.

h) interesse nel campo della burocrazia e del bilancio.

1 – attuale percezione della difesa di questo interesse a livello nazionale od europeo:

i costi delle istituzioni pubbliche a livello nazionale sono considerati eccessivi da parte dei cittadini e di alcuni governi, se non correlati ad un livello adeguato di servizi. Anche i costi delle istituzioni europee vengono ritenuti eccessivi in quanto si pensa che producano solo normative che regolano materie secondarie o non rispondenti agli interessi dei cittadini, per cui sono assimilate solo a strutture burocratiche fini a se stesse. Inoltre si sottolinea la lentezza delle decisioni dell'UE.

2 – natura dell'interesse e capacità attuale dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

la decisione sull'entità delle competenze da affidare allo Stato invece di lasciarle ai privati è un problema annoso, con valutazioni molto difforni al riguardo. E' convinzione generalmente condivisa dagli studiosi in materia (Musgrave) che le funzioni da affidare allo Stato siano quella allocativa (dei servizi pubblici), distributiva (del reddito) e di stabilizzazione (mantenimento della domanda e del pieno impiego).

Storicamente si è assistito all'incapacità dello Stato nazionale di svolgerle adeguatamente (il "fallimento" dello Stato) o della non convenienza di farne svolgere alcune dal settore privato (il "fallimento" del mercato). Come evidenziato in precedenza, alcune funzioni dello Stato difficilmente possono essere svolte a livello nazionale ed in particolare quella allocativa per i servizi della politica economica, della politica estera e della difesa, quella distributiva per gli aiuti agli Stati più deboli e quella di stabilizzazione, stante la natura mondiale delle crisi economiche, con conseguente impatto sulla disoccupazione.

Da tenere però presente che:

- il bilancio dell'UE è solo pari a circa l'1% del PIL europeo, a fronte del 40-50% dei bilanci nazionali. In valore assoluto per l'Italia il bilancio pubblico è pari a circa 600 miliardi di euro, esclusi 250 miliardi di euro di rinnovo del debito pubblico, contro i 160 miliardi di euro della UE;
- il costo di "amministrazione" dell'UE (cioè il costo complessivo di funzionamento dell'UE) è pari a circa 3,5 miliardi di euro, corrispondente, come ordine di grandezza, ai costi di funzionamento del comune di Milano o di Roma;
- la limitazione delle funzioni assegnate all'UE può avere dirottato le attività delle istituzioni UE (in particolare della Commissione) in parte su materie secondarie, ma occorre anche considerare i risultati prevalenti comunque raggiunti in materie più importanti esaminati nelle altre schede, così come risulta anche dalla composizione del bilancio UE (v. punto seguente).

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE nel difendere questo interesse:

destinazione del bilancio preventivo 2018 dell'UE alle diverse attività (impegno costi):

| | miliardi di euro | % |
|--|---------------------|-------|
| 1– Crescita intelligente e inclusiva, di cui: | 77,5 | 48,4 |
| 1.1 – <i>Competitività per la crescita e l'occupazione</i> | 22,0 | 13,7 |
| 1.2 – <i>Coesione economica, sociale e territoriale</i> | 55,5 | 34,7 |
| 2 – Crescita sostenibile: risorse naturali | 59,3 | 37,0 |
| 3 – Sicurezza e cittadinanza | 3,5 | 2,2 |
| 4 – Europa globale (coordinamento politiche estere) | 9,5 | 5,9 |
| 5 – <i>Amministrazione</i> | 9,7 | 6,1 |
| 6 – Strumenti speciali | 0,6 | 0,4 |
| TOTALE | 160,1 | 100,0 |

Come si può notare, i costi della amministrazione, che riguardano i costi delle istituzioni europee, incidono solo per il 6,1% del totale. Le altre voci, pari al 93,9% del totale, corrispondono ad attività svolte per i paesi membri e vengono richiamate nelle schede che riguardano queste attività.

In termini di entrate a fronte di questi costi si evidenziano i primi recuperi di tasse evase da multinazionali del web da parte della UE (es. Apple 13 miliardi, Google 4,3 miliardi).

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE di questo interesse nel futuro:

se l'UE estende le sue competenze su materie che possono essere meglio svolte al suo livello rispetto a quello nazionale si ottengono economie di scala e se in parallelo si aumentano la dotazione di bilancio ed in particolare le strutture burocratiche solo per quanto necessario allo svolgimento di queste competenze aggiuntive, si ha una maggiore saturazione delle stesse strutture. Queste economie, come si è visto anche ai punti precedenti, possono assorbire i costi aggiuntivi di funzionamento dell'UE e quindi tradursi in un vantaggio netto per gli Stati che non devono più sostenerli. La prova è costituita già dalle competenze attuali di gestione del mercato unico, in quanto la libertà di circolazione delle merci, persone e capitali ha consentito risparmi notevoli per i cittadini e le aziende con costi amministrativi contenuti (v. considerazioni precedenti e scheda c). Analoga prova per la moneta unica, che ha consentito risparmi notevoli sui costi di cambio e di interessi, ben superiori ai maggiori costi della BCE (v. scheda d). Esempio per il futuro: le economie possibili sui costi di difesa e sicurezza (v. scheda b).

Possibilità di ulteriori recuperi di tasse evase da multinazionali a favore degli Stati membri.

5 – modalità per rendere capace l'Unione europea di difendere questo interesse nel futuro:

secondo il principio di sussidiarietà, affidare al governo federale dell'UE le competenze che può svolgere meglio degli Stati (v. schede precedenti), dotandolo delle risorse strettamente necessarie per svolgerle, in modo da saturare e ridurre al minimo i costi di funzionamento complessivi (Stati + UE), oltre che reperire anche risorse autonome dalla lotta all'evasione fiscale.

i) Interesse nel campo della solidarietà e del welfare.

1 – attuale percezione della difesa di questo interesse a livello nazionale od europeo:

la solidarietà tra gli Stati europei è apprezzata dagli Stati/regioni, che beneficiano maggiormente della distribuzione dei fondi europei, ma non per aderire alla richiesta di farsi carico di alcune emergenze (es. quote immigrazione). La solidarietà interna agli Stati in teoria è favorita dalla possibilità di destinare risorse più elevate dai bilanci nazionali alle aree più povere, anche se non sempre sono adeguate per colmare il divario con le aree più ricche in quanto assorbite dalle spese correnti (v. Italia).

2 – natura dell'interesse e capacità o incapacità attuale dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

quello della solidarietà è il fine per cui è nata l'Unione europea voluta dai padri fondatori, come antidoto alla guerra ed all'odio od anche solo all'indifferenza tra i popoli europei (v. scheda b).

Occorre ricordare che la maggior parte degli Stati europei sono accomunati dal "modello sociale europeo", caratterizzato da un *welfare state* che garantisce a tutti un'elevata protezione sociale e diritti di cittadinanza: tutto ciò per coniugare crescita economica e buone condizioni di lavoro con la garanzia di un adeguato tenore di vita ad ogni singolo cittadino, al fine di evitare eccessive differenze sociali. Gli Stati europei non adottano tutti un modello sociale identico ma il *welfare state* in Europa condivide alcune caratteristiche generali, tra le quali, generalmente: la protezione sociale per tutti i cittadini, l'inclusione sociale e la democrazia. I Trattati dell'UE propongono diversi obiettivi sociali, come riduzione degli orari di lavoro anche per migliori condizioni di vita, promozione dei lavori *part time*, protezione sociale elevata, il dialogo sociale e sviluppo delle risorse umane: tutto ciò al fine di ottenere un livello occupazionale elevato e duraturo e di combattere l'emarginazione sociale.

Il sistema di *welfare* dei paesi europei è una delle principali, se non la principale, caratteristiche del *modello* così detto *renano* (in cui gli Stati si fanno in particolare carico della sanità e previdenza dei cittadini, oltre che degli ammortizzatori sociali in caso di crisi aziendali) che lo contraddistinguono da quello anglosassone (dove le stesse prestazioni sono prevalentemente a carico dei cittadini tramite assicurazioni private). Attualmente molti Stati europei (dato che queste competenze non sono state delegate all'Unione europea) incontrano sempre maggiori difficoltà a mantenere i livelli di *welfare* prestati nel passato, sia per le motivazioni già indicate al punto precedente (crisi economica e disoccupazione), sia per gli eccessi e gli abusi delle elargizioni avvenute nel passato (si pensi in Italia alle pensioni *baby* o di invalidità non dovute). Alcuni Stati hanno però attuato delle riforme (es. previdenziali) e contenuto la spesa pubblica improduttiva, oltre che promosso il

concorso del sistema di *welfare* privato, in modo da ridurre il ricorso eccessivo al *welfare* pubblico.

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE nella difesa di questo interesse:

la capacità attuale dell'Europa di difendere questo interesse si è vista nel mantenimento della pace interna (v. scheda b), nell'allargamento a nuovi paesi (dai 6 iniziali del 1957 ai 27 attuali senza la Gran Bretagna) e nel fornire aiuti agli Stati/aree povere nei limiti delle disponibilità di bilancio.

Per questi aiuti si può fare riferimento a quanto previsto nel bilancio 2018, dove per la coesione economica, sociale e territoriale si prevede di spendere 55,5 miliardi di euro, pari al 34,7 % del bilancio totale. (v. scheda h precedente).

Per quanto riguarda il *welfare*, come precisato sopra, l'UE non ha competenze dirette nel campo del *welfare* ma si è più volte pronunciata a favore del rispetto dei diritti sociali dei cittadini. Il documento più recente emanato il 17 novembre 2017 dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, insieme al Parlamento ed alla Commissione europea, è intitolato *Pilastro europeo dei diritti sociali*. Esso intende promuovere un'Europa sociale per tutti i cittadini europei e mira a rafforzare l'*acquis* sociale e a garantire diritti più efficaci ai cittadini. Si concentra sugli aspetti occupazionali e sociali e assicura che il modello sociale europeo sia messo in condizione di far fronte alle sfide del XXI secolo. L'obiettivo del *Pilastro* è contribuire al progresso sociale promuovendo mercati del lavoro e sistemi previdenziali equi e ben funzionanti. Stabilisce 20 principi e diritti, suddivisi in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; mercati del lavoro dinamici e condizioni di lavoro eque; sostegno pubblico/protezione sociale e inclusione.

Occorre però che le indicazioni che possono scaturire da questi documenti si traducano in direttive europee che siano recepite negli ordinamenti legislativi degli Stati membri e che ci siano le risorse e le adesioni da parte degli Stati e delle parti sociali per attuarle.

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE di questo interesse nel futuro:

solo tramite l'UE sono possibili aiuti agli Stati con interventi di solidarietà che i singoli Stati non possono affrontare da soli (es. pace interna, allargamento dell'Unione ad altri paesi, aumento degli aiuti ad aree povere anche extra-UE, promozione del *welfare*, v. punti precedenti).

Per far fronte alle cause originarie della riduzione delle prestazioni di *welfare* già evidenziate in precedenza (es. crisi economica, disoccupazione), è importante però che siano attuate a livello UE sia le politi-

che economiche per lo sviluppo prima evidenziate, sia le sollecitazioni e i controlli nei confronti degli Stati, per difendere sempre più i diritti sociali dei cittadini europei attraverso la applicazione del modello sociale europeo, con particolare riguardo alle prestazioni di *welfare*.

5 – modalità per rendere l'Unione Europea capace di difendere questo interesse nel futuro:

secondo il principio di sussidiarietà è necessario l'affidamento al governo federale dell'UE delle competenze nelle materie che: creano sviluppo (v. schede c, d, e, f); mantengono gli attuali risultati di pace; rendono possibili maggiori interventi di solidarietà all'interno della stessa UE (es. immigrazione e incremento degli aiuti agli Stati e alle aree più povere, v. schede a, b, f) o nei confronti dei paesi extra-UE (aiuti ai paesi poveri per contrasto a guerre, immigrazione e disastri ambientali, v. scheda a). Secondo lo stesso principio di sussidiarietà, però, non c'è la necessità che la competenza sull'attuazione del *welfare* sia attribuita all'UE, ma può essere lasciata agli Stati membri, a fronte di una tutela UE dei diritti dei cittadini.

l) interesse nel campo della democrazia e della capacità decisionale.

1 – attuale percezione della difesa di questo interesse a livello nazionale od europeo:

già nei singoli Stati membri si ritiene che i parlamenti nazionali eletti dai cittadini siano sempre meno in grado di interpretare e legiferare tempestivamente per venire incontro ai bisogni e interessi dei loro cittadini, specialmente di fronte alle crisi economiche ed alle emergenze (es. immigrazione). Analogamente si ritiene che le istituzioni ed in particolare il Parlamento UE non siano in grado di capire e difendere gli interessi dei cittadini, nonostante i risultati raggiunti (innanzitutto la pace), in quanto da un lato si crede che l'UE sia principalmente al servizio degli interessi economici e finanziari, da cui derivano solo vincoli per i cittadini degli Stati, e da un altro lato non si crede che il Parlamento europeo sia in grado di venire incontro ai bisogni dei cittadini.

C'è scarsa consapevolezza della insufficiente democraticità del Parlamento e Commissione UE. Di conseguenza si diffonde sempre più la credenza che forme di democrazia diretta (referendum, consultazioni via *web*) e/o forme di governo autoritarie a livello nazionale siano maggiormente in grado di rispondere agli interessi dei cittadini, con conseguente anche maggiore ruolo degli Stati nel difendere gli interessi nazionali in sede UE.

2 – natura dell'interesse e capacità o incapacità attuale dell'Europa o degli Stati nazionali di difenderlo:

non sempre sono chiare le ragioni di questa scarsa capacità delle istituzioni democratiche a livello nazionale e dell'UE di rispondere agli interessi dei cittadini, con conseguente ricerca di soluzioni radicali e di risposte nazionalistiche.

È vero infatti che gli Stati nazionali sono sempre meno capaci di rispondere alle conseguenze delle crisi, ma questa situazione consegue principalmente alla mondializzazione dell'economia, che, ricordiamo, è stata voluta per convenienza dai paesi industrializzati (v. scheda f). Ciò ha consentito ad alcuni dei paesi in via di sviluppo, in particolare se grandi come popolazione, con molte risorse naturali e con poteri politici molto accentrati (es. BRIC = Brasile, Russia, India e Cina), di avviare un progressivo sviluppo economico e tecnologico che li ha portati ad essere concorrenti degli stessi paesi industrializzati, anche a prezzo di trascurare i diritti civili e la sostenibilità ambientale delle loro scelte.

Di conseguenza solo i grandi paesi sviluppati, come gli USA, sembrano essere in grado di fare fronte a questa concorrenza. Ma se anche questi paesi erigono barriere commerciali nei confronti degli altri Stati, a parte il discutibile vantaggio di tali scelte, solo l'Europa unita può fare fronte a tali sfide, mentre i singoli Stati per le loro dimensioni ridotte non sono in grado di farlo. Però, come visto anche in precedenza, ciò non comporta automaticamente la fusione di tutti i singoli Stati in uno solo, ma, sempre tenendo conto della esperienza di altri grandi paesi (*in primis* gli USA), si può raggiungere lo stesso scopo accentrando a livello di UE solo le competenze che non possono essere adeguatamente soddisfatte a livello dei singoli Stati, secondo il principio di sussidiarietà, che in termini istituzionali si traduce nel federalismo.

Parallelamente occorre però che queste competenze siano gestite sotto il controllo democratico dei cittadini attraverso il Parlamento europeo, analogamente a quanto avviene per le democrazie parlamentari. Oggi non è così perché i principali poteri sono gestiti dagli Stati nazionali che decidono all'unanimità su fisco, cittadinanza e politica estera.

L'esclusione del Parlamento europeo da queste decisioni non solo è un *vulnus* alla democrazia (si parla infatti di "deficit democratico") ma le decisioni prese all'unanimità dagli Stati sono lente e frutto di compromessi al ribasso: cosa che fa dire agli euroscettici che l'Europa non sa decidere. In realtà non è l'Europa che non sa decidere, ma sono gli Stati che non sanno decidere perché non delegano ad istituzioni euro-

pee democratiche i poteri necessari per permettere all'Europa di essere efficace e "parlare con una sola voce".

3 – risultati già raggiunti o meno dall'UE nella difesa di questo interesse:

come si è già visto in precedenza, all'UE sono state attribuite le sole competenze ritenute necessarie per assicurare la circolazione di persone, beni e capitali, mentre le altre competenze sono state conservate a livello dei singoli Stati membri. Ma la gestione di tali competenze avviene solo apparentemente in modo democratico. Infatti, secondo i trattati in vigore, come si è già visto in precedenza, nell'UE sono state attivate tutte le istituzioni tipiche di uno Stato democratico, che ricalcano la tradizionale divisione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario (Parlamento e Consiglio europeo degli Stati membri, Commissione e Banca centrale, Corte di giustizia).

Però ad alcune di queste istituzioni (in particolare il Parlamento UE) non sono stati attribuiti i poteri di loro competenza, in quanto, in estrema sintesi, gli Stati (Consiglio europeo dei capi di governo e Consiglio dei ministri) accentrano la maggior parte del potere legislativo che spetterebbe al Parlamento.

4 – vantaggi possibili dall'affidamento all'UE di questo interesse nel futuro:

la necessità ed i risultati positivi dell'affidamento di nuove competenze all'UE, con l'assegnazione di adeguate risorse, sono già stati evidenziati nelle schede precedenti, ma occorre anche assicurare che siano gestite sotto il controllo democratico dei cittadini europei e non dei governi dei singoli Stati, come visto al punto precedente. Infatti la loro gestione è stata affidata a dei trattati e non ad una costituzione federale. La differenza sembra minima ma così non è, in quanto è importante avere un'UE capace di agire, cioè sovrana, sulle nuove competenze che le saranno affidate, lasciando agli Stati e da questi alle regioni i compiti che possono meglio svolgere al loro livello.

L'importante è che ad ogni livello, secondo il sistema democratico, i cittadini possano guidare e controllare l'operato dei loro rappresentanti. A tale fine questo operato deve essere controllato da parte dei cittadini innanzitutto attraverso la elezione di diversi "parlamentari" a tutti i livelli, in modo da poter confermare o meno il mandato alle diverse elezioni, cosicché i rappresentanti a loro volta sappiano di dover rispondere ai cittadini per i poteri che sono stati loro conferiti, ma anche possano esercitare i poteri che a loro spettano.

Ciò deve avvenire, come è avvenuto per tutti gli Stati occidentali

democratici, tramite la adozione di una costituzione (federale per gli USA, per la Germania e altri), predisposta da parte dei rappresentanti del popolo, che garantisca la necessaria sovranità all'UE in modo complementare e sinergico con quella degli Stati membri, secondo il principio di sussidiarietà, caratterizzata da:

- funzionamento democratico, tramite un Parlamento eletto dai cittadini che in questo modo possono indirizzarlo e controllarlo, e dotato di un vero potere legislativo; un Consiglio degli Stati, con poteri analoghi a quelli del Parlamento col quale legiferare in un sistema bicamerale (Camera dei Cittadini e Camera degli Stati); un esecutivo eletto dalle due Camere;
- capacità di agire tempestivamente, tramite voto a maggioranza e non all'unanimità su tutte le materie, analogamente a quanto avviene nei singoli Stati membri, e dotazione di risorse adeguate per gestire tutte le competenze delegate all'UE.

5 – modalità per rendere l'Unione europea capace di difendere questo interesse nel futuro:

per rendere la nuova UE in grado di gestire adeguatamente le nuove competenze che sono state individuate in precedenza, occorre assicurare che gli Stati membri rimuovano i limiti che condizionano il funzionamento dell'UE attuale, secondo quanto indicato al punto precedente, ricalcando quanto già in vigore con successo in Stati federali europei (es. Germania, Svizzera) ed extra-UE (es. USA, Australia, Canada). Ciò attraverso una costituzione federale che attribuisca alle istituzioni europee i poteri democratici di loro competenza.

Conclusioni

Per una maggiore immediatezza di comprensione dei risultati dell'analisi precedente a parte è stata anche predisposta una sintesi degli stessi, dove, per ogni interesse, si evidenziano, per semplificare, gli elementi principali delle seguenti alternative di scelta da parte dei cittadini e dei loro governi:

- come prima alternativa il mantenimento della situazione attuale della difesa degli interessi da parte della Unione europea o dei singoli Stati;
- come seconda alternativa la possibilità di difesa degli interessi da parte di una nuova Unione europea e le condizioni necessarie per tale scelta.

È chiaro che esiste una terza alternativa con il ritorno della difesa di questi interessi solo da parte dei singoli Stati, con la dissoluzione dell'Unione europea, che comporta però la ovvia eliminazione della dife-

sa degli interessi già realizzata ed evidenziata per la prima alternativa.

I risultati di questa analisi possono essere a prima vista interpretati, specialmente da parte degli euroscettici, come troppo a favore dell'UE ma, se visti in modo più riflessivo, spero siano utili, come nelle finalità iniziali, per dimostrare, il più semplicemente e oggettivamente possibile, che:

- la difesa degli interessi dei cittadini da parte della attuale UE avviene già ora in modo significativo per alcune materie ad essa delegate, anche rilevanti (la pace e la libertà di mercato), ma per responsabilità prevalente degli Stati non avviene in modo efficace, in quanto è condizionata dal diritto di veto dei singoli Stati e limitata dalle ridotte risorse di bilancio a disposizione, e in modo non democratico, in quanto i poteri più importanti sono ancora di competenza degli Stati;
- la difesa di ulteriori interessi dei cittadini (es. sicurezza, sviluppo, sostenibilità ambientale) da parte di una nuova UE può essere realizzata con maggiore efficacia (risultati) e maggiore efficienza (costi/tempi) rispetto a quanto possibile da parte dei singoli Stati *solo se* si introduce una costituzione federale che garantisca una *sovranità* complementare a quella degli Stati membri secondo il principio di sussidiarietà (che lascia ai singoli Stati e regioni le competenze sulle materie che loro possono svolgere meglio e attribuisce le altre all'UE), e se vengono assicurati alla stessa UE *adeguati poteri e risorse*, gestiti dalle istituzioni democraticamente e con decisioni a maggioranza.

In altre parole si cerca di dimostrare che, opportunamente adattato alla realtà europea e senza prevaricare sui singoli Stati dell'UE, è sempre valido il vecchio principio che l' "unione fa la forza" mentre il principio "ognuno per sé" non può che essere perdente, specialmente dopo la mondializzazione che fa contare sempre di più le grandi aggregazioni politiche ed economiche e non i singoli Stati.

Per altro la critica all'UE attuale di non essere in grado di difendere i nuovi interessi dei cittadini, a fonte del riconoscimento di averlo fatto per gli interessi iniziali (es. pace), che i singoli Stati nazionali non erano in grado di difendere, implica che occorre agire analogamente per la difesa di questi nuovi interessi che non possono essere difesi dagli Stati nazionali, tramite una nuova UE.

Di conseguenza la nuova UE si presenterebbe come l'istituzione capace di difendere gli interessi dei cittadini che non conviene restino di competenza degli Stati membri, avendo una capacità di agire adeguata a questa sfida, come schematicamente rappresentato di seguito (tra parentesi i riferimenti alle schede degli interessi):



* attribuzione al governo federale europeo di competenze su politica economica, politica estera, sicurezza/difesa, ambiente, lasciando agli Stati nazionali gli altri poteri.

Però occorre anche che ci siano dirigenti politici degli Stati membri in grado di interpretare e fare le scelte giuste tra queste alternative, ma specialmente di realizzare la nuova Unione europea nell'interesse dei cittadini. In altre parole occorre che emergano alla guida degli Stati europei più importanti degli statisti come quelli che nel passato sono stati chiamati i padri fondatori dell'Europa (De Gasperi, Spinelli, Schuman, Monnet, Adenauer, ecc.). Sono necessari cioè nuovi padri rifondatori dell'Europa e attualmente purtroppo non se ne vedono molti. Il destino di un'Europa capace di difendere gli interessi dei cittadini è quindi nelle mani degli stessi cittadini, attraverso le scelte di voto sui programmi e sulle persone da eleggere nei parlamenti nazionali ed europeo, che consentano loro di riappropriarsi del loro futuro.

Specialmente in vista delle elezioni europee del 2019 è quindi importante che i cittadini europei abbiano le idee chiare sulle conseguenze delle loro scelte e spero che il presente documento possa dare un contributo, anche se modesto, in tale senso.

Genova, 26 settembre 2018

Piergiorgio Marino

NOTIZIE SUGLI AUTORI

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, Professore di Relazioni internazionali, Università Complutense di Madrid; Presidente del Consiglio federale spagnolo del Movimento europeo.

STEFANO BARTOLINI, “Peter Mair” Professor di Politica comparata, Istituto universitario europeo, Firenze.

FEDERICO BONOMI, membro del Movimento federalista europeo e della Gioventù federalista europea, studente in MPhil in European Politics and Society, Università di Oxford.

THOMAS BUTTIN, studente nel Master degree in Diritto europeo e Diritto commerciale europeo, Università Jean Moulin, Lione.

EMILIO MASSIMO CAJA, studente in MPhil in European Politics and Society, Università di Oxford.

LUCA LIONELLO, membro del Comitato federale dell’Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, assegnista di ricerca in Diritto dell’Unione europea, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

PIERGIORGIO MARINO, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

PAOLO PONZANO, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, docente di *Governance* europea e di storia dell’integrazione europea al Collegio europeo di Parma.

GIULIA ROSSOLILLO, membro del Comitato federale dell’Unione europea dei federalisti e del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, professore di Diritto dell’Unione europea, Università di Pavia.

DOMÈNEC RUIZ DEVESA, vice-Presidente dell’Unione dei federalisti europei spagnola.

STEFANO SPOLTRE, Membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

LUISA TRUMELLINI, membro del Bureau exécutif dell’Unione europea dei federalisti e Segretario nazionale del Movimento federalista europeo.

Il Federalista, 60 (2018)

INDICE DELL'ANNATA

Editoriali

- La crisi irreversibile dell'Europa intergovernativa* p. 3
Verso le elezioni europee 2019: una sfida sul futuro dell'Unione europea p. 83

Saggi

- FRANCO SPOLTRE, *Chi è sovrano nell'era dell'interdipendenza globale?* » 10
 LUCA LIONELLO, *Prospettive di completamento dell'Unione economica e monetaria tra proposte comunitarie e spinta franco-tedesca* » 20
 DOMÈNEC RUIZ DEVESA, *Il federalismo internazionale, sociale e democratico come fine della storia* » 88
 STEFANO BARTOLINI, *Le radici della crisi della democrazia a livello mondiale ed europeo* » 102

Note

- La sfida della Russia* (Stefano Spoltore) » 35
Belt and Road Initiative, la politica estera cinese e le opportunità per l'Europa (Carlo Maria Palermo) » 43
Gestire l'emergenza climatica in Europa: non si tratta solo di ridurre le emissioni di CO₂ (Massimo Malcovati) » 50
L'agonia di una nazione (Stefano Spoltore) » 114
La tassazione delle attività inquinanti e il problema della sovranazionalità (Federico Bonomi) » 119
Soluzioni istituzionali sono in grado di ridurre il "deficit democratico" dell'Unione europea? (Emilio Massimo Caja) » 131

Interventi

- Macron, carbon pricing e bilancio dell'eurozona* (Alberto Majocchi) » 58

- Il rischio di derive autoritarie nel XXI secolo. Il federalismo in risposta alla crisi delle democrazie nazionali* (Thomas Buttin) » 138
- Dall'euro alla difesa federale europea: l'Europa e il nuovo ordine mondiale* (Francisco Aldecoa Luzaraga) » 142

I documenti

- Un progetto di trattato per l'istituzione di un bilancio ad hoc per l'eurozona* (Luisa Trumellini, Paolo Ponzano, Giulia Rossolillo, Luca Lionello) » 159
- Una nuova Europa per difendere gli interessi dei cittadini europei* (Piergiorgio Marino) » 166

Trent'anni fa

- Unione europea e Comunità europea: due assetti istituzionali incompatibili?* (Antonio Padoa Schioppa) » 69