

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



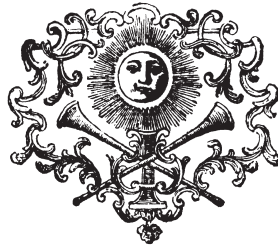
ANNO LXI, 2019, NUMERO 3

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 euro, altri paesi 30 euro (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273 o sul ccb IT71 W030 6909 6061 0000 0007 243. www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>L'inquietudine dell'Europa</i>	p.	123
MARCO DE ANGELIS, <i>Il senso spirituale dell'Europa come concetto filosofico e non semplice espressione geografica</i>	»	126
ANDREA APOLLONIO, <i>Il dilemma dell'identità europea</i>	»	145
PAOLO GIANNELLI, <i>Migrazioni e cambiamenti climatici</i>	»	156
NOTE		
<i>Come governare l'Europa e il mondo nell'era dell'interdipendenza globale?</i> (Franco Spoltore)	»	164
INTERVENTI		
<i>Relazione di Sandro Gozi al Comitato federale dell'UEF</i>	»	174
I DOCUMENTI		
<i>Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?</i> (Luca Lionello e Giulia Rossolillo)	»	179
<i>Il senso della battaglia per la rivoluzione federale in Europa</i> (Luisa Trumellini)	»	188
<i>Verso la Conferenza sul futuro dell'Europa</i> (Unione europea dei federalisti)	»	213

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

L'inquietudine dell'Europa

Il 2019 si chiude per l'Unione europea con un bilancio contraddittorio, caratterizzato da alcuni risultati positivi (tra cui fondamentale l'esito del voto europeo di maggio) e altri negativi, che includono anche le divisioni all'interno delle forze pro-europee. Queste si confrontano sia su concezioni diverse del ruolo dell'Europa nel XXI secolo, dividendosi sui cambiamenti necessari perché gli europei si possano garantire un futuro da protagonisti, con il loro bagaglio di valori e il loro modello di democrazia inclusiva; sia su singole posizioni politiche. Anche se sono spinte a compattarsi in contrapposizione al nemico comune rappresentato dalle forze nazionaliste e illiberali, le forze europeiste restano più frammentate e litigiose che in passato, come dimostra anche la vicenda che ha portato alla bocciatura di ben tre dei candidati al ruolo di Commissari e che ha fatto ammettere a Margrethe Vestager (una delle vice-presidenti esecutive della nuova Commissione europea) che su certe politiche la Commissione si troverà costretta ad affidarsi a maggioranze variabili, che potrebbero includere anche i partiti nazionalisti.

Parlamento e Commissione europei sembrano quindi più deboli, per molti aspetti, rispetto alle scorse legislature. Eppure, i fatti creano una pressione nuova su queste istituzioni, ed è una pressione che in generale impedisce all'Europa – e ai suoi rappresentanti politici – di rimanere tranquilli, di soffocare l'inquietudine per un futuro che appare sempre più complesso; un'inquietudine sintomo di una crisi esistenziale che si può interpretare con categorie diverse, ma che non si può negare.

E' questa inquietudine che gonfia anche le vele della Conferenza sul futuro dell'Europa. Da marzo, quando Macron l'ha proposta nella sua Lettera agli europei, fino a luglio, quando, in concomitanza della sua nomina, Ursula von der Leyen l'ha rilanciata, e fino al Consiglio europeo che lo scorso 12 dicembre ne ha ufficializzato l'avvio (anche se non definendone ancora mandato, struttura e tempi), la proposta è cresciuta, preparandosi a diventare il fattore centrale della vita politica europea dei prossimi due anni. Accompagnerà, infatti, necessa-

riamente, tutte le ambizioni politiche della nuova Commissione e del nuovo Parlamento, dall'obiettivo del Green Deal europeo, alla volontà di poter giocare un nuovo ruolo geopolitico: perché queste ambizioni hanno bisogno del sostegno sia di una visione chiara sul tipo di potere che si vuole che l'Europa eserciti nello scacchiere internazionale, sia di gambe che l'Unione europea oggi non ha, o che (quando – in parte – ci sono) non sono abbastanza forti. Il confronto su quali devono essere le aspirazioni e gli obiettivi dell'Europa nel nuovo contesto mondiale, quali le politiche europee da mettere in campo nei settori strategici in cui singolarmente gli Stati europei non contano più nulla, e di conseguenza quali gli strumenti e i poteri europei che mancano ancora perché l'Europa possa agire con efficacia, diventeranno tutte questioni ineludibili, che la Conferenza dovrà discutere e affrontare con trasparenza.

Questo non significa, naturalmente, che la Conferenza arriverà necessariamente a dare le risposte adeguate ai problemi che la realtà pone agli Europei; anzi, il dibattito che si è sviluppato sinora attorno all'avvio di questo processo fa sicuramente presagire che le voci che si alzeranno proponendo pseudo-soluzioni (magari chiedendo di applicare il maquillage di nuove regole al sistema in vigore, stando ben attenti a non togliere agli Stati membri il controllo politico e le leve del potere) saranno inizialmente ben più forti delle voci di chi rivendicherà l'attribuzione di poteri reali alle istituzioni sovranazionali; ma l'impotenza dell'assetto istituzionale attuale non migliorerà senza cambi di passo radicali e il migliore alleato di una nuova Europa, capace di agire con efficacia e legittimità democratica, saranno ancora una volta proprio i fatti.

Lo spazio di azione sarà pertanto delimitato proprio da questa dialettica che vede da una parte la realtà della politica, con le sue leggi ferree legate alla logica del potere, e dall'altra il wishful thinking che spera che l'attuale modello europeo (che esclude il concetto di potenza) possa resistere, nonostante tutto. In mezzo ci sono gli Europei che devono decidere se vogliono un futuro da protagonisti o da satelliti delle potenze globali. E' questa dialettica che chiama la battaglia per un'Europa sovrana; o meglio, per un'Europa federale: perché un'Europa sovrana è un'Europa che si fa Stato, è la Federazione europea dei Padri fondatori, quella del Manifesto di Ventotene e quella indicata da Schuman nel suo discorso del 9 maggio del 1950.

Il Parlamento europeo ha responsabilità enormi nel determinare l'esito di questo processo. Il fatto che sia l'Assemblea eletta direttamente dai cittadini, e che abbia ricevuto un mandato forte alle ultime

elezioni, lo investe della responsabilità di tradurre il fermento che accompagna l'avvio della Conferenza in risultati ambiziosi e concreti. Sinora, nelle sue prese di posizione, ha rivendicato un ruolo guida, e ha posto i problemi giusti; ma non ha voluto esprimere l'intenzione di tradurre le richieste che emergeranno dalla Conferenza in proposte di riforma che diano concretezza ai lavori di questo organo e che siano pensate come elementi costitutivi di un nuovo e coerente Trattato; un Trattato che possa essere adottato con nuove regole rispetto alle attuali (che prevedono l'unanimità) e che crei le condizioni affinché gli Stati che lo vogliono possano procedere lungo la nuova via dell'unità politica all'interno del quadro dell'attuale Unione e del Mercato unico.

E' questa la sfida vera da lanciare ai governi nazionali e su cui cercare il confronto con i cittadini. Tramite un non-paper reso pubblico alla vigilia del Consiglio europeo del 12 dicembre, Francia e Germania hanno in parte raccolto questa sfida (che Macron ha accompagnato con un'intervista drammatica all'Economist, in cui pone concretamente la questione della possibile scomparsa dell'Europa come comunità indipendente). Nel contributo comune, i due governi sostanzialmente concordano con il tipo di mandato per la Conferenza ipotizzato dal Parlamento europeo, di cui accettano il ruolo guida; ma anche la loro proposta, come quella del Parlamento, rimanda al dopo Conferenza l'apertura del cantiere delle riforme, indebolendo in modo drammatico la forza del processo. Tuttavia, in questo quadro, se il Parlamento europeo avrà il coraggio di svolgere davvero un ruolo ambizioso di guida e di avanguardia, potrà forse trovare un'asse con la Francia, cui la Germania farà fatica a dire di no.

La sfida è aperta; e come per ogni vera sfida politica, in cui è in gioco la costruzione del futuro, servono le condizioni oggettive che creano il quadro, esercitano la pressione sul potere esistente e fanno emergere la consapevolezza del cambiamento necessario; ma serve anche il coraggio degli uomini. L'attuale classe dirigente europea deve dimostrare concretamente di essere all'altezza del momento storico, senza alibi e senza codardie.

Il Federalista

Il senso spirituale dell'Europa come concetto filosofico e non semplice espressione geografica

MARCO DE ANGELIS

1. La problematica della rinuncia alla sovranità nazionale e il senso filosofico dell'Europa.

Il processo di unificazione europea si trova in un'evidente situazione di forte crisi, il che c'invita a riflettere sul suo senso filosofico prima ancora che politico. Da un punto di vista strettamente politico, infatti, occorre dire che alla fin fine probabilmente a molti se non a tutti gli Stati appartenenti all'Unione europea non convenga e comunque risulterà molto difficile rinunciare alla propria sovranità nazionale, cosa che sarà invece necessaria quando si dovrà prima o poi passare dall'unione economica a quella propriamente politica. Se, dunque, vogliamo che i singoli Stati europei optino un giorno futuro per tale difficile e almeno inizialmente dolorosa scelta, è necessario individuare una motivazione ben più forte sia di quella economica, sia di quella politica. Soltanto una motivazione filosofica può rispondere a tale requisito, essendo la motivazione economica per molti Stati semplicemente non conveniente, considerato il livello di benessere da essi raggiunto come Stati nazionali. Ecco perché, dunque, il vero e proprio problema dell'attuale processo di unificazione europea non è tanto da ricercare a livello economico né tanto meno politico, quanto piuttosto nell'aspetto culturale, spirituale e quindi, alla fine, filosofico.

2. Il concetto di "Europa".

Per rispondere a tale quesito, ossia se ci sia un senso filosofico dell'Europa, bisogna anzitutto riflettere sul concetto di "Europa". Non s'intende, infatti, con tale termine tanto il territorio geografico sul quale insistono i vari paesi che fanno parte a vario titolo della comunità, quanto piuttosto ciò che li unisce da un punto di vista storico, in particolare di storia della cultura, delle tradizioni, delle mentalità. Si tratta, insomma, di quel qualcosa che non si vede, che non è di tipo materiale né è quan-

tificabile da un punto di vista economico, né tantomeno individuabile da un punto di vista politico, bensì si nasconde e vive nell'animo delle persone, dei protagonisti, di coloro che godono dei diritti o anche soffrono a causa dei corrispondenti doveri e sacrifici che tale nuova formazione statale comunque porta con sé, dunque dei cittadini europei.

Da questo punto di vista più profondo, l'Europa ci si presenta come quell'ambito culturale che ha dato vita a tutte le concezioni filosofiche, politiche ed anche economiche, le quali poi hanno fortemente contraddistinto il mondo moderno e contemporaneo e ancora oggi reggono la vita della comunità umana sul pianeta Terra.

3. *La centralità culturale in senso filosofico-politico dell'Europa nel mondo (almeno fino ad oggi).*

La prima di tali dottrine è quella che dal 1989 in poi, dopo la caduta del muro di Berlino e il crollo dell'Unione Sovietica, appare come la vincente, come la dottrina destinata a dominare non solo nei paesi del mondo occidentale, ma in tutto il mondo: si tratta della concezione liberale dello Stato e liberista dell'economia, in una parola quindi del sistema socio-economico capitalistico. Esso ha il proprio padre fondatore nel filosofo ed economista scozzese Adam Smith, in particolare nella sua opera del 1776 *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*¹. Essa si basa sull'assunto fondamentale dell'uomo come "homo oeconomicus", portato quindi ad agire per il proprio benessere individuale come qualsiasi essere animale che, allo stato selvaggio e naturale, pensa prima a sé, se non solo a sé. Tale comportamento non condurrebbe, però, a giudizio di Adam Smith, al disordine sociale, quindi alla hobbesiana guerra di tutti contro tutti, bensì al suo contrario, ossia all'ordine sociale. Questo sarebbe il risultato di leggi di mercato che operano in modo invisibile.

Partendo da questo duplice presupposto filosofico ed economico, per Smith lo Stato deve allora semplicemente lasciar agire i singoli soggetti economici, deve ostacolarli quanto meno possibile, anzi la sua attività deve consistere proprio nel favorire l'economia e nel combattere quei comportamenti che invece potrebbero fungere da ostacolo alla libera attività economica.

A tale teoria si oppose, dopo quasi cento anni, la fortissima critica di Karl Marx, formulata prima in vari studi e scritti di carattere filosofico-politico, poi espressa con le categorie dell'economia poli-

¹ A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, W. Strahan and T. Cadell Editions, 1776.

tica nell'opera *Il Capitale* (1867)². Conseguenza ne fu l'edificazione, dopo altri cinquant'anni circa, a partire dal 1917, in regioni importanti del mondo, di un modello di società del tutto opposto a quello liberista, nel quale lo Stato domina completamente l'economia, evidentemente sulla base della concezione filosofica marxiana della natura sociale e non egoistica dell'essere umano (quindi l'uomo come essere sociale e non economico).

Marx, infatti, seguendo un ragionamento improntato alla fiducia in una natura sociale dell'essere umano, che ha le proprie origini nel pensiero di Jean-Jacques Rousseau, individua nella proprietà privata, in particolare in quella dei mezzi di produzione, l'elemento che impedisce quell'armonia sociale, invece ritenuta sicura da Smith. Ciò a causa dello sfruttamento dell'uomo sull'uomo, reso possibile da quella forma di proprietà, per cui alcuni esseri umani, la maggior parte, non disponendo di tale proprietà, devono vendere la propria forza-lavoro a coloro che invece ne dispongono.

La proprietà dei mezzi di produzione, dunque, è per Marx l'ostacolo fondamentale all'armonia sociale. Soltanto una rivoluzione, voluta e realizzata dalla maggioranza dei non-proprietari, il proletariato, contro i proprietari, può eliminare tale ostacolo fondamentale, trasformando la proprietà dei mezzi di produzione da privata in pubblica.

Da questa disanima, necessariamente breve per ovvii motivi di spazio, ma che mette comunque in luce i concetti fondamentali, risulta in modo chiaro come le due teorie abbiano estremizzato in modo molto pericoloso il discorso: da una parte abbiamo una teoria che assolutizza l'individuo, riducendo al minimo i diritti dello Stato, il quale viene chiaramente in second'ordine rispetto al primo e non è considerato avente una pari dignità; dall'altro, al contrario, una teoria che assolutizza lo Stato, identificando il bene di tutti gli individui con il bene dello Stato e non riconoscendo pari dignità a quegli individui i quali invece intendano affermare sia in senso politico (dissenso), sia in senso economico (imprenditoria privata) la propria individualità.

Evidentemente un'estremizzazione pericolosissima e tutto il sangue che è stato versato nel ventesimo secolo ne è stata purtroppo una diretta conseguenza.

Oggi, nonostante sembri che la concezione liberista dell'economia e liberale dello Stato si stia decisamente affermando a livello planetario, non solo resta però tale suddivisione del mondo in due tipi fondamentalmente diversi di organizzazioni socio-economiche, ma l'assunto dell'au-

² K. Marx, *Das Kapital*, Hamburg, Otto Meissner Verlag, 1867.

toregolazione del mercato è stato ampiamente smentito dalla storia e gli Stati, anche nei sistemi socio-economici capitalisti, devono intervenire massicciamente per mantenere sia una certa armonia sociale, per esempio tramite i sindacati, sia anche proteggendo la natura dall'inquinamento industriale e dallo sfruttamento delle risorse.

D'altra parte non è che al comunismo sia andata meglio. L'Unione sovietica è crollata e la Cina si sta fortemente sviluppando in senso capitalista grazie all'ampio sfruttamento dei mercati mondiali, quindi proprio di quella componente decisiva del capitalismo che essa pure in linea teorica come Stato comunista dovrebbe aborrire.

Tornando ora al nostro quesito sulla centralità culturale dell'Europa, possiamo constatare che entrambi, capitalismo e comunismo, hanno avuto origine in Europa. Il continente europeo ha fornito, quindi, al mondo entrambe le teorie, sia la sua forma di organizzazione filosofica e socio-economica liberista, sia anche il suo possibile opposto, dunque quella teoria che cerca di costruire una radicale alternativa al progetto capitalistico.

Partendo da queste premesse, la prima conclusione che possiamo trarre da tale breve schizzo degli ultimi due secoli e mezzo circa di storia, è che l'Europa si presenta da un punto di vista culturale anzitutto come il luogo in cui è pensata l'organizzazione filosofica, socio-economica e quindi anche politica della comunità umana a livello mondiale.

Cerchiamo di capire ora:

- in primo luogo per quale motivo proprio l'Europa sia stata tale luogo di formazione del nucleo concettuale che ha retto e ancora regge l'organizzazione politica mondiale internazionale;
- in secondo luogo se essa possa svolgere ancora oggi e nel prossimo futuro tale decisiva funzione di guida filosofico-politica dell'umanità.

4. Il motivo della centralità filosofico-politica dell'Europa nel mondo.

Riguardo alla prima domanda, la risposta da dare può essere una sola: l'Europa ha potuto svolgere tale funzione universale perché essa è stata la sede geografica della filosofia, ossia dello sviluppo dello spirito, il quale, nel corso di ben 2500 anni almeno, ha elaborato in sé la capacità di comprendere il mondo, dunque l'ambiente in cui esso vive, e di conseguenza di formulare un ideale, un progetto etico e socio-politico di vita in esso.

Questo immenso lavoro filosofico, svolto da centinaia e forse anche migliaia di filosofi, anche se noi poi oggi ne ricordiamo solo alcune decine, ha condotto proprio intorno alla fine del 1700 alla dottri-

na dell'Illuminismo. Essa ha segnato una svolta profonda nella storia dell'umanità, consentendo quello che Immanuel Kant, sicuramente uno dei più grandi pensatori della storia dell'umanità e probabilmente anche il pensatore simbolo del pensiero illuminista, ha definito come “(...) l'uscita dell'uomo dallo stato di minorità (...)”³.

Con l'illuminismo l'essere umano si rende, infatti, definitivamente conto di essere nella propria essenza “ragione” e che tale ragione da un punto di vista teoretico è in grado di comprendere il mondo (anche se per Kant in modo ancora soggettivo o tutt'al più intersoggettivo, mentre poi Schelling e Hegel, sviluppandone il pensiero, comprenderanno la capacità dell'uomo di pervenire a una conoscenza oggettiva della realtà). Da un punto di vista etico, poi, l'uomo diventa cosciente di poter (e dover) realizzare il bene.

Mentre, dunque, fino a Kant o comunque fino al pensiero illuminista anche francese e inglese, era stata la religione a dominare l'organizzazione sociale dell'umanità, da quel momento in poi la situazione cambia: la filosofia, dunque la ragione, prende con decisione nelle proprie mani l'organizzazione dello Stato. Gli ultimi due secoli, l'Ottocento e il Novecento, sono stati dominati appunto dalla filosofia, anzi dalle filosofie che si sono contese il dominio della politica e quindi dell'organizzazione della vita della comunità umana sul pianeta Terra.

Abbiamo allora già la prima risposta alla domanda circa il motivo per cui proprio l'Europa sia la sede in cui, almeno fino ad oggi, sono stati pensati i modelli socio-economici dell'organizzazione politica dell'umanità. Si tratta della centralità del nostro continente nello sviluppo della storia della filosofia, la quale, partendo dalla Grecia, si è poi pian piano nel corso dei secoli sviluppata nelle altre nazioni europee, Italia, Spagna, Francia, Inghilterra ecc. per trovare poi tra la fine del Settecento e l'inizio dell'Ottocento, ma anche poi successivamente nel corso di tutto l'Ottocento, il proprio momento, almeno temporaneamente, conclusivo in Germania (suggestiva a tal proposito la concezione della storia della filosofia proposta da Bertrando Spaventa, fondata sull'idea di una “circolazione della filosofia europea”⁴, secondo la quale la filosofia tornerà prima o poi a fiorire nei suoi luoghi d'origine, quindi in Italia e in Grecia).

³ “Aufklärung ist der Ausgang des Menschen aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit.”, in: I. Kant, *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* Berlinische Monatsschrift, Haude und Spener Verlag, Berlin, H. 12 (1784), p. 481.

⁴ B. Spaventa, *Prolusione e introduzione alle lezioni di filosofia del 1861 nella Università di Napoli*, Napoli, Stabilimento Tipografico di Federico Vitale, 1862.

5. *Il futuro della centralità filosofico-politica dell'Europa nel mondo.*

Veniamo ora alla seconda questione, ossia se l'Europa possa svolgere ancora oggi e in futuro tale sua funzione culturale e intellettuale di essere il luogo in cui si pensa l'organizzazione sociale, economica e politica dell'umanità.

Per dare una risposta a tale domanda, cerchiamo anzitutto di capire quale sia la situazione attuale dell'umanità. In linea generale possiamo dire che i 250 anni circa di sviluppo intenso del capitalismo, compreso il tentativo del suo superamento da parte del socialismo-comunismo, sono stati sicuramente i due secoli più terribili della storia dell'umanità. Proprio l'evoluzione della tecnica militare, dovuta ovviamente allo sviluppo industriale, a sua volta conseguenza del pensiero liberale e liberista, ha messo nelle mani dell'essere umano armi micidiali che hanno causato dolore e morte in quantità e dimensioni prima inconcepibili. Soltanto l'uso della bomba atomica e poi l'evoluzione di questa in bomba nucleare hanno impedito, secondo il principio della deterrenza, che si verificasse una terza guerra mondiale, cui si è andati in alcuni momenti della storia recente molto vicini, con conseguenze assolutamente imprevedibili a livello planetario.

Volendo trarre un bilancio dello sviluppo del pensiero liberale nel corso degli ultimi due secoli, non potremmo che trarne un bilancio fondamentalmente negativo, perché, se è vero che il benessere materiale ha allungato la vita media dell'uomo, almeno in Occidente, migliorandone anche la qualità e quindi le possibilità di realizzazione individuale e potremmo dire anche di felicità, com'era del resto nelle intenzioni della filosofia scozzese da cui prese le mosse Adam Smith, è anche vero però che il prezzo pagato a livello mondiale per questo indiscutibile progresso materiale è stato altissimo.

A questo punto occorre chiedersi se siamo disposti in futuro a pagare ancora tale prezzo, perché è inutile illudersi che il periodo delle guerre anche nel mondo occidentale sia terminato nel 1945, poiché purtroppo le situazioni di conflitto che minacciano di degenerare prima o poi in una guerra, che possa coinvolgere anche l'Occidente, persistono tutt'ora e, come del resto è sempre accaduto nella storia, ne sorgeranno ancora altre in futuro. A questa possibilità, purtroppo sempre aperta, di una guerra che da locale possa evolversi in mondiale, v'è da aggiungere poi la questione sempre attualissima e in modo ricorrente del terrorismo. Esso, se oggi è arrivato alle armi chimiche, per lo sviluppo inevitabile e inarrestabile della tecnica presto o tardi arriverà ad armi ben più distruttive. Ciò non è probabile, bensì sicuro.

Chiediamoci allora: può fare l'Europa qualcosa per indirizzare la storia futura dell'umanità verso un cammino di pace ovviamente mondiale e quindi, se non distruggere per sempre la possibilità di un conflitto catastrofico, almeno renderlo altamente improbabile, eliminando quelle cause che in quanto sempre attive, sebbene nascoste, prima o poi trovano un catalizzatore e da latenti diventano attuali?

Ci chiediamo ancora: possibile che l'Europa abbia elaborato soltanto la concezione liberale e liberista, fortemente improntata sull'individuo, e la concezione opposta di tipo socialista e comunista, chiaramente improntata sullo Stato proprio in opposizione all'impostazione individualista di tipo capitalista, e non sia riuscita a elaborare anche una concezione mediana? Questa dovrebbe essere capace di considerare al proprio interno sia le giuste pretese dell'individuo a una propria realizzazione materiale e spirituale, sia anche la necessità che lo Stato fermamente controlli tale sviluppo individuale e non faccia sì che individui, operanti con scopi egoistici e individualistici, diventino una minaccia per lo Stato stesso, sottomettendo altri individui, magari meno portati all'individualismo e più portati invece a un comportamento aperto al sociale.

Tale aspetto culturale e spirituale è essenziale, come ammonisce il grande storico inglese Arnold Toynbee nel suo pregevole lavoro *Il racconto dell'uomo. Cronaca dell'incontro del genere umano con la Madre Terra*: "Nell'arco di questi due ultimi secoli l'Uomo ha accresciuto la propria potenza materiale a un grado tale da divenire una minaccia per la sopravvivenza della biosfera, ma non ha sviluppato di pari passo le proprie possibilità spirituali; anzi, lo iato tra queste e la sua potenza materiale è andato di conseguenza ampliandosi. Questa discrepanza è motivo di perturbazione, perché solo uno sviluppo delle potenzialità spirituali dell'Uomo è ormai l'unico mutamento concepibile nella costituzione della biosfera che può proteggere la biosfera stessa, e l'Uomo con essa, dalla distruzione a causa di un'avidità che è oggi armata della forza necessaria per sconfiggere i suoi stessi fini."⁵

6. La concezione filosofico-politica di superamento della dicotomia liberalismo-comunismo, individuo-Stato.

Sempre avendo come punto di riferimento Immanuel Kant, che dai giovani tedeschi a lui contemporanei veniva chiamato "Vater (padre) Kant", troviamo nelle sue opere di carattere pratico, in particolare nella

⁵ A. Toynbee, *Il racconto dell'uomo. Cronaca dell'incontro del genere umano con la Madre Terra*, Milano, Garzanti 1987, p. 582 (originale inglese: *Mankind and Mother Earth. A Narrative History of the World*, Oxford, Oxford University Press, 1976).

Fondazione della metafisica dei costumi (1785)⁶ un pensiero importantissimo, il quale, presupponendo il principio della ragione e l'ideale della libertà di stampo chiaramente illuministico e liberale, nondimeno apre l'etica ad un discorso di tipo comunitario. Si tratta del secondo imperativo categorico, che recita così: "Agisci in modo da aver bisogno dell'umanità, sia nella tua persona come anche nella persona di ogni altro, sempre allo stesso tempo come fine e mai soltanto come mezzo."⁷

In tale principio Kant individua come regola fondamentale dell'agire etico la considerazione dell'altro essere umano come fine e mai come mezzo. Si tratta di un pensiero storicamente importantissimo, poiché segna il passaggio dalla concezione etica illuministica e quindi anche liberale inglese di stampo empirista e individualista, alla concezione etica prima trascendentale poi idealistica, sviluppata tra gli altri in particolare da Fichte, Schelling e Hegel. In quest'ultima concezione filosofica, che ha sicuramente nel sistema filosofico hegeliano il proprio momento sintetico, troviamo, infatti, una dottrina etica, dalla quale deriva poi anche una teoria socio-economica e politica, in grado di individuare il giusto equilibrio tra la realizzazione dell'individuo e la necessità che lo Stato la regoli e limiti, conferendole sia le proprie giuste dimensioni, sia anche il proprio adeguato orientamento etico. Il secondo imperativo kantiano segna quindi il momento di svolta da una visione puramente individualistica dell'etica a una sua visione intersoggettiva, sociale, comunitaria.

La concezione hegeliana dell'eticità, quale si trova nella filosofia dello spirito oggettivo dell'*Enciclopedia delle Scienze Filosofiche*⁸, rappresenta il momento culminante di tale sviluppo idealistico volto a superare la dicotomia tra individuo e Stato. Nel concetto di "eticità assoluta" il filosofo di Stoccarda ritiene, a nostro avviso in modo corretto, di trovare il giusto equilibrio tra la libertà del singolo, quale parte del tutto costituito dallo Stato, e la necessità che le varie libertà individuali all'interno dello Stato, di cui fanno appunto parte, trovino una loro armonizzazione. Soltanto in tal modo, infatti, gli individui possono vivere una vita degna di essere vissuta e allo stesso tempo la comunità statale

⁶ I. Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Riga, Johann Friedrich Hartknoch Verlag, 1785.

⁷ Traduzione mia, originale tedesco: "Handle so, daß du die Menschheit, sowohl in deiner Person, als in der Person eines jeden andern, jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchst", in: *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Akademie-Ausgabe Kant Werke IV*, Berlino, Walter de Gruyter Verlag, 1968, p. 429, 10-12.

⁸ G.W.F. Hegel, *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse*, Heidelberg, Verwaltung des Oßwald'schen Verlags (C.F. Winter), 1830.

può garantire a ognuno, indipendentemente dalle condizioni fortuite della propria nascita, una vita dignitosa.

Hegel, sulla base di serrate argomentazioni logico-metafisiche che qui non possiamo elencare, alle quali il filosofo dedicò studi durati decenni confluiti poi nella *Scienza della Logica* (1812-16)⁹, individua come senso della vita del singolo e quindi sua realizzazione terrena una vita dedicata alle istituzioni intersoggettive in cui è riconosciuto nella propria dignità di essere umano (uomo o donna), di lavoratore e di cittadino. Si tratta della famiglia, della società civile e dello Stato.

Ognuna di tali istituzioni è fondata da un valore etico: la famiglia dall'amore, la società civile dal lavoro, lo Stato dall'umanità. Nella famiglia l'essere umano si realizza come marito o moglie, padre o madre, figlio e figlia e così via; nella società civile come lavoratore secondo le varie professioni; infine, nello Stato si realizza come cittadino. Quel che accomuna tali istituzioni è l'elemento della creatività: la famiglia è una creazione dell'individuo; nel lavoro l'individuo è creativo e contribuisce a produrre quei beni che servono alla propria comunità e quindi indirettamente attraverso lo scambio economico anche a se stesso; infine, anche lo Stato è creazione politica, che rende possibile sia la vita della famiglia, quindi degli individui che ne fanno parte, sia l'intera organizzazione del mondo del lavoro, dunque della società civile¹⁰.

L'ideale kantiano dell'essere umano come fine, scopo per l'altro essere umano è realizzato, pertanto, pienamente nella concezione hegeliana dell'eticità: nella famiglia i coniugi sono fine l'uno per l'altro e ovviamente i figli fine per i coniugi e reciprocamente i genitori devono essere fine per i figli; nel mondo del lavoro il lavoratore deve avere come scopo la produzione di un bene che serva alla comunità e non deve mai avere il profitto individuale come fine del lavoro, bensì sempre il bene comune, anche perché ciò oltre tutto gli ritorna, avendo anche gli altri lavoratori come fine la produzione di quei beni che servono a lui; infine, nello Stato il contributo che il cittadino dà a livello politico sia passivo, eleggendo coloro che poi elaboreranno le leggi, sia attivo, se si fa eleggere, avrà come fine la vita dello Stato e quindi la vita propria e degli altri concittadini sia presenti sia anche futuri, quindi anche le prossime generazioni.

⁹ G.W.F. Hegel, *Wissenschaft der Logik*, Nürnberg, Johann Leonhard Schrag Verlag, 1812-16.

¹⁰ Cfr. M. De Angelis, *Filosofia per tutti (1.0). Manifesto per l'Identità Filosofica del Popolo Europeo*, Lecce, Libellula, 2016, pp. 45-62.

In tale concezione hegeliana dell'eticità assoluta viene pertanto saldamente mantenuta e conservata come fondamento la coppia concettuale ragione e libertà che è anche a fondamento della concezione illuministico-liberale e quindi anche del capitalismo, ma tale libertà e tale ragione non vengono considerate come qualcosa d'individuale e di egoistico, bensì come qualcosa di sociale. La scoperta di Hegel, basandosi ovviamente su Kant, è che la felicità dell'individuo, la sua autorealizzazione, sia soltanto possibile nelle forme sociali della famiglia, del lavoro e dello Stato. Solo avendo come scopo gli altri esseri umani l'individuo trova, infatti, il proprio riconoscimento come essere individuale, nelle varie funzioni che esso svolge nella società e nei vari ruoli che in essa assume. Agli altri esseri umani si è, infatti, sempre relazionati sulla base di quelle che sono le condizioni anche naturali della vita, quindi l'amore conduce alla famiglia con lo scopo della riproduzione, il bisogno di procacciarsi i beni essenziali per vivere conduce al lavoro ed infine la necessità di unirsi per dominare insieme le difficoltà della vita conduce ad unirsi in comunità statali sempre più grandi, superando quindi le inimicizie e le guerre tra popolazioni distinte.

Una tale concezione etica e quindi anche socio-economica e politica si rivela essere la giusta via di mezzo tra uno sfrenato ed egoistico individualismo, proprio della concezione liberista di stampo smithiano, il quale alla fine ha portato soltanto allo sfruttamento dell'uomo sull'uomo, ad una situazione mondiale di concorrenza e anche di sfruttamento dello Stato su un altro Stato, in ultima analisi dunque alle guerre mondiali ed alla situazione attuale di difficoltà di convivenza tra varie culture in un mondo ormai globalizzato ed unitario, e dall'altra parte un rigido socialismo di stampo comunista, che non è riuscito a comprendere le giuste esigenze di autorealizzazione dell'individuo e quindi a garantire ai singoli quelle libertà fondamentali irrinunciabili da un punto di vista illuminista, anch'esso ormai irrinunciabile nel progresso dello spirito umano.

7. L'Europa culla anche del mondo futuro.

Da questo punto di vista superiore di superamento della dicotomia individuo-Stato, che ha bloccato il mondo per tutto il secolo scorso e ancora oggi, per quanto in modo surrettizio, ancora lo blocca, non consentendo quella aperta e pacifica collaborazione fra le grandi potenze che soltanto potrebbe garantire una pace duratura e stabile dappertutto sul pianeta Terra, si apre la possibilità per l'Europa di confermarsi an-

cora una volta come lo spazio geografico nel quale sono elaborate quelle teorie che poi consentono lo sviluppo culturale e spirituale dell'umanità intera. Il tempo dello sviluppo liberale e liberista è ormai finito, come del resto è cessato il tempo dello sviluppo socialista e comunista. Quel che si staglia all'orizzonte è un mondo globale nel quale non ci può essere né lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo, né lo sfruttamento di uno Stato su un altro Stato, ma neanche è pensabile che le libertà fondamentali dell'individuo siano calpestate in un sistema dittatoriale, per quanto orientato all'uguaglianza sociale.

L'Europa grazie alla concezione hegeliana dell'eticità assoluta, che ovviamente deve essere oggi attualizzata, migliorata, perfezionata, ha fornito, comunque, all'umanità la chiave per costruire un mondo di pace, nel quale l'individuo possa autorealizzarsi non contro lo Stato ma per lo Stato, non contro la comunità ma per la comunità e lo Stato a sua volta abbia di mira la realizzazione, la felicità dell'individuo stesso. Stato e individuo non sono dunque due opposti, bensì entrambi una sola cosa, l'essere umano sociale, non potendo esistere né una società senza individui né individui senza società.

Questa è la base filosofica sulla quale costruire un'Europa nuova, la quale non solo costruisca la pace al proprio interno, come del resto sta già facendo e con successo ormai da settant'anni, ma sia anche in grado di essere il modello di una pace a livello mondiale. Le altre potenze, gli Stati Uniti, la Russia, la Cina come anche gli Stati emergenti, sono, infatti, incapsulate in una visione ormai superata che si fonda sull'individuo o sullo Stato, ma che non riesce a comprendere l'unità di entrambi e, soprattutto, a livello mondiale fanno prevalere il principio dello sfruttamento dello Stato su di un altro Stato, il principio della concorrenza e non quello della cooperazione e della collaborazione.

Anche in questo caso bisogna riferirsi oltre che a Hegel sempre a "padre Kant", il quale nel 1795 pubblicò un testo fondamentale, oggi attuale più che mai: *Sulla pace perpetua*¹¹. Solo una federazione mondiale di Stati liberi può garantire una pace perpetua sulla terra. L'Europa deve prima realizzare al proprio interno tale ideale kantiano, seguendo il principio filosofico e quindi anche socio-economico, dell'eticità assoluta, poi farsi promotrice a livello mondiale di una federazione di Stati, la quale anch'essa si basi sul principio dell'eticità assoluta. Per una pace duratura e stabile sul pianeta Terra non esiste altra possibilità. La filosofia ci ha fornito i mezzi concettuali per realizzare una federazione mondiale che consenta a tutti gli esseri umani una vita dignitosa, indi-

¹¹ I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, Königsberg, Friedrich Nicolovius Verlag, 1785.

pendentemente dal fortuito luogo di nascita. Sta a noi, a tutti noi, far sì che questi principi filosofici divengano realtà politica sulla base della grande tradizione filosofica europea.

8. *I fondamenti filosofico-religiosi del nuovo mondo.*

Ma non solo a livello di discorso etico e socio-economico la grande filosofia classica da Kant a Hegel contiene i principi del superamento dell'attuale situazione di stallo nelle relazioni internazionali. Anche a livello di discorso etico-religioso, tale filosofia ci fornisce la chiave per risolvere quello che sempre più appare come l'altro ostacolo alla pace nel mondo di domani, ossia lo scontro tra la civiltà razionale e filosofica di origine europea e occidentale e le culture ancora fortemente ancorate alla religione, con le quali essa inevitabilmente viene a contatto nel mondo ormai globalizzato. Anche qui Kant si rivela come colui che ha spianato la strada. È del 1793 il suo scritto *La religione nei limiti della semplice ragione*, in cui il filosofo chiarisce la via che porterà dalle varie religioni singole, ancora dogmatiche e intrise di superstizione, all'unica religione universale e razionale del futuro¹². Questa costituirà la "chiesa invisibile", l'unione ideale di tutti coloro che si comportano in modo morale e che non hanno bisogno d'istituzioni oggettive ed esteriori per farlo, poiché ne portano il fondamento nel proprio cuore e nella propria ragione. L'intero discorso filosofico hegeliano, poi, che proprio da tale scritto kantiano aveva preso le mosse negli anni dello studio universitario a Tubinga, presenta la propria filosofia appunto come una religione razionale, che non è in alcun modo ateismo, poiché riconosce un Assoluto, dunque una forza razionale creatrice infinita superiore all'uomo finito, da cui questi dipende, ma lo considera immanente e non trascendente, presente in modo immanente solo nella natura e nell'uomo.

Insomma, anche nel campo della concezione etico-religiosa la filosofia europea, sviluppatasi in Germania tra fine Settecento e inizio Ottocento, portando temporaneamente a termine il cammino più che bimillenario iniziato in Grecia, ha posto le basi per una concezione di conciliazione e non di opposizione tra la profonda esigenza umana di un contatto religioso con l'Assoluto e il principio irrinunciabile della razionalità.

Questa è, dunque, la missione storica che spetta all'Europa, questo il suo senso filosofico! Avviare lo sviluppo di una nuova civiltà, la quale sia di conciliazione tra individuo e Stato, tra visione religiosa e filosofica dell'Assoluto. Così l'Europa si mostrerebbe ancora una volta

¹² I. Kant, *Die Religion innerhalb der Grenzen der bloßen Vernunft*, Königsberg, Friedrich Nicolovius Verlag, 1793.

come il luogo geografico dal quale nasce il nuovo, il nuovo mondo, la nuova società, la nuova speranza per l'umanità, ossia che in futuro ci sia benessere, ma per tutti e non solo per alcuni, libertà, ma per tutti e non solo per alcuni, che gli Stati cooperino e collaborino all'interno di una federazione mondiale, che la visione razionale e quella religiosa del mondo trovino in una filosofia, capace di comprendere l'Assoluto, un punto di consenso comune, capace anche di fondare un'etica comune, dei principi di comportamento individuale e sociale condivisi.

Senza una tale condivisione, senza una base comune, sarà molto difficile, se non impossibile, che il mondo ormai globalizzato possa mai raggiungere una situazione di vita pacifica e dignitosa per tutti sul pianeta Terra.

Una nuova filosofia, la quale non faccia altro che esporre in modo semplice, chiaro, comprensibile a tutti, i principi fondamentali del pensiero kantiano-hegeliano, che contengono la grande summa dell'intera storia filosofica europea, correggendone anche ovviamente quei singoli concetti inevitabilmente ormai superati, deve spianare la via all'Europa del futuro, agli Stati Uniti d'Europa!

9. La missione cosmico-storica dell'Europa e le linee fondamentali della sua realizzazione.

Il nascente Stato europeo dovrà quindi costituire la forza politica capace di modellarsi anzitutto esso stesso sulla base di tale nuova filosofia per poi propagarla in modo ovviamente pacifico nel mondo intero, come del resto l'Europa ha già fatto con il liberismo e il socialismo. Il mondo, insomma, che piaccia o no, viene pensato in Europa, oggi come allora. Questa è dunque la missione dell'Europa, il senso filosofico del suo diventare "Stato" unitario, questa l'idealità che può anche rinnovare il processo di unificazione, oggi chiaramente in una fase critica. Nella storia dell'Europa del resto, come in qualsiasi altra storia, le fasi critiche ci sono sempre state, ma hanno sempre anche preparato una nuova rinascita, sono state il motore di un nuovo slancio ideale. Non diversamente sarà, quindi, per questa crisi, l'importante è individuare la direzione da prendere per superarla e rinascere. Il presente breve saggio intende appunto proporre una.

Questo triplice movimento:

1. elaborazione della nuova visione filosofica;
2. fondazione sulla sua base del Partito Filosofico Europeo;
3. costruzione degli Stati Uniti d'Europa come Stato filosofico corrispondente al principio dell'unità inscindibile d'individuo e Stato,

costituisce il percorso da compiere nei prossimi anni per condurre l'Europa a compiere la missione storica, cui essa è chiamata.

10. *La visione opposta: l'Europa come mera espressione geografica ed economica.*

A tale visione “filosofica” e “ideale” del progetto europeo si potrebbe contrapporre una visione strettamente “geografica” e “materiale”, la quale individui nell'Europa non tanto un ideale di rinnovamento dell'umanità tutta, quanto una semplice comunità d'interessi anzitutto economici e materiali. Questa è la visione corrente del progetto europeo, il quale ha perso nel corso dei decenni la connotazione ideale che aveva nel suo *Manifesto* originario, che ormai non viene neanche più citato e spesso neanche è conosciuto, neppure da coloro che poi in vari movimenti e istituzioni lo portano avanti. Così si riduce l'Europa a un'espressione geografica e il suo contenuto politico alla conservazione e all'accrescimento del benessere materiale, in chiara contrapposizione e quindi anche in concorrenza con ciò che non è “Europa”.

11. *Analisi filosofica del concetto di “Europa”.*

Nella seconda parte del nostro saggio vorremmo scardinare dialetticamente il concetto stesso di “Europa” come formazione geografica e mostrare come in esso in realtà non si annidi altro che il concetto stesso dello Stato *tout court*.

Nessun tema è, infatti, tanto attuale e scottante oggi come il concetto di Europa. Il motivo di ciò risiede nel fatto che sta nascendo un nuovo Stato sotto i nostri occhi, ma alla fine nessuno sa bene di che tipo di Stato si tratti. Che stia nascendo un nuovo Stato è evidente, nonostante i movimenti nazionalisti e populistici, i quali potranno portare via qualche pezzo a tale Stato e rallentarne il decorso della formazione, ma non certo arrestarne l'inarrestabile marcia. Come nel caso della nascita dello Stato italiano e di quello tedesco nel corso dell'Ottocento, nel processo di unificazione europea le prime mosse concrete sono state a livello economico, in particolare poi dopo i vari trattati iniziali (CECA e così via) soprattutto l'unione doganale (Schengen) e l'unione monetaria (l'euro). Il motivo di ciò è molto semplice, pur nella complessità delle questioni economiche. Prima di poter impostare una politica comune, dunque prima di poter pensare e agire in modo “positivo”, si deve pensare e agire in modo “negativo”, ossia togliendo i vincoli, eliminando gli ostacoli. Questi sono anzitutto da una parte i confini, dall'altra la moneta. Così Schengen ha tolto i confini, l'Euro ha tolto

l'ostacolo principale al commercio, ossia la diversità delle monete. Si tratta, dunque, di rimozione di ostacoli e non di una vera e propria politica economica unitaria.

Dall'altra parte, a livello centrale e politico, il Parlamento e la Commissione europea stanno operando da anni a livello di emissione di direttive comuni ai vari Stati europei. Non si tratta di leggi vincolanti e obbligatorie, mancando una capacità coercitiva da parte del potere centrale europeo. Tali direttive hanno, però, l'importantissima funzione di "armonizzare" le varie legislazioni nazionali, quindi di renderle simili tra di loro, preparando così il momento dell'unificazione vera e propria. Questa, evidentemente, quando sarà il momento, non potrà trovare legislazioni radicalmente diverse nei vari paesi, ci dovrà essere un codice unico sia civile sia penale e poi tutta una serie di leggi uguali dovunque in Europa. Per adottare tali codici unici bisognerà evidentemente partire da legislazioni simili, non del tutto diverse. Tali leggi andranno evidentemente a sostituire i codici e le leggi nazionali, fin allora in vigore. Affinché tale operazione finale sia quanto più possibile indolore, le varie legislazioni nazionali vanno, quindi, armonizzate prima. Tal è il compito delle direttive europee in questo stadio iniziale del processo di unificazione.

Insomma, ormai da settant'anni si sta preparando il terreno per la nascita degli Stati Uniti d'Europa. Essa può essere rallentata da periodi di crisi, quale quello attuale dovuto soprattutto all'immigrazione dai paesi arabi e africani, può perdere pezzi anche importanti come nel caso della *Brexit*, ma non può essere arrestata del tutto: si è troppo avanti dopo sette decenni di storia unitaria entrati ormai nel cuore e nel pensiero di tanti cittadini europei.

12. *La problematica della determinazione dei confini europei.*

Il vero punto cruciale della questione, quindi, non è quello relativo alla determinazione del momento concreto della nascita degli Stati Uniti d'Europa, ossia quando si passerà dalla fase odierna preparatoria a quella poi conclusiva, quanto piuttosto ai confini di tale Stato europeo¹³. L'Europa, infatti, non è come tale geograficamente ben definita, i suoi confini esterni sono elastici, tant'è che anche la Turchia, uno Stato che sta dimostrando negli ultimi anni sempre più di non appartenere culturalmente all'Europa, nondimeno è, comunque, in contatto da anni con le autorità europee per una sua possibile adesione al progetto europeo.

¹³ Cfr. al riguardo il pregevole saggio di L. Alfieri, *I confini d'Europa*, Europea, 1, n. 2 (2016), pp. 7-32.

Una riflessione molto più interessante riguarda, però, i confini europei verso est e verso ovest.

Per quanto riguarda l'ovest, sebbene l'Oceano Atlantico evidentemente divida la costa occidentale europea dalle Americhe, nondimeno è evidente che culturalmente sia il nord sia il sud del continente americano siano profondamente affratellati con gli Stati europei, in quanto culturalmente "costole" di tali Stati. Dunque, si può pensare all'Oceano Atlantico come unione e non separazione tra l'Europa e le Americhe. Poniamoci ora questa ipotetica domanda: se un giorno, a formazione degli Stati Uniti d'Europa avvenuta, qualche Stato americano del nord, per esempio il Canada, o del Sud, per esempio l'Argentina, chiedesse di entrare a far parte di tali Stati Uniti d'Europa, capaci di attrarli per il loro sviluppo civile pacifico ed equilibrato, potrebbero mai le autorità europee del momento, magari addirittura ad adesione avvenuta della Turchia, rifiutarsi? Naturalmente, sarebbe per l'Europa un onore oltre che una convenienza per il progetto di pace, che è poi alla fine il vero e proprio scopo del processo di unificazione europea, avere al proprio interno due "pezzi" così importanti sullo scacchiere mondiale. Dunque, l'accettazione dell'ipotetica richiesta può considerarsi del tutto logica e quindi anche sicura.

Non diverso è il discorso nella direzione orientale. La Russia è uno Stato culturalmente profondamente europeo. Essa fa parte a pieno titolo della storia europea, incomprendibile senza la sua partecipazione. Soltanto la rivoluzione russa e poi l'istituzione dell'Unione Sovietica hanno "chiuso" la Russia nei confronti non solo di parte dell'Europa, ma del mondo intero, per cui nei prossimi decenni, essendo venuta a mancare tale chiusura politica, una volta completata la transizione della Russia da Stato comunista a Stato democratico, un riavvicinamento agli Stati europei sembra ovvio e scontato. Per quanto ciò verrà fortemente ostacolato dagli USA, nondimeno sarà un processo storico anch'esso inarrestabile. Se un giorno arriverà, allora, una richiesta da parte della Russia di aderire agli Stati Uniti d'Europa, la risposta da un punto di vista logico non potrà che essere positiva.

Il senso di questo ragionamento non è ovviamente di fare fantapolitica e futurologia, cosa che non appartiene alla filosofia. Tale disciplina s'interroga, infatti, sul senso dei concetti e degli enti reali, che tali concetti significano. Il senso di qualcosa è il suo sviluppo, ciò cui verso questo qualcosa tende. Il concetto di fiore indica per esempio il suo crescere a partire dal seme fino poi alla costituzione del fiore completo e al suo essere quindi come fiore sviluppato. Il concetto di "uomo"

indica ugualmente la persona matura, la quale è il risultato del suo sviluppo giovanile. Dunque, se il concetto di qualcosa è il senso del suo sviluppo, allora anche il concetto di “Stato europeo” e di “Stati Uniti d’Europa” starà ad indicare il senso di tale formazione statale, quindi lo sviluppo futuro che porterà appunto a essa. Un discorso sul futuro pertanto è, quindi, proprio inerente alla logica filosofica, se si capisce bene cosa sia un “concetto”, ossia se si venga in chiaro sul “concetto del concetto”, come Hegel ha chiarito e molto bene argomentato nella già citata *Scienza della Logica*.

13. *Lo “Stato europeo” nel suo concetto come “Stato mondiale”.*

Fatte queste considerazioni di tipo storico e anche logico, ne deriva allora la seguente conclusione. Posto che:

1. l’Europa da un punto di vista culturale almeno verso est e verso ovest non ha chiari confini e che i confini culturali verso sud (paesi arabi ed africani a prevalenza musulmana) esistono chiaramente e si fondano su profonde differenze, il che però non impedisce, come nel caso della Turchia, che si aprano “trattative”;

2. il senso profondo, il motivo della sua nascita è la pace, il superamento della guerra come metodo di soluzione dei conflitti mondiali, quali quelli del novecento, da cui essa sorse, e non solo locali,

si deduce che il concetto di “Europa” come formazione politica, ossia il senso del suo essere e quindi anche del suo futuro sviluppo, non può che coincidere con il concetto di Stato mondiale, quale per es. quello formulato da Immanuel Kant nel 1795. Gli Stati Uniti d’Europa portano pertanto un nome che non corrisponde al proprio concetto. Non è, infatti, uno Stato continentale che sta sorgendo, con confini geografici ben precisi e chiari, bensì un vero e proprio Stato mondiale, una comunità mondiale di tutti gli esseri umani che rifiutano la guerra come metodo di soluzione dei conflitti e quindi assumono la pace come valore politico fondamentale e prioritario nei rapporti umani.

14. *Il progetto europeo come grande progetto di “riconoscimento” interumano mondiale.*

Il progetto filosofico-politico europeo va, pertanto, del tutto ripensato e reimpostato a partire da tale suo concetto. Esso è un progetto aperto a qualsiasi comunità umana, a patto che essa rifiuti la guerra. Ma anche nel caso di tale parola e concetto, ossia “guerra”, ne va chiarito il significato. Che significa propriamente guerra? Sicuramente significa scontro armato tra due compagini statali, ma significa an-

che in senso più generale un comportamento interumano nel quale un soggetto mira a “non riconoscere” i diritti di un altro soggetto come essere umano. L’espressione “guerra tra vicini” indica per esempio molto bene tale significato più profondo della guerra. L’elemento discriminante è, allora, il mancato riconoscimento: c’è guerra quando non si riconosce il diritto dell’altro ad avere una propria dimensione di vita, un proprio spazio sia esso geografico o anche solo di realizzazione personale.

Fatta questa precisazione sul concetto di “guerra” come “mancanza di riconoscimento”, allora gli Stati Uniti d’Europa, dunque il grande progetto europeo, si rivela essere un grande, immenso progetto di “riconoscimento mondiale”! Essi sono un’apertura a tutti gli esseri umani, braccia aperte a chiunque voglia riconoscere ed essere riconosciuto, indipendentemente dalle proprie origini, soltanto perché “umano”.

Questo è il motivo per cui gli Stati Uniti d’Europa sono il nucleo originario dello Stato mondiale, del superamento definitivo della condizione di guerra e di mancato riconoscimento interumano sul pianeta Terra. Essi sono l’inizio della realizzazione del grande progetto kantiano della “Pace perpetua”. Come fu “mondiale” la tragedia che costituì l’impulso per Altiero Spinelli e per i suoi compagni di prigionia a elaborare il progetto europeo contenuto nel *Manifesto di Ventotene*, così è “mondiale”, quindi non solo continentale la dimensione vera, autentica, profonda che spetta a tale progetto.

Pertanto, anche la disamina del concetto stesso di “Europa”, pur partendo da una visione geografica e materiale, sempre ci riconduce allo stesso punto, ossia che al fondo del progetto politico europeo c’è la verità, tutta filosofica, della pace e del riconoscimento tra i popoli, quindi proprio il messaggio fondamentale del *Manifesto di Ventotene*!¹⁴

15. Lo “Stato europeo” come realizzazione del concetto stesso.

Comunque venga impostata la riflessione sul concetto di “Europa”, si perviene sempre allo stesso punto. “Europa” è lo Stato di per sé, lo Stato come garante della realizzazione dell’individuo, il quale proprio per questo vive per lo Stato. Individuo e Stato sono un’unità inscindibile, un’unità di amore, di dedizione e fiducia reciproca, l’individuo deve amare lo Stato e lo Stato deve amare i suoi cittadini, si devono prendere

¹⁴ A tal riguardo sono fondamentali gli studi di Mario Albertini, nei quali è argomentata in modo chiarissimo la superiorità dello Stato mondiale rispetto allo Stato nazionale (si veda la raccolta: M. Albertini, *Tutti gli scritti*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2006 sgg.).

amorevolmente cura l'uno dell'altro. Ma lo Stato, di cui stiamo parlando, non è uno Stato particolare, per quanto grande possa essere la sua estensione geografica, neanche alla fine il nascente Stato europeo, bensì il concetto stesso dello Stato, che si può realizzare soltanto senza frontiere interne. Non esiste un concetto dello Stato che abbia frontiere, queste sono una costruzione accidentale dovuta al processo storico di realizzazione del concetto dello Stato, che ovviamente non può essere costruito dall'oggi al domani, ma sorge per progressivo accrescimento di comunità sempre più grandi fino alla dimensione totale e mondiale. Soltanto quest'ultima dimensione corrisponde poi al concetto dello Stato! Solo nello Stato mondiale realtà e concetto dello Stato coincideranno! Del resto anche nella rosa sbocciata coincidono alla fine la realtà e il concetto stesso di fiore. Si tratta, dunque, della struttura logico-metafisica della vita e non dipende da noi e dall'essere stesso, perché anche noi siamo così e non possiamo far nulla per essere diversi, anche noi sbocciamo e tendiamo alla realizzazione del nostro concetto, quale esso sia. Ciò è stato argomentato in modo estremamente logico e chiaro sia da Aristotele che da Hegel, i due più grandi logici e metafisici della storia, oltre che da svariati altri pensatori oggi considerati "classici".

Le frontiere, quindi, vanno superate e abolite, ovviamente in modo ragionato e programmato, il tutto va preparato seriamente e non costruito dall'oggi al domani a tavolino, va realizzato pian piano, ma già da subito. Già da subito occorre impostare il processo di unificazione europea come processo di nascita dello Stato mondiale perché appunto l'Europa è un concetto filosofico, non una semplice espressione geografica.

Il dilemma dell'identità europea

ANDREA APOLLONIO

*“Questo a me pare il senso dell'identità europea:
l'europeo in conflitto con il suo essere sociale
per diventare, con gli altri, ciò che è, un uomo.”*

(Mario Albertini, *L'Identità europea*, Il Federalista, 1977)

Introduzione.

Il progetto di integrazione europea è una delle ambizioni politiche più grandi del nostro secolo e del secolo precedente. Esso segna un crocevia, pone un'alternativa paradigmatica al destino della società umana. Il compimento del progetto di integrazione – ovvero la fondazione dello Stato federale europeo – sprigionerebbe due elementi di novità assoluta: una innovazione istituzionale, vale a dire il primo modello statale post-nazionale e le prime istituzioni democratiche post-nazionali, e una innovazione culturale, ovvero la cultura post-nazionale del cosmopolitismo, dell'unità del genere umano.

Con l'avanzamento storico del processo, che fortunatamente non si arresta per la pavidità di alcuni, un quesito turba le coscienze di chi comincia a percepire la drammaticità della svolta: cosa significa essere europei? Cosa rende l'europeo tale e distinto dai non-europei? Quali elementi storici e culturali legittimano un progetto politico per il *demos* europeo? Il senso comune fornisce risposte molto chiare al dilemma. Tra i vari elementi che concorrono a formare la narrazione, due, a mio avviso, ricorrono con maggiore frequenza.

Il primo elemento è la grecità. Nessuno oserebbe negare la profonda influenza che la cultura greca ha esercitato sulla nostra civiltà. Omero, al di là del dibattito riguardante la sua esistenza come autore, è il padre del *mythos* e della narrativa occidentale. L'Iliade e l'Odissea hanno segnato i percorsi educativi di molte generazioni di studenti, plasmandone la sensibilità artistica. Platone e Aristotele sono i fondatori dell'impianto filosofico occidentale, e le loro riflessioni sul *logos* e sui concetti estetici tutt'ora offrono stimoli all'accademia e stimolano nuovo sapere

scientifico. Non per niente, Alfred North Whitehead ha affermato che “la più sicura caratterizzazione della tradizione filosofica europea è che essa consiste in una serie di note a margine su Platone”¹.

Il secondo elemento che, sommandosi al primo, concorre a formare la nostra specificità identitaria è la cristianità. Come negare che i dettami della dottrina cristiana permeino la nostra moralità? Il nostro apparato etico, i concetti di bene e male attraverso i quali orientiamo le nostre scelte, i criteri attraverso i quali giudichiamo le azioni degli altri, derivano dal costante riferimento (conscio ed inconscio) alle vicende evangeliche e ai significati che esse veicolano. La cristianità ha esteso il raggio della sua influenza ben al di là della sfera religiosa e spirituale: essa germoglia e produce frutti nella cultura popolare, nell’immaginario politico, persino nelle istituzioni pubbliche.

Tuttavia, la veridicità di queste affermazioni è solo apparente. In realtà, esse rimandano a costruzioni radicate nel nostro modo di concepire noi stessi, inserite nel nostro orizzonte concettuale, nel nostro immaginario. Sebbene non sia possibile negare che i macrofenomeni culturali della grecità e della cristianità abbiano esercitato un’influenza decisiva nella definizione di quella che oggi etichettiamo come “civiltà europea”, sarebbe scorretto sostenere che tali elementi definiscano in modo esclusivo la nostra identità culturale, che definiscano, quindi, l’europeo in quanto tale e distinto dal non-europeo.

La storiografia ci aiuta a svelare questa impropria generalizzazione: l’ellenismo, ovvero il fenomeno di diffusione della grecità nei Regni ellenistici e il suo mescolamento con elementi della cultura locale, ha coinvolto un’area geografica che si estendeva oltre i confini europei, oltre il Mediterraneo, giungendo a toccare le rive del fiume Indo. La grecità, in termini filosofici, architettonici e artistici è giunta a permeare l’essenza di popoli notevolmente lontani, sia a livello geografico che culturale, generando un bacino di pensiero condiviso.

La cristianità, similmente, è un fenomeno non ascrivibile alla sola area europea. Innanzitutto, Yehoshua Ben Yosef, l’individuo che noi conosciamo come Gesù, non era europeo, bensì palestinese; non era cristiano, bensì ebreo. La dottrina religiosa fondata sulle vicende evangeliche si è diffusa sin dai primi secoli del suo sviluppo in gran parte dell’area mediterranea. Se, nonostante le rivelazioni della storiografia, taluni decidessero di portare a limite i propri assunti, giungerebbero alla conclusione – assurda poiché derivante da premesse sostanzialmente errate – che un tedesco e un egiziano, condividendo un certo back-

¹ Alfred North Whitehead, *Process and Reality*, New York, Free Press, 1979, p. 39.

ground storico e culturale, sono similmente europei. Infatti, come ha asserito lo storico Alessandro Barbero, “essere imbevuti di cultura greca, diventare cristiani; erano tutte cose che avevano investito chi abitava in Gallia come chi abitava in Egitto, o chi abitava in Asia Minore. (...) La nascita dei regni romano-barbarici è un fenomeno che riguarda solo l’Europa”². In tal senso, esasperando la ricerca dei tratti esclusivi che ci caratterizzano come europei, la storiografia ci porterebbe a confessare la peggiore delle vergogne: la storia dell’Europa occidentale, ovvero la storia esclusiva di questa piccola parte di mondo, ha origine con le invasioni barbariche e con la conseguente nascita dei regni romano-barbarici. Paradossalmente, i barbari incivili hanno definito la nostra civiltà, aprendo un capitolo di storia esclusivamente europea.

Queste provocazioni non devono certo sconvolgere i fondamenti del nostro senso comune, o portarci a credere che, più che ai filosofi greci e ai predicatori cristiani, dobbiamo la nostra esistenza in quanto europei ad Alarico e ai suoi guerrieri. Piuttosto, ci mostrano che non esistono elementi e tratti socioculturali esclusivamente europei, non esiste una storia esclusivamente europea, non esiste l’europeo in quanto tale e distinto dal non-europeo. Il tema di fondo, che conduce all’assurdità delle nostre conclusioni, è quello dell’identità, un oggetto ambiguo e sdruciolevole, argomento privilegiato dello studio di molti filosofi e antropologi.

Ai fini della nostra analisi è utile adottare il cosiddetto paradigma contrastivo, concettualizzato dall’antropologo Fredrik Barth³. Secondo questa prospettiva teorica, l’identità, da un punto di vista scientifico, non può essere considerata un’essenza, un oggetto reperibile in natura. Piuttosto, essa è una costruzione la cui funzione primaria è quella di marcare una distinzione tra il proprio gruppo sociale e gli altri. Ovvero, l’identità consiste esattamente nei suoi stessi confini, sul crinale dei quali collide con l’alterità. Stando a questa prospettiva, non esiste l’italiano in sé, e non avrebbe senso parlare di italianità in un mondo nel quale la totalità delle terre abitabili corrispondesse alla penisola italiana. Invece, esiste l’italiano in quanto distinto dal francese, il padano in quanto distinto dal campano. Queste forme identitarie di carattere contrastivo sono puramente artificiali. Esse sono il prodotto storico di narrazioni, cioè rielaborazioni ordinate di fatti, eventi, tradizioni e idee.

² Citazione tratta da una conferenza dello storico Alessandro Barbero dal titolo *Ai confini dell’Europa: da Adrianopoli a Poitiers* tenuta a Matera il 9 febbraio 2019 nel quadro del ciclo *Future Digs, Lezioni di storia. Oltre i confini*, <https://www.youtube.com/watch?v=2ZVbKnrZI40>.

³ Per approfondimenti, consultare: Fredrik Barth, *Ethnic Groups and Boundaries*, Boston, Little, Brown, 1969.

Queste ricostruzioni ignorano la reale complessità del mondo, celando i profondi e inestricabili legami storici, sociali e culturali che uniscono un italiano ad un francese, un padano ad un campano e via discorrendo.

Il paradigma contrastivo di Barth aderisce alle identità nazionali per alcune ragioni particolari. In primo luogo, poiché le nazioni, intese come popoli i cui membri condividono etnia, lingua e cultura, sono costruzioni, cioè il risultato di una revisione mitopoietica del passato, che comporta la selezione di alcuni tratti, l'esclusione di altri e la formulazione di una narrazione ordinata e sensata. In secondo luogo, perché l'identità nazionale è per sua natura oppositiva. Essa, infatti, tende a promuovere un'omogeneità culturale interna pressoché totale, discriminando tratti eterogenei, marcando una differenza evidente con le altre nazioni e quindi postulando la naturalità dei confini. Il risultato è la produzione di un carattere nazionale, quindi di un comportamento nazionale. Il cittadino è plasmato dalla nazione ed è indirizzato a perseguire fini nazionali. Il fenomeno politico del nazionalismo, dal punto di vista identitario, sancisce la sopravvenienza del particolare, ovvero ciò che separa e distingue, sull'universale, ciò che accomuna, unisce. Per dirla con Federico Chabod, storico e filosofo italiano, “dire senso di nazionalità, significa dire senso di individualità storica. Si giunge al principio di nazione in quanto si giunge ad affermare il principio di individualità, cioè ad affermare, contro tendenze generalizzanti, il principio del particolare, del singolo.”⁴

L'antropologo Pietro Scarduelli ha dedicato un brillante volume al tema dell'identità nazionale, cercando di spiegarne il funzionamento facendo ricorso alle categorie classiche della disciplina: “Sia le identità nazionali che la nuova identità europea non sono realtà oggettive ma rappresentazioni collettive, comunità immaginate, manufatti culturali immateriali”⁵. Ciò che Scarduelli suggerisce è che l'impresa di definizione dell'identità politica di un gruppo umano consista in uno sforzo costruttivo collettivo e virtuale. “In questa prospettiva non è rilevante che gli elementi costitutivi della narrazione siano disomogenei o addirittura inconciliabili tra loro (come ad esempio cristianesimo e illuminismo, fede religiosa e razionalità scientifica, impero romano e democrazia rappresentativa). Una narrazione ideologica non deve essere necessariamente coerente: basta che sia convincente. (...) Ogni identità collettiva è per sua natura contrastiva e relazionale, perché per

⁴ Federico Chabod, *L'idea di Nazione*, Bari, Editori Laterza, 1999, p. 17.

⁵ Pietro Scarduelli, *Antropologia del Nazionalismo. Stati Uniti, Unione europea, Russia*, Sesto San Giovanni (MI), Mimesis Edizioni/Antropologia Oggi, 2017, p. 36.

esistere deve differenziarsi.”⁶ Le riflessioni dell’antropologo sono illuminanti: esse portano alla luce le contraddizioni insite in ogni tentativo di costruzione identitaria, la sua funzione persuasiva e rappresentativa. Contestualmente, però, esprime una considerazione con la quale faremo i conti nelle prossime righe: “Anche la costruzione dell’immagine dell’Europa non può evitare di ricorrere a questo meccanismo.”⁷ Scarduelli, riconoscendo processi poetici molto simili nel confronto tra le identità nazionali e l’identità europea emergente, rivela una sostanziale omologia nella natura immaginifica di tali narrazioni, postulando l’inevitabilità di un fatto: l’identità europea non potrà costruirsi se non attraverso meccanismi sostanzialmente simili a quelli ai quali ricorrono gli Stati nazionali.

Rispetto a quest’ultima affermazione, desidero proporre una tesi alternativa, articolata su due punti.

1) Il concetto di identità europea, a differenza delle identità nazionali che ad essa soggiacciono, è attualmente oggetto di una contesa. Il processo di integrazione europea, infatti, è un’impresa *in fieri*. Nessuna delle visioni in campo è definitiva; piuttosto, esse collidono, offrendo prospettive e interpretazioni diverse non di ciò che l’Europa è, ma di ciò che dovrà essere.

2) Analizzando i discorsi politici e le prospettive intellettuali, è possibile rintracciare due “paradigmi identitari”, ovvero due modelli di declinazione dell’identità politica (il paradigma nazionale e il paradigma post-nazionale), i quali, se applicati all’idea di Europa, producono rispettivamente due concezioni identitarie, apparentemente distanti tra loro ma in realtà costruite a partire dagli stessi assunti.

Il paradigma identitario nazionale.

Questo paradigma concettuale consiste esattamente nel modello problematico descritto sino a questo punto. L’identità è intesa come un’essenza omogenea. Essa è espressione di un gruppo umano individuato entro confini stabiliti, sostanzialmente omogeneo dal punto di vista storico e culturale, radicalmente distinto dagli altri. Partendo da questi assunti paradigmatici, storicamente si sono sviluppate due concezioni dell’idea di Europa apparentemente antitetiche ma in realtà legate alle medesime premesse.

In primo luogo, la concezione internazionalista. Essa sostiene che l’Europa sia un’espressione geografica e storica. Da un punto di vista

⁶ *Ibidem*, pp. 38-40.

⁷ *Ibidem*, p. 40.

politico, non è possibile parlare di Europa se non in termini di relazioni internazionali. L'argomentazione più diffusa tra le fila di coloro che promuovono questa idea è la *no-demos thesis*, secondo la quale il progetto di integrazione politica non è tanto indesiderabile, quanto impossibile. L'impossibilità fattuale del progetto è determinata dalla mancanza del soggetto costituente, ovvero dalla mancanza del popolo, la nazione europea. Non può esserci progettualità politica in mancanza di un popolo che condivide cultura, lingua, tradizioni e interessi. Tra i più noti sostenitori di questa posizione spicca Charles De Gaulle, il quale, nel corso di una conferenza stampa del 15 maggio 1962, affermò: "Non ci può essere altra Europa che quella degli Stati, tutto il resto è mito, discorsi, sovrastrutture"⁸. Questa concezione presenta una contraddizione in termini logici: riconosce, correttamente, l'inesistenza di un popolo europeo e l'artificiosità di ogni tentativo di costruzione identitaria *ex-post*. Contestualmente, però, suggerisce, scorrettamente, l'esistenza delle nazioni europee come entità naturali. Se ogni tentativo di definizione identitaria degli europei risulta artificioso, non meno lo sono le narrazioni identitarie nazionali.

La seconda prospettiva è quella offerta dalla concezione europeista. Essa, apparentemente antitetica rispetto alla precedente, si fonda sui medesimi assunti paradigmatici: la progettualità politica, anche in questo caso, è legittima solo sulla base dell'esistenza di una presunta nazione naturale. Ciò che cambia è il giudizio in merito all'esistenza del *demos* europeo: esistono legami culturali che rendono l'Europa tale, ovvero esiste un'Europa pre-politica e gli europei come comunità di destino. Alcide De Gasperi, a mio giudizio uno dei più autorevoli sostenitori di questa prospettiva, durante la Conferenza Parlamentare Europea del 1954, a Parigi, asserì quanto segue: "Io affermo che all'origine di questa civiltà europea si trova il cristianesimo. Non intendo con ciò introdurre alcun criterio confessionale, esclusivo, nell'apprezzamento della nostra 'storia'. Soltanto voglio parlare del retaggio europeo comune, di quella morale unitaria che esalta la figura e la responsabilità della persona umana, col suo fermento di fraternità evangelica"⁹. Secondo De Gasperi, la legittimità del progetto di integrazione si fonda sulla

⁸ Affermazione di Charles de Gaulle durante una conferenza stampa (Palazzo dell'Eliseo, Parigi, 15 maggio 1962). "Il ne peut pas y avoir d'autre Europe possible que celle des États, en dehors naturellement des mythes, des fictions, des parades." <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaullle00078/conference-de-presse-du-15-mai-1962-questions-europeennes.html>.

⁹ Citazione tratta dal discorso di Alcide De Gasperi alla Conferenza Parlamentare Europea del 21 Aprile 1954, <http://www.francescoocchetta.it/wordpress/?p=44568>.

condivisione di una morale unitaria e sull'origine cristiana della civiltà europea. Questa considerazione, che rimanda alle riflessioni proposte nell'introduzione, è il risultato di una selezione artificiale. La scelta è di carattere mitopoietico, ovvero funzionale alla costruzione di una storia che legittimi l'apparato valoriale e culturale attualmente associato al Vecchio continente.

Il paradigma identitario post-nazionale.

A differenza del paradigma identitario nazionale, e in contrapposizione ad esso, il paradigma post-nazionale si fonda su assunti antitetici. Innanzitutto, tale paradigma presuppone che la nuova struttura materiale del mondo, ovvero l'economia globalizzata, richieda il superamento del sistema nazionale, pensando creativamente ad un nuovo modello. Venendo al punto, se per il paradigma nazionale l'identità è storicamente antecedente rispetto al progetto politico e fonte della sua legittimazione, nel caso del paradigma post-nazionale si ha un'inversione consequenziale: l'esercizio politico e le istituzioni determinano il processo di formazione identitaria. In questo senso l'identità è il risultato di azioni umane, di scelte politiche; non è un'essenza rintracciabile nel passato storico e culturale. All'interno di questo paradigma, a mio giudizio, è possibile individuare due concezioni. Esse non si escludono vicendevolmente, come nel caso del paradigma nazionale, ma la seconda porta a compimento le tesi della prima fino alla dissoluzione del concetto che stiamo trattando. Questa prospettiva nuova segna una rottura con il modello che la precede. Attualmente questo paradigma è largamente citato e diffuso in ambito scientifico, e comincia ad esercitare le prime influenze anche nel dibattito politico, producendo nuove riflessioni per immaginare il futuro.

La prima concezione, che, semplicemente, potremmo definire concezione post-nazionale, sostiene che l'identità politica nasca precisamente nell'esercizio democratico. Ovvero, essa non è fonte di legittimazione di un'impresa politica. Piuttosto, consiste nel prodotto negoziato del rapporto tra le nuove istituzioni e i cittadini che quelle istituzioni rappresentano. In questo senso, la Costituzione europea e l'assetto istituzionale che ne deriverà agiranno come una *self-fulfilling prophecy*. Rendendo manifesto lo spostamento di potere, la creazione di un'arena politica più ampia e il coinvolgimento di un numero di cittadini maggiore (e non di un popolo naturale o di una nazione) produrrebbero dibattito e attiverebbero processi culturali creativi. I principali sostenitori di questa prospettiva, a mio avviso, sono Jürgen Habermas e Zygmunt Bau-

man. Sostenendo l'idea per la quale il popolo nasce nell'atto fondativo e cresce con le istituzioni, Bauman, in un passaggio del volume *Oltre le nazioni* afferma che “La forza di uno Stato costituzionale democratico si basa proprio sulla capacità di creare e ricreare l'integrazione sociale attraverso l'impegno politico dei cittadini. La comunità nazionale non precede la comunità politica, ma è il suo prodotto. (...) Quali che siano le sue radici o la fonte del suo potere, lo stimolo all'integrazione politica, e il fattore necessario affinché progredisca, è la visione condivisa di una missione collettiva”¹⁰.

La seconda concezione legata alle premesse paradigmatiche post-nazionali è stata sviluppata principalmente nel contesto d'analisi federalista. Il federalismo come teoria sostiene che l'affermazione secondo la quale l'identità corrisponde ad un oggetto monolitico ed uniforme sia una mistificazione operata dalla cultura nazionalista. In linea con l'assetto governativo multilivello caratteristico dello Stato federale, similmente l'identità politica, con il federalismo, subisce un processo di frammentazione e riarticolazione. In tal modo, il lealismo politico si manifesta su gradi differenti, riflettendo le scale di appartenenza a comunità politiche via via più ampie. Un individuo nato a Milano, secondo questa prospettiva, è contestualmente milanese, lombardo, italiano, europeo e cittadino del mondo. I livelli identitari non si escludono, ma sono complementari e coesistenti.

Mario Albertini, filosofo politico pavese e maggiore teorico del federalismo, ha portato a compimento questa scomposizione del concetto sino a giungere alla sua dissoluzione. Albertini affronta la questione in modo rigoroso nel saggio *L'identità europea*, pubblicato su questa rivista nel 1977. Secondo l'autore, lo Stato nazionale è “uno Stato tale da far credere ai suoi membri che essi costituirebbero un gruppo di uomini naturalmente o essenzialmente diversi da ogni altro uomo”¹¹ e la relativa cultura “la cultura della divisione del genere umano”. L'Unione europea, in questo senso, è il primo progetto politico mirante a scardinare l'assetto nazionale e a promuovere la cultura dell'unità del genere umano.

In questo progetto, però, Albertini intravede un rischio. La rivoluzione federale del continente europeo sarebbe oggettivamente un fatto

¹⁰ Zygmunt Bauman, *Oltre le Nazioni. L'Europa tra sovranità e solidarietà*, Editori Laterza, Bari, 2019, p. 16.

¹¹ Mario Albertini, *L'identità europea*, *Il Federalista*, Rivista di Politica, 19 (1977), n. 2, pp. 75-83, http://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/?option=com_content&view=article&id=827&catid=62&lang=it-IT.

culturale in grado di sprigionare nuovi valori politici da offrire al mondo. Il fatto in sé, però, va radicalmente distinto dalla sua prosecuzione istituzionale. Ovvero, la federazione, dopo aver sprigionato per la prima volta nel corso storico la cultura politica post-nazionale dell'unità del genere umano, correrebbe il rischio di istituzionalizzare tale cultura come "cultura europea", espressione simbolica della nazione europea e della sua identità. Ovvero, per usare le parole dell'autore, "la cultura europea esiste come tale proprio perché, con la cultura politica della divisione del genere umano, l'Europa presenta la cultura universale, che è giunta al primo compimento nel suo seno, come una cultura separata, come la sua cultura (...). Non ci sarebbe più la cultura europea – questo presentare come europea la cultura universale – ma ci sarebbe, naturalmente, lo Stato europeo (...); e, con lo Stato europeo, il cittadino europeo, l'identità sociale europea (ancora un affermare alcuni e negare altri)."¹²

Precisando che Albertini intende il concetto di cultura come cultura politica, ovvero la cultura "riferita ai criteri di comportamento che compaiono con i grandi episodi storici", la contraddizione che l'autore rileva è illuminante: il progetto di integrazione, portatore di un nuovo modo di intendere la cultura e l'identità politica, corre il rischio di disattivarne la portata rivoluzionaria se, istituzionalizzandosi, cristallizzerà i nuovi valori in una forma esclusiva. "Ciò equivale a dire che il contrasto che si manifesta sempre tra un 'fatto culturale' e il potere che gli succede (così la rivoluzione francese, quella sovietica, ecc.) sarebbe attivo non solo nella sfera dell'ideale puro, ma anche in quella dell'ideale politico, mirante ormai alla riunificazione degli uomini, al riconoscimento politico di tutti gli uomini."¹³ In tal senso, ciò che noi definiamo "identità europea", se realmente crediamo che il progetto di integrazione debba essere non solamente il processo di istituzione di una nuova superpotenza ma il fatto rivoluzionario che porterà al superamento del sistema nazionale, dovrà essere intesa come un concetto transitorio, inserita in un processo trasformativo che necessariamente porterà alla sua dissoluzione. "Così, dopo aver tolto di mezzo, con il superamento della cultura politica della divisione del genere umano, la base stessa della presentazione europea della cultura umana, cioè dopo aver soppresso la cultura europea per realizzarla come cultura universale, l'Europa si troverebbe di fronte al compito di sopprimere sé stessa per realizzarsi nel mondo. Questo mi pare il senso dell'affermazione secondo la quale la federazione europea aprirà la via alla federazione

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

mondiale. E questo a me pare il senso dell'identità europea: l'europeo in conflitto con il suo essere sociale per diventare, con gli altri, ciò che è, un uomo."¹⁴

Conclusione.

Il federalismo è una prospettiva politica dalla portata rivoluzionaria. Tale teoria, infatti, non si limita a suggerire soluzioni di carattere amministrativo, connotazione che invece ha assunto nel senso comune e nei discorsi ordinari. Quando si parla di federalismo si considera un oggetto con una massa critica ben maggiore; tanto che alcuni autori lo definiscono non semplicemente una teoria, ma una ideologia, ovvero un sistema complesso di idee per interpretare il mondo e gestire il corso storico.

Il federalismo è rivoluzionario poiché esso intacca direttamente il cuore dello *status quo*, dell'ideologia nazionalista e del sistema nazionale: la sovranità. Se per lo Stato nazionale la sovranità è un fatto monolitico, indivisibile se non in termini funzionali secondo l'articolazione classica dei poteri (esecutivo-legislativo-giudiziario), il federalismo mette in luce l'idiosincrasia che emerge quando il modello nazionale si confronta con la datità del mondo globalizzato. La complessità con la quale gli Stati si confrontano, infatti, richiede nuove forme di governo, articolate su più livelli. Così il federalismo fa a pezzi il cuore dello Stato nazionale, la sovranità, scomponendola e riorganizzandola. Ciò avviene non semplicemente per una naturale avversione; il federalismo è piuttosto una teoria critica, ovvero non si limita a proporre una battaglia di idee e valori, ma, mettendo in luce le contraddizioni della realtà, rivela le storture insite in essa e le trasformazioni necessarie a cui gli Stati dovranno sottoporsi, se non vorranno essere travolti dagli eventi. Come per il marxismo teorico la rivoluzione socialista non è semplicemente un obiettivo politico ma una necessità storica, così per il federalismo la rivoluzione federale è un passaggio trasformativo che la stessa struttura materiale del mondo reclama.

L'identità monolitica e uniforme tipica dello Stato nazionale è il corollario diretto dell'idea monolitica di sovranità. Non può che esistere uno Stato, un potere, una nazione, un popolo, una lingua e via discorrendo. Infrangendo il mito della sovranità monolitica, una stuttura della nostra epoca, il federalismo infrange l'identità nazionale, anch'essa una stuttura, dissolvendo il concetto e ristrutturandolo in termi-

¹⁴ *Ibidem.*

ni post-nazionali. Anche in questo caso, non si trattasemplicemente di uno scontro valoriale, ma di risolvere “la contraddizione fondamentale del nostro tempo”, che “non sta più nei conflitti di classe, ceto o potere all’interno delle nazioni – ma sta invece e proprio nella divisione del genere umano, che mantiene l’ineguale distribuzione del potere e della ricchezza fra i popoli (gli Stati) e impedisce il governo razionale del mondo.”¹⁵

¹⁵ *Ibidem.*

Migrazioni e cambiamenti climatici

PAOLO GIANNELLI

Introduzione.

Le migrazioni costituiscono un fenomeno globale complesso, in continua crescita. Per comprenderle è necessario analizzare la molteplicità di motivi che spingono le persone a lasciare il proprio paese di origine.

Le numerose cause alla base del movimento di masse di persone da uno Stato ad un altro, sebbene abbiano spesso natura diversa, vengono raggruppate, talvolta impropriamente, in due macro aree:

- 1) cause legate a conflitti o politiche di oppressione,
- 2) cause di natura economica.

La prima categoria identifica i rifugiati, persone costrette ad abbandonare la propria terra di origine per fuggire da guerre, persecuzioni e/o repressioni legate a motivi di natura politica.

La seconda categoria identifica invece i così detti migranti economici, persone che lasciano il proprio paese in cerca di migliori condizioni economiche di vita in un altro Stato.

Oggetto di questo saggio sarà l'analisi del secondo gruppo di cause e dei *drivers* all'origine di queste. In particolare ci si interrogherà se gli eventi ed i processi legati ai cambiamenti climatici costituiscano o meno dei *drivers* utili per spiegare le migrazioni inter-continentali dall'Africa verso l'Europa e se essi possano essere considerati variabili indipendenti, oppure, variabili intervenienti.

I drivers delle migrazioni economiche dall'Africa all'Europa.

Per capire quali siano le condizioni necessarie all'origine delle migrazioni di natura economica occorre individuare dei *drivers*, ovvero un insieme di variabili indipendenti che ci aiutino a capire perché una persona o un gruppo di persone decida o meno di intraprendere un viaggio

dall’Africa all’Europa. I fattori che la letteratura identifica sono generalmente raggruppati in due macro categorie:

Fattori economici: ci si riferisce alle risorse di natura finanziaria cui la famiglia del migrante o il migrante deve disporre per poter affrontare il viaggio verso l’Europa. Sono queste risorse economiche che danno linfa alla tratta degli esseri umani attraverso il mar Mediterraneo, un mercato florido ed in costante crescita il cui valore complessivo sarebbe di circa sei miliardi di euro¹. Da ciò si evince l’alta redditività delle attività legate al traffico dei migranti, una vera e propria industria, seconda solo al commercio illegale di armi e di droga.

Emigrare ha però un costo che non tutti possono permettersi. Sono quindi solo gli individui e/o le famiglie che possono disporre di risorse economiche elevate a pensare di far intraprendere ad un proprio membro il lungo viaggio dall’Africa all’Europa.

Dai dati pubblicati dall’International Organization for Migration², si evince infatti che un viaggio attraverso il Sahara ed il Mediterraneo centrale ha un costo molto alto e varia a seconda degli Stati da cui questo viene intrapreso.

La via più veloce e sicura per il migrante è quella tramite mezzo aereo. La rotta più battuta è quella che congiunge Nigeria, Turchia ed Unione europea. In questo caso il costo medio per acquistare un visto ed un passaporto falso può superare anche i 10.000 dollari³.

Il viaggio da paesi dell’Africa subsahariana via terra e via mare verso l’Italia ha anch’esso un costo difficile da sostenere, intorno ai 4.000 dollari. Meno elevata è invece la tariffa per coloro che partono dalla Somalia o dal Sudan. In questi casi il prezzo della traversata è generalmente inferiore ai 4.000 dollari. Occorre tuttavia ricordare che il prezzo dei viaggi attraverso il deserto può radicalmente cambiare se si manifestano degli imprevisti sul cammino del migrante. Ad esempio, nei casi in cui delle milizie si impossessino di gruppi di persone in viaggio, le famiglie degli ostaggi sono costrette a pagare una somma per il riscatto che può superare anche i 10.000 dollari a persona⁴. Coloro che non possono pagarlo sono obbligati a rimanere mesi, se

¹ Agenzia Europea dell’Ambiente, *Cambiamenti climatici e acqua. Oceani più caldi, inondazioni e siccità* (2019), <https://www.eea.europa.eu/it/segnali/segnali-2018/articoli/cambiamenti-climatici-e-acqua-2014>.

² International Organization for Migration, *Migration and climate change* (2008), <https://www.iom.int/news/iom-migration-research-series-no-31-migration-and-climate-change>.

³ L. Bagnoli e L. Bordrero, *Le rotte e i costi delle migrazioni*, Corriere della Sera, 14 settembre 2017.

⁴ *Ibidem*.

non addirittura anni, all'interno dei campi di lavoro e detenzione alla mercé dei trafficanti.

Questi esempi ci fanno capire che abbandonare l'Africa nella speranza di raggiungere migliori condizioni di vita in Europa, oltre che essere estremamente rischioso, presenta un costo economico non trascurabile.

I migranti economici non possono quindi appartenere alla parte più povera della popolazione, dato che gli alti costi del viaggio rappresentano un ostacolo insormontabile alla migrazione.

I dati forniti dalla World Bank⁵ sono esaurienti a tal proposito ed indicano chiaramente come i migranti non provengano dai paesi più poveri dell'Africa. Esaminando le nazionalità di chi è giunto in Europa nel periodo 2010-2017, possiamo ugualmente vedere che il numero di migranti provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo o dalla Liberia (due tra gli Stati più poveri del mondo) sia veramente esiguo⁶. Al contrario, gli individui provenienti da paesi dell'Africa subsahariana a medio reddito, quali Nigeria o Costa d'Avorio sono in numero nettamente superiore^{7,8}.

Fattori socio-culturali: se i fattori economico-finanziari hanno un peso determinante nell'influenzare la scelta di una persona a migrare, lo stesso può dirsi per i fattori socio-culturali.

Con il termine fattori socio-culturali si definisce l'insieme delle strutture, dei caratteri propri di una data società e dei correlati aspetti culturali. Questi, a differenza di quelli di natura economica, sono difficilmente parametrizzabili poiché non coinvolgono dati di natura quantitativa. Ciononostante sono altrettanto importanti per spiegare perché una persona decida o meno di migrare.

Ma che tipo di risorse socio-culturali servono per poter intraprendere il viaggio?

In primo luogo occorrono risorse caratteriali, ossia il coraggio e l'intraprendenza necessari per cercare fortuna in paesi lontani di cui spesso non si conoscono lingua, cultura e costumi.

⁵ World Bank, *Assessing the impact of climate change on migration and conflicts* (2008), https://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_Migrat.pdf.

⁶ World Bank, *Poverty and shared prosperity 2018* (2018), <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>.

⁷ Ministero dell'Interno, *Sbarchi e accoglienza dei migranti: tutti i dati* (2019), <https://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>.

⁸ UNHCR, *Operational portal. Refugee situation* (2019), <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

Oltre al coraggio serve determinazione ed un buono stato di salute, importanti per affrontare tutte quelle vessazioni fisiche e psicologiche che si possono manifestare durante la traversata. Occorrono inoltre risorse sociali, ovvero reti di parenti e/o conoscenti già residenti in Europa in grado di favorire l'inserimento dei nuovi arrivati.

In sintesi, le migrazioni costituiscono un fenomeno selettivo che coinvolge fattori di varia natura: economici, sociali e culturali.

Migrazioni e cambiamenti climatici.

Dopo aver analizzato le due classi di fattori alla base dei flussi migratori di natura economica verso l'Europa, si cercherà ora di definire quale sia l'effetto dei cambiamenti climatici sulle migrazioni. C'è davvero una correlazione evidente tra mutamenti dello scenario ambientale e le migrazioni?

I cambiamenti climatici costituiscono delle variabili indipendenti che possano spiegare le migrazioni inter-statali, oppure rappresentano una variabile interveniente?

Come già anticipato nel precedente paragrafo, i fattori alla base delle migrazioni sono molteplici e non tutti facilmente quantificabili.

Premesso che i dati da analizzare sono pochi e di complicata interpretazione, per capire se vi sia o meno un nesso causale tra cambiamenti climatici e migrazione è necessario porsi tre domande:

- 1) Quali sono gli eventi ed i processi che derivano dall'aumento della temperatura terrestre?
- 2) Hanno essi un impatto diretto sulla migrazione?
- 3) Se sì, che tipo di fenomeni migratori generano: inter-statali o intra-statali?

Ma quali sono, in concreto, gli effetti dei cambiamenti climatici sul pianeta?

1) *Cambiamento delle precipitazioni e relativi effetti di breve-lungo periodo:* se da un lato l'innalzamento della temperatura terrestre si traduce in un aumento del grado di piovosità di certe aree geografiche, al contempo, un incremento di 2 °C nei prossimi cinquanta anni potrebbe generare un effetto opposto nelle regioni del pianeta contraddistinte da un clima desertico/semi-desertico. Si stima che tale aumento possa impattare su regioni che già soffrono di scarse risorse idriche, portando ad una maggiore salinità del suolo con effetti negativi sull'agricoltura e, conseguentemente, sul tessuto economico locale. Gli Stati dell'Africa settentrionale ed orientale saranno probabilmente quelli maggiormente

colpiti⁹. L'aumento della temperatura non avrebbe solo un effetto diretto sul processo di desertificazione. Al contrario, come detto prima, si stima che potrebbe verificarsi un aumento della piovosità in certe aree del Nord Europa, dell'America del Nord e della Siberia con un possibile conseguente aumento delle inondazioni in queste zone¹⁰.

2) *Aumento delle temperature dell'aria e della superficie dei mari*: l'incremento delle temperature superficiali del mare e dell'aria avrà un impatto diretto su quello che è denominato il ciclo dell'acqua terrestre, ossia la combinazione degli eventi legati all'evaporazione, condensazione, precipitazione e infiltrazione dell'acqua sul nostro pianeta. I climatologi stimano che l'aumento della temperatura terrestre avrà un effetto diretto sull'innalzamento della temperatura superficiale dei mari, che si traduce in una maggiore quantità di vapore acqueo nell'atmosfera. Un'atmosfera con più vapore acqueo favorisce l'insorgenza di eventi atmosferici più imprevedibili ed impetuosi¹¹. Non stupisce in questo senso vedere aree geografiche da sempre caratterizzate da un ciclo dell'acqua terrestre prevedibile e costante, improvvisamente flagellate da un incremento di eventi atmosferici estremi, quali temporali intensi o violentissime raffiche di vento.

3) *Innalzamento del livello dei mari causato dallo scioglimento dei ghiacci*: secondo gli studi di James Hansen, climatologo e direttore del Goddard Institute for Space Studies della NASA, un aumento della temperatura terrestre di 2°C nei prossimi cinquant'anni genererebbe un innalzamento del livello del mare di 5 metri. Ciò avrebbe un impatto diretto sulle città costiere, sulle regioni abitate dei delta dei fiumi e, soprattutto, sui piccoli Stati insulari¹².

4) *Aumento dei livelli di salinità ed acidità del mare*: l'innalzamento della temperatura del mare ha un effetto diretto sul suo livello di salinità. Un mare più caldo è un mare contraddistinto da un maggiore grado di evaporazione superficiale. Ciò si traduce in maggiori livelli di salinità, in una minore quantità di ossigeno ed un maggiore grado di acidità delle acque. Ciascuno di questi tre aspetti genera delle ripercussioni sul grado di vivibilità degli oceani e sull'aumento delle così dette "zone morte": aree marine caratterizzate da una sempre più ridotta presenza di fauna ittica.

⁹ International Organization for Migration, *Migration and climate change*, op. cit..

¹⁰ D.R. Kniveton, C.D. Smith, R. Black, *Emerging migration flows in a changing climate in dryland Africa*, Nature Climate Change, 2 (2012), pp. 444-447, <https://www.nature.com/articles/nclimate1447>.

¹¹ Agenzia Europea dell'Ambiente, *Cambiamenti climatici e acqua...*, op. cit..

¹² M.G. Midulla, A. Stocchiero, *Migrazioni e cambiamento climatico* (2015), Brief a cura di Cespi, Focsiv e WWF Italia, <http://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2015/10/WWF-Report.pdf>.

Tutti questi processi ed eventi potrebbero avere, sia nel breve che nel lungo periodo, degli effetti sul territorio e conseguentemente sulle variabili socio-economiche di una popolazione residente in una determinata area geografica.

Sebbene sia stato confermato per gli Stati dell’Africa subsahariana il nesso tra cambiamenti climatici e riduzione delle superfici coltivabili, con dirette conseguenze sull’agricoltura e sulla produzione di cibo, lo stesso non può essere detto per quanto riguarda la correlazione tra cambiamenti climatici e aumento dei flussi migratori inter-statali ed inter-continentali. Vi sono ancora numerosi *gaps* da colmare. In primo luogo, a livello conoscitivo non si hanno sufficienti dati a disposizione, come viene spesso affermato nei vari rapporti di FAO¹³ e IOM¹⁴. Inoltre, i cambiamenti climatici possono essere interpretati come delle variabili intervenienti che vanno ad aggravare i fattori socio-economici alla base delle migrazioni, come ad esempio povertà, insicurezza alimentare, disoccupazione, limitato accesso a meccanismi di protezione sociale ed esaurimento di risorse naturali¹⁵. L’abbandono delle superfici rurali non si traduce tuttavia in un esodo verso gli Stati limitrofi, o addirittura verso il Nord globale, bensì in un aumento dei flussi verso le aree urbane.

Dai report FAO appare evidente una crescita della migrazione associata ai cambiamenti climatici all’interno dei confini nazionali piuttosto che transfrontaliera. L’insorgenza di processi climatici avversi legati all’innalzamento delle temperature, come ad esempio ridotte precipitazioni, siccità e fenomeni di degradazione del suolo hanno dimostrato di essere dei fattori all’origine dell’abbandono dei territori rurali nei paesi caratterizzati da un alto livello di povertà. I dati statistici, in questo senso, indicano un notevole aumento della popolazione insediata nelle grosse metropoli africane ed una riduzione della popolazione nelle aree rurali sottoposte a forti stress climatici.

Si stima che tra il 2008 ed il 2015 annualmente nel mondo circa 24,8 milioni di persone siano state costrette ad abbandonare i propri territori a seguito di disastri naturali e fenomeni atmosferici legati ai cambiamenti climatici. Secondo le stime FAO, nel 2050, il numero

¹³ FAO, *Migration agriculture and climate change* (2017), <http://www.fao.org/3/I8297EN/i8297en.pdf>.

¹⁴ International Organization for Migration, *Climate change and migration in vulnerable countries* (2019), <https://publications.iom.int/books/climate-change-and-migration-vulnerable-countries>.

¹⁵ C. Vatana, *Perché le persone emigrano?* (2019), Mondopoli, <http://www.mondopoli.it/2019/04/04/perche-le-persone-migrano-i-fenomeni-migratori-tra-mito-e-realta/>.

salirebbe a 400 milioni sul totale della popolazione mondiale. Questi numeri sembrerebbero di per sé allarmanti, sebbene sia doveroso fare alcuni distinguo¹⁶.

Innanzitutto bisogna fare una distinzione tra migrazioni temporanee e migrazioni permanenti. La gran parte delle migrazioni interne dovute a fenomeni fisici di natura improvvisa provocati dai cambiamenti climatici, come ad esempio tempeste tropicali, piogge di massiccia entità ed alluvioni, hanno una natura temporanea dovuta all'evacuazione emergenziale dei territori colpiti. Ristabilitosi l'ordine e ripristinate condizioni minime di vivibilità, le popolazioni che hanno abbandonato tali zone tendono a reinsediarsi. Questo tipo di migrazioni, come già affermato in precedenza, sono in massima parte intra-statali¹⁷.

Le migrazioni permanenti invece interessano quei processi che impattano su un ecosistema in un arco di tempo più lungo e non hanno una natura temporanea, come le precedenti. Il motivo è intuitivo ed è legato all'irreversibilità del cambiamento dell'ecosistema. Tra i cambiamenti di lungo periodo possiamo citare l'innalzamento del livello del mare, lo scioglimento dei ghiacciai, l'acidificazione degli oceani, l'aumento della salinità del suolo, la deforestazione, la perdita della biodiversità e la desertificazione. Questi interagiscono con variabili di natura socio-economica, influenzando la decisione da parte delle persone di migrare o meno. Ciascuno dei processi sopra elencati va comunque considerato alla luce di una specifica situazione e contestualizzato rispetto ad una particolare area geografica. Dire che l'aumento del livello del mare ed il disboscamento impattino in egual misura su migrazioni di natura permanente sarebbe sbagliato se non si prendessero in esame altri fattori di analisi, come l'area geografica, i fattori economici, sociali e culturali della popolazione di cui si tratta.

Conclusioni.

L'impatto dei cambiamenti climatici sulle migrazioni non è facile da riscontrare. Come affermano molti studi, non esiste una relazione causale diretta tra gli eventi ed i processi legati all'innalzamento della temperatura terrestre e l'aumento dei fenomeni migratori. Ciò che invece può essere affermato è che gli effetti che i cambiamenti climatici hanno sui territori interagiscono con le altre variabili all'origine delle scelte migratorie delle persone. Per questo, al fine di valutare l'impatto

¹⁶ FAO, *Migration agriculture and climate change*, op. cit..

¹⁷ International Organization for Migration, *Climate change and migration in vulnerable countries*, op. cit..

che uno specifico fenomeno ha sui flussi intra- e inter-statali di persone, è necessario stabilire come ciascuno dei tanti eventi e processi legati ai cambiamenti climatici si leghi e che impatto abbia sul tessuto socio-economico di una determinata regione e, soprattutto, come interagisca con i fattori socio-culturali.

Fattori geopolitici, socio-economici, culturali sono le vere variabili indipendenti da prendere in considerazione. In questo senso, i fenomeni naturali legati all'aumento della temperatura terrestre possono essere interpretati come una variabile interveniente che può giocare un ruolo importante ma ancora difficile da definire.

Infine, un elemento su cui la letteratura è allineata è che a subire maggiormente gli effetti dei cambiamenti climatici siano le popolazioni più povere, le stesse che non dispongono delle risorse finanziarie necessarie per poter migrare¹⁸.

Sebbene sia stato dimostrato finora che non vi sia un nesso causale tra migrazioni e cambiamenti climatici, l'impatto di questi ultimi hanno sull'ambiente e sulle economie degli Stati più poveri è innegabile.

In questo senso, la Commissione Europea, gli Stati membri e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) stanno svolgendo un ruolo primario nell'erogazione di risorse volte a limitare l'effetto dei processi ed eventi legati all'aumento della temperatura terrestre nei paesi in via di sviluppo, soprattutto africani.

Nel solo 2017 sono stati investiti complessivamente 20,4 miliardi di euro, una cifra ingente ma necessaria per poter avviare progetti duraturi sul clima declinati su tre assi prioritari che mirino a¹⁹:

- 1) integrare i cambiamenti climatici nelle strategie nazionali dei paesi in via di sviluppo,
- 2) aumentare la resilienza delle popolazioni dei territori colpiti da forti stress climatici,
- 3) sostenere l'elaborazione e l'attuazione di strategie di adattamento e mitigazione.

Se l'Unione europea vorrà continuare ad essere il leader globale su clima ed energia è importante che non smetta di allocare risorse finanziarie, anche nel lungo periodo, per supportare tali politiche ambientali.

¹⁸ M. Borderon, P. Sakdapolrak, R. Mutarak, E. Kebede, R. Pagogna, E. Sporer, *Migration influenced by environmental change in Africa: A systematic review of empirical evidence*, Demographic Research, 41 (2019), pp. 491-544, <https://www.demographic-research.org/volumes/vol41/18/default.htm>.

¹⁹ Commissione Europea, *Finanziamenti internazionali per il clima* (2019), https://ec.europa.eu/clima/policies/international/finance_it.

Note

COME GOVERNARE L'EUROPA E IL MONDO NELL'ERA DELL'INTERDIPENDENZA GOLOBALE?

Entro il 2050 il 70% circa della popolazione mondiale, cioè quasi 7 miliardi di persone, vivrà in aree urbane. Questo trend non ha precedenti nella storia dell'uomo e inciderà sempre più sulle dinamiche internazionali e lo sviluppo di interi paesi e città, soprattutto su quelle più inserite nel processo di globalizzazione. Siamo in presenza di un trend che vede le città sempre più connesse tra loro e in grado di utilizzare tecnologie e infrastrutture che influenzano il modo in cui gli individui consumano lo spazio e il tempo su scala mondiale e in tempi sempre più stretti. Tuttavia né a livello continentale, né a livello mondiale ci sono ancora le istituzioni adeguate per governare il fenomeno della crescente interdipendenza globale. Una interdipendenza di cui sono ben consapevoli coloro i quali devono affrontare le sfide globali di fronte alle quali ci troviamo ma che, per affrontarle, si trovano disarmati¹. Per questo diventa importante da un lato capire come stanno cambiando le città e, dall'altro lato, analizzare come esse si relazionano tra loro, in quali quadri istituzionali e in funzione di quali rapporti di potere. Entro il 2040 si prevede che dovranno essere

¹ Si veda in proposito l'intervento della Cancelliera Merkel il 16 febbraio 2019 alla conferenza sulla sicurezza a Monaco laddove si riferisce alla intuizione di Humboldt sul fatto che tutto è interdipendente: "Alles ist Wechselwirkung" <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-55-muenchner-sicherheitskonferenz-am-16-februar-2019-in-muenchen-1580936>. Anche l'ex-Presidente USA Obama ha recentemente sottolineato come "the world is more interconnected than ever before, and it's becoming more connected every day. Building walls won't change that...", https://www.patheos.com/blogs/progressivesecularhumanist/2016/05/obama-mocks-trumps-anti-intellectualism/?fbclid=IwAR0zwdBHEsI8PjOU-Co500UoI1alu7_SbZ0vc2nBt0hS3rHWUlyNDqYjxrk.

E' di un certo interesse anche l'intervento del 3 Aprile 2012 dell'attuale Sindaco di Milano Sala: <https://www.ispionline.it/it/eventi/evento/dialoghi-sul-futuro-le-citta>.

investiti nel mondo l'equivalente di quindicimila miliardi di dollari per sviluppare e governare i flussi commerciali e le interazioni fra le maggiori aree urbane, fra paesi più e meno sviluppati, e tra aree urbane ed aree rurali².

L'Europa, per ragioni geografiche, storiche, politiche ed economiche, si trova al crocevia di queste sfide³. Essa dovrebbe aver maturato l'esperienza per affermare un nuovo modello di Stato in cui il coordinamento tra diversi livelli indipendenti di governo può e deve coesistere con il controllo e la partecipazione democratica dei cittadini nel processo decisionale articolato in più livelli. Ma questo nuovo modello istituzionale stenta a prender forma e ad affermarsi. E si assiste a rigurgiti di localismo e di chiusura nei vecchi confini ideologici, nazionali e/o micro-nazionali che, oltre ad essere anacronistici, ostacolano ogni avanzamento verso un sistema istituzionale più integrato, articolato e coordinato su scala sovranazionale. Non mancano né le analisi e gli studi sull'alto grado di interdipendenza raggiunto praticamente in tutti i settori dello sviluppo, né le conferme della necessità di creare istituzioni più adeguate al livello di sviluppo scientifico e tecnologico raggiunto dall'umanità.

Mancano ancora dei modelli politico-istituzionali di riferimento per governare la crescente interdipendenza raggiunta su scala continentale e globale.

* * *

La crescente interdipendenza a livello globale è stata tra gli altri analizzata e ben messa in evidenza in uno studio di Parag Khanna⁴, da cui emerge come *connectivity is the most revolutionary force of the twenty-first century*. Nella sua analisi Khanna mostra con esempi e dati di fatto quanto alcuni leader politici, come l'ex-Presidente USA Obama, hanno sperimentato nella loro azione di governo⁵. Con ciò Khanna

² Stefano Riela e Alessandro Gili, *The Future of Infrastructure: Which Options for Public-Private Cooperation?*, Milano, Dossier dell'Istituto per gli studi di politica internazionale, Dossier, 17 giugno 2019, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/future-in-frastructure-which-options-public-private-cooperation-23309>.

³ Secondo un rapporto Eurostat, già nel 2012, nei 28 Paesi UE circa il 40% della popolazione viveva in città di media o grande dimensione. https://www.casaeclima.com/ar_9855__ITALIA-Ultime-notizie-eurostat--ue--popolazione--citt-II-40-degli-europei-vive-nelle-citt.html.

⁴ Parag Khanna, *Connectography, Mapping the Future of Global Civilization*, New York, Random House, 2016.

⁵ Ecco come si è espresso l'ex-Presidente degli USA Barak Obama: "Let me be clear as I can be: In politics and in life, ignorance is not a virtue. It's not cool to not know what you're talking about. That's not keeping it real or telling it like it is. It's not challenging

non fa che confermare con dati di fatto quanto qualche decennio fa aveva già intuito lo storico urbanista Lewis Mumford nei suoi studi sulla città, e cioè che, mentre in passato la città era un mondo in sé e per sé, progressivamente il mondo sarebbe diventato un'unica città globale⁶. Perché, come ha lucidamente descritto il giornalista Bastasin, “la sfida di fronte alla quale ci troviamo riguarda proprio il difficile adeguamento delle istituzioni e degli individui alle rapide trasformazioni delle strutture economiche, dei processi di interazione nell'era delle nuove tecnologie, del commercio globale e dello spostamento dall'industria ai servizi. Rispetto a queste trasformazioni sono in atto nelle società due tipi di reazione. Nelle regioni che per motivi geografici e storici sono ben inserite nelle catene produttive globali (come per esempio la Catalogna, il Veneto, la Lombardia, la Great London, l'Olanda, la Baviera) la trasformazione ha provocato un'accentuata mobilità e una crescente autonomia, che li ha resi insofferenti all'inerzia e inadeguatezza degli Stati e di chi vuole vivere al riparo della concorrenza o a trarre vantaggi dallo *status quo*. D'altra parte nelle periferie del cambiamento globale (come gli Stati centrali degli Stati Uniti, vaste regioni della Russia, il Nord dell'Inghilterra, la Grecia, il Mezzogiorno di Italia e Spagna, la Germania orientale) si è sviluppata la paura di un arretramento e dell'impotenza. In queste regioni la trasformazione industriale è stata aggravata dal declino degli investimenti e del supporto dell'industria pubblica degli anni Cinquanta-Settanta o dei bacini di materie prime ad alta intensità di lavoro. Contemporaneamente, in quasi tutte queste regioni è diventata più pressante, sia culturalmente sia geograficamente, la mobilità degli individui che ha implicato anche una perdita di radici ed ha alimentato un sentimento di vittimistica nostalgia” di una mitizzata ed immaginaria età dell'oro del passato⁷.

La conseguenza è che due fenomeni contrapposti si stanno contrapponendo su scala mondiale: quello della frammentazione e quello dell'integrazione delle politiche commerciali, economiche, industriali dei vari livelli di governo, con gli staterelli europei che sono diventati al tempo stesso vittime e protagonisti di questo processo⁸.

political correctness (...) that's just not knowing what you're talking about (...). The world is more interconnected than ever before, and it's becoming more connected every day. Building walls won't change that”. (https://www.patheos.com/blogs/progressivesecularhumanist/2016/05/obama-mocks-trumps-anti-intellectualism/?fbclid=IwAR0zwdBHEesI8PjOUCo500UoI1alu7_SbZ0vc2nBt0hS3rHWUlyNDqYjxrk).

⁶ Lewis Mumford, *The City in History*, New York, Harcourt Brace and World, 1961.

⁷ Carlo Bastasin, *E' l'antagonismo centro periferia a nutrire i populismi*, Il Sole 24ore, 13 ottobre 2017.

⁸ Milena Gabanelli e Fabio Savelli, *Le città connesse saranno sabotabili: chi non*

* * *

Il fenomeno della crescente interconnessione ed interazione diretta fra grandi città ha creato l'illusione di poter fare a meno delle istituzioni statali, inadeguate per quanto riguarda la loro dimensione e la loro capacità d'azione nazionali, ancora immature per quanto riguarda il livello sovranazionale, ad uno stadio embrionale ed inadeguato per promuovere e governare la crescita, lo sviluppo ed il progresso.

In termini medici, abbiamo ormai una buona diagnosi, una prognosi discutibile, ma nessuna cura all'altezza del problema. Come anni fa aveva osservato Jane Jacobs a proposito del governo delle città⁹, siamo ancora al livello delle cure mediche pseudoscientifiche con il salasso anziché con efficaci terapie e medicine: abbiamo sì delle buone diagnosi, ma delle prognosi ancora approssimative, e nessun efficace metodo di trattamento del problema. In questa situazione hanno buon gioco le forze populiste e demagogiche nel far leva sul malcontento popolare per promuovere l'ascesa di personalità e formazioni politiche che, lungi dall'essere in grado di affrontare e risolvere davvero i problemi, si affermano come forze anti-sistema che fanno leva sul malcontento popolare nei confronti dei poteri e delle istituzioni esistenti, su quelle fasce della popolazione che si sentono solo vittime, e non anche protagoniste, degli effetti della globalizzazione, della rivoluzione tecnologica e che temono di essere marginalizzate economicamente e socialmente dalle ondate migratorie. Così i fenomeni di frammentazione e quelli dell'integrazione politica ed economica si intrecciano sempre più fra loro. Né gli stimoli fiscali, né quelli monetari adottati finora dai vari governi nel tempo sono in grado di risolvere sul piano economico e su quello politico questa contrapposizione, alimentando un circolo vizioso in cui la decomposizione dei quadri politici e la crisi sociale si alimentano a vicenda, a tutti i livelli. Intanto l'era delle connettività globale avanza, al punto che si prevede che nei prossimi quarant'anni si costruiranno nel mondo più infrastrutture che negli ultimi quattromila anni mentre ogni giorno 150.000 individui si urbanizzano¹⁰. E l'ordine mondiale fondato sui rapporti di forza e di potere fra Stati è sempre più intaccato e messo in discussione da attori privati che tendono ad agire al di fuori di isti-

protegge i nostri dati e perché, Corriere della Sera, 14 giugno 2019, <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/smart-city-sicurezza-dati-5g-italia-rischi-furti-cyberattacchi/366c6500-8ec4-11e9-aefd-b9bfeccb01f9-va.shtml>.

⁹ Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House USA Inc, 1993.

¹⁰ Parag Khanna, *op. cit.*, p. 11.

tuzioni e regole controllate democraticamente¹¹. Contemporaneamente, i nuovi principi che influenzano il governo e l'evoluzione dell'ordine mondiale sembrano sempre più fondarsi non sui rapporti di forza fra Stati, ma sulla connettività diretta tra i centri urbani e sul controllo da parte delle nuove grandi multinazionali delle catene di approvvigionamento delle materie prime necessarie ad alimentare il nuovo modo di produrre. In questo quadro, l'area del mondo in cui la contrapposizione fra processi di frammentazione e di integrazione si sta più palesemente manifestando è l'Europa, cioè il continente che è allo stesso tempo al centro dei processi produttivi e commerciali globali, preda di tentazioni nazional-sovrane e in cui è in atto il più avanzato processo di costruzione di un nuovo potere sovranazionale: Ma la potenza in cui sono sempre più evidenti le contraddizioni commerciali e produttive del nuovo modo di produrre globale, che rischiano di produrre nuove tensioni e conflitti, è la Cina¹².

* * *

L'impatto delle attività umane sull'ambiente, dei suoi effetti sugli equilibri ecologici e sulla vivibilità dell'ambiente in cui viviamo è diventato una questione cruciale nella gestione delle politiche economiche in tutti i paesi del mondo. Il fatto è che, proprio a seguito della globalizzazione del fenomeno dell'urbanizzazione, ogni attività economica, produttiva e di consumo dei beni si traduce in un breve lasso di tempo in una potenziale minaccia per l'ambiente. Lo abbiamo sperimentato con i gas utilizzati per la refrigerazione, i CFC, considerati prima un innocuo e indispensabile strumento per la conservazione degli alimenti e, successivamente, una minaccia per gli equilibri atmosferici e responsabili del deterioramento dello strato d'ozono; oppure con la diffusione dell'uso dei materiali plastici per il confezionamento, la commercializzazione e la conservazione di cibi e beni di consumo, lo smaltimento dei quali rappresenta ormai un grave problema. Il problema evidentemente non risiede semplicemente nel regolamentare su scala regionale e/o nazionale la produzione, la commercializzazione e l'uso di questi come di altri materiali che sono stati e saranno inventati, ma nel promuovere ed applicare accordi e norme vincolanti nel consumo dei prodotti su scala continentale e globale per governare le

¹¹ Come mostra il caso della proposta di introdurre una nuova moneta globale virtuale, la *Libra*, controllata da *Facebook*.

¹² La Cina già nel 2015 importava il 34% di tutti i componenti elettronici prodotti nel mondo ed era la più grande esportatrice di tecnologie dell'informazione, Parag Khanna, *op. cit.*, p. 153.

emergenze ambientali¹³. Perché in un mondo sempre più interconnesso, interdipendente, densamente popolato e urbanizzato ogni bene prodotto e consumato è destinato ad avere nel tempo un impatto ambientale globale. Da questo punto di vista è fondamentale instaurare un nuovo ordine istituzionale che colleghi e coordini tutti i livelli di governo.

In Europa si sono sviluppati nel tempo diversi modelli di distribuzione urbana e territoriale legati a istituzioni sempre più complesse ed articolate. Questo ha fatto sì che il panorama urbanistico istituzionale europeo comprendesse sia dei modelli accentrativi esclusivisti, come Londra, Parigi, Vienna e Berlino; sia delle realtà policentriche molto collegate al rispetto dell'ambiente, come in Olanda e Germania renana; sia realtà con diverse stratificazioni gerarchiche orientate allo sviluppo del mercato come in Baviera e Lombardia. Il modello accentrativo si è affermato a seguito delle situazioni storiche e politiche che hanno portato al consolidamento di realtà istituzionali nazionali. Quello policentrico, tipico dei Paesi Bassi, fa tuttora capo a pochi grandi poli, come Rotterdam, Amsterdam, Utrecht e L'Aja, ben collegati tra loro da efficienti reti di trasporto, minimizzando la mobilità del lavoro e con grande mobilità delle merci, mantenendo buone aree verdi di separazione fra i poli urbani. Per contro il modello orientato alle esigenze del mercato ha favorito l'accentramento e la concentrazione di attività economiche e produttive in un numero ridotto di poli, come nel caso del triangolo industriale nel Nord Italia formato da Torino, Milano e Genova¹⁴. E' dunque in Europa che il problema della qualità della vita e del governo della crescente interdipendenza tra grandi aree urbane ha assunto un'importanza particolare, mettendo in evidenza l'esigenza dell'attuazione di una programmazione che sia articolata, democratica e sovranazionale. Una programmazione che evidentemente non può essere realizzata nel quadro degli Stati nazionali esistenti, ma che richiede una struttura istituzionale di tipo

¹³ Come ha spiegato Lewis Mumford, agli albori dell'era industriale era ancora il legno, e non il metallo, il materiale più utilizzato per produrre beni artigianali ed industriali, persino nella costruzione delle caldaie e delle stoviglie, in cui solo la parte esposta al fuoco veniva rivestita e protetta con il metallo. Si veda in proposito Lewis Mumford, *Technics and Civilization*, New York, Harcourt Brace Company, 1934, p. 120.

¹⁴ Un'approfondita analisi di questi modelli e del loro sviluppo è stato svolto in una serie di lezioni tenute all'Università di Pavia negli anni settanta e ottanta del secolo scorso, non pubblicate, da Gianfranco Testa. Di parte del materiale cartografico elaborato dal Testa si trova traccia nel suo intervento al *Convegno nazionale sulla difesa della natura. Aspetti economici, urbanistici, giuridici, La difesa della natura a livello di problema urbano*, svoltosi a Pavia nel 1970, pubblicato in *Atti della Camera di Commercio I.A.A. di Pavia*, Pavia, febbraio 1972.

federale, che consenta l'espressione e l'esercizio della volontà generale a più livelli di governo. Una struttura che non può rifarsi a vecchi modelli, come quello della convivenza di una moltitudine di Stati nazione, o di città- o regioni-Stato che interagiscono fra loro, come sembrano tuttora suggerire alcuni, ma ad un modello di Stato federale articolato su più livelli e su scala continentale e, in prospettiva, globale¹⁵. Uno Stato federale in cui non ci siano solo due livelli di governo, ma una pluralità di livelli, i cui ambiti territoriali dovranno coincidere con le naturali sfere di influenza dei beni e servizi centrali dei diversi ordini di complessità e di specializzazione, e delle "istituzioni" che li forniscono¹⁶.

* * *

Per approfondire l'indagine sulle cause degli squilibri territoriali, è utile infine richiamare alcuni elementi della teoria del geografo tedesco Walter Christaller e al metodo da lui usato per comprendere le relazioni spaziali fra i vari insediamenti, partendo dalla constatazione che ogni processo economico e produttivo ha una dimensione spaziale, da cui deriva la distribuzione delle centralità di beni e servizi offerti¹⁷, distribuzione che storicamente presenta delle regolarità nella dispersione urbana e per quanto riguarda le dimensioni demografiche e le manifestazioni economiche, politiche e culturali. Christaller partì da uno studio regionale tedesco, e cercò di estendere successivamente la sua analisi anche su scala europea, ma con scarsi risultati

¹⁵ Parag Khanna, che pure ha svolto un'approfondita analisi della crescente interdipendenza su scala globale, sembra indulgere nella possibilità di ripristinare il ritorno alle città Stato nell'era moderna in *La Rinascita delle città-Stato – Come governare il mondo al tempo della devolution*, Roma, Fazi Editore, 2017. Nella prefazione di questo suo libro si legge infatti: "Una tecnocrazia diretta è il modello migliore per la governance del XXI secolo, laddove combina un esecutivo a presidenza collettiva e un Parlamento multipartitico di tipo svizzero con un'amministrazione pubblica come quella di Singapore". Con ciò Khanna ricade nell'errore, già fatto a suo tempo da una illustre studiosa dei fenomeni urbani, come Jane Jacobs, la quale, dopo aver efficacemente messo in luce l'importanza dell'evoluzione delle strutture urbane per promuovere un'efficace e positiva vita sociale e lo sviluppo economico e produttivo, aveva ipotizzato nel suo libro *Cities and the Wealth of Nations* (Vintage, New York, 1985) l'instaurazione di un sistema di città sovrane, a partire dalla moneta, in libera competizione tra loro. Si veda in proposito la mia nota *I rimedi casalinghi della Jacobs*, *Il Federalista*, 29 n. 1 (1987), <http://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/note/353-i-rimedi-casalinghi-della-jacobs>.

¹⁶ Si tratta di un'indicazione che ci viene fornita dall'analisi della struttura del territorio in Europa fatta da Walter Christaller in *Le località centrali della Germania meridionale*, pubblicato in italiano a Milano da Franco Angeli nel 1980.

¹⁷ Walter Christaller, *op. cit.*: lo studio del Christaller risale agli inizi degli anni Trenta del secolo scorso. La sua opera cominciò ad essere apprezzata già alla fine degli anni Trenta negli Stati Uniti e solo molto più tardi anche in Europa.

a causa della scarsità di dati di cui disponeva. Scopo dei suoi studi era quello di verificare nella pratica che “la vocazione principale, o anche la caratteristica fondamentale della città è quello di essere il punto centrale di un territorio (...). Per tale motivo parleremo d’ora in poi, di località centrali (*Zentralen Orte*). Tuttavia per determinare l’importanza centrale di un punto occorre scegliere un metodo che traduca quantitativamente la sua qualità di essere centrale”¹⁸. Ora, questo metodo per essere credibile e il più possibile oggettivo, deve basarsi sulla determinazione del flusso di dati e informazioni scambiato da e verso i centri urbani. Infatti, mentre per il successo economico del commercio di beni centrali si può usare l’indice del reddito di chi offre e usufruisce di questi beni, lo stesso non accade per esprimere il reddito di un ente per l’offerta di servizi come l’istruzione e la sicurezza. Per questo Christaller propose di risolvere il problema con il metodo dei telefoni: “occorre contare gli allacciamenti telefonici di una località, scriveva Christaller, il cui numero corrisponde con abbastanza precisione a ciò che intendiamo per importanza di una località”¹⁹. In questo modo Christaller, con rigorose formule che mettevano in relazione il numero di abitanti con il numero di telefoni allacciati, ridisegnò la mappa delle località della Germania meridionale, identificando le località centrali in modo ben diverso da quello che si otteneva con il metodo del numero degli abitanti, mettendo in evidenza le notevoli differenze di importanza²⁰. Christaller era ben consapevole dei limiti della sua analisi, in quanto “né la raffigurazione dell’importanza attraverso il numero dei telefoni, né il sistema per calcolare la centralità sono esatti in senso matematico, tuttavia i valori così ottenuti corrispondono all’importanza centrale di una località in misura assai maggiore che il numero degli abitanti o magari i valori relativi alle persone attive nel commercio, nei trasporti o nelle libere professioni centrali”²¹. In ogni caso, attraverso questa indagine Christaller riuscì a mettere in evidenza come la centralità di una località corrisponde all’eccesso di importanza che questa località ha nei confronti del territorio circostante. Dove l’eccessiva importanza di una località centrale in una determinata regione non farebbe che bilanciare un equivalente deficit di importanza da parte delle località disperse. La correzione di questo eccesso di importanza

¹⁸ Walter Christaller, *op. cit.*, p. 44.

¹⁹ Walter Christaller, *op. cit.*, p. 183.

²⁰ Walter Christaller, *op. cit.*, p. 186.

²¹ Walter Christaller, *op. cit.*, p. 193.

avverrebbe storicamente, secondo Christaller, in base a tre principi: il principio dell'approvvigionamento (*Versonungsprinzip*), o principio del mercato (*Marktprinzip*); il principio del traffico (*Verkehrsprinzip*); e il principio dell'amministrazione (*Verwaltungsprinzip*) o dell'isolamento (*Absonderungsprinzip*). A proposito di quest'ultimo principio Christaller aveva ben presente quali enormi conseguenze derivano dai cambiamenti di confine amministrativi e politici nei confronti del destino dei centri urbani, avendo vissuto i cambiamenti innescati dal crollo dell'impero austro-ungarico all'indomani della prima guerra mondiale, in particolare nelle aree di frontiera della Germania e nel distretto urbano Vienna, Budapest, Bratislava, molto integrato amministrativamente, economicamente e per quanto riguarda il sistema dei trasporti fino al 1918²². Questo tema è stato successivamente ripreso ed approfondito in un'ottica federalista da Francesco Rossolillo²³.

* * *

Il fatto che le grandi città siano sempre più collegate direttamente fra loro economicamente, commercialmente e per quanto riguarda lo scambio di dati, informazioni e persone, rappresenta un potente volano per la produzione ed il consumo di beni e servizi e dell'energia su scala

²² Un approfondito studio sull'influenza dei confini degli Stati per quanto riguarda la distribuzione delle località centrali è stato fatto nel 1939 da un altro geografo tedesco August Lösch, consultato in *The economics of location*, Yale, Science Editions paperback, Yale University Press, 1967. Particolarmente laddove Lösch ha spiegato come e perché "Larger market areas are always transformed along political frontiers, and all areas are changed where the borders represent merely man-made obstacles to trade. We can classify these changes into: first, destruction of locations or their removal away from a boundary, which in the absence of disturbing influences together create the border wasteland; and second, removal of locations across the border", p. 203.

²³ "Da tutto ciò deriva l'opportunità di adeguare l'articolazione costituzionale della federazione alla struttura che tende spontaneamente ad assumere la distribuzione dei luoghi centrali, e dei relativi territori, in assenza di fattori perturbanti. Il che significa che i territori dei livelli di autogoverno localizzati ai margini dei territori dei livelli immediatamente superiori non dovranno essere delimitati in modo da essere interamente compresi in uno di essi, bensì in modo da intersecarne due o più. In tal modo questi territori passeranno dallo status di *periferia* a quello di *cerniera*: assumeranno cioè il ruolo attivo ed evolutivo di aree di giunzione e di scambio tra due o più ambiti territoriali di ordine superiore. Se, per far un esempio, ipotizzassimo l'esistenza, in un quadro federale europeo o mondiale, di una regione Sicilia e di una regione Calabria, il territorio di Messina e quello di Reggio dovrebbero costituire un solo comprensorio, la cui funzione è resa di immediata evidenza dall'opportunità di gestire con criteri coerenti i problemi connessi con l'esistenza dello stretto. Ad analoghe conclusioni si potrebbe giungere con riferimento ad una ipotetica macro-regione che comprendesse tutti i territori rivieraschi del Reno. E così via". Francesco Rossolillo, *Città, territorio e istituzioni*, Napoli, Guida editori, 1983, http://www.fondazionealbertini.org/sito/rossolillo/vol_i/RI-5-5-II%20modello%20istituzionale.pdf.

globale²⁴. Anche considerando il solo aspetto economico, già nel 2017 le dieci città più grandi nel mondo generavano insieme un prodotto interno lordo più grande di quello aggregato di Giappone, Francia, Germania ed Italia²⁵ e alcuni studi indicano che entro i prossimi vent'anni l'80% della ricchezza mondiale verrà prodotta nelle città. Mentre per quanto riguarda il controllo dell'inquinamento, per definizione quello che può risultare innocuo per l'ambiente e l'umanità in piccole quantità, può diventare nocivo e pericoloso quando si diffonde su scala globale²⁶. Tutto ciò, oltre a generare un diffuso senso di consapevolezza dei grandi benefici e vantaggi che potrebbero derivare da un buon governo di questo fenomeno, sta alimentando anche un diffuso senso di disorientamento e di crisi della rappresentanza politica nei cittadini a tutti i livelli. Con la pericolosa illusione, abilmente alimentata e sfruttata da alcuni, di poter instaurare una sorta di democrazia diretta globale attraverso l'uso dei nuovi canali *social* via Internet²⁷. Proprio per questo sarebbe importante mostrare, partendo dal consolidamento politico-istituzionale nell'eurozona di almeno un primo nucleo di paesi che ha già rinunciato alla sovranità monetaria, che è possibile instaurare un nuovo modello di Stato sovranazionale basato su molteplici livelli di governo indipendenti e coordinati in un quadro federale.

Franco Spoltore

²⁴ In base ad uno studio condotto dalla Cisco (*Cisco Visual Networking Index: Forecast and Trends, 2017-2022 White Paper*, <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/white-paper-c11-741490.html>), il traffico di dati via Internet fra i vari centri urbani è destinato a triplicare nei prossimi tre anni.

²⁵ Tobia Zevi, *Global Cities as a Challenge for the 21st Century*, Milano, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 2018, <https://www.ispionline.it/it/publicazioni/global-cities-challenge-21st-century-21551>.

²⁶ Come abbiamo visto nel caso dei gas CFC usati per la refrigerazione, considerati innocui fino a quando non si è constatato l'impatto negativo dell'enorme quantità di essi immessa nell'atmosfera sul mantenimento di un adeguato strato di ozono.

²⁷ Una situazione, questa, denunciata esplicitamente, tra gli altri, anche da Ulrich Beck in *Potere e contropotere nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, laddove scrive che "l'Europa, così come si continua a concepirla, è un ibrido tra mercato e burocrazia, ma non è un'entità politica dotata di una forza visionaria, né per ciò che riguarda la forma del mondo degli Stati europei, né per ciò che si riferisce alla posizione dell'Europa rispetto alle altre regioni del mondo", p. 300.

Interventi

RELAZIONE DI SANDRO GOZI ¹ AL COMITATO FEDERALE DELL'UEF (Roma, 23-24 novembre 2019)

Sometimes the course of our lives depends on what we do or don't do in a few seconds, a heartbeat, when we either seize the opportunity or just miss it. Miss the moment and you never get a chance again.

(Aidan Chambers, Dying to know you)

In Europa parliamo spesso di momenti di svolta; ma per quanto sia importante il fatto di parlarne, la realtà è che siamo capaci di riconoscerli con certezza solo quando sono ormai passati. Ecco perché in Europa ci siamo ritrovati così spesso a parlare di occasioni cruciali e preziose che sono state sprecate: la Comunità europea di Difesa, il Progetto Spinelli per la nascita degli Stati Uniti d'Europa o il Trattato per l'adozione di una Costituzione per l'Europa, solo per citarne alcune. Quante volte abbiamo detto: “abbiamo perso l'occasione, abbiamo perso il treno...”!

Non voglio rifare la storia. Ancor meno, credo che si possa cambiare totalmente la realtà europea di oggi; ma credo anche che non si debba perdere la prossima occasione, il prossimo treno. Come dicono i marinai “non possiamo cambiare la direzione del vento, ma possiamo governare le vele per raggiungere in ogni caso la nostra destinazione”.

Oggi, le nostre prossime occasioni sono: il nuovo ciclo politico che sta per iniziare e la Conferenza europea sul futuro dell'Europa.

Riguardo al nuovo ciclo politico, a luglio le premesse erano buone: il discorso di Ursula Von der Leyen prima della sua elezione era e rimane un buon manifesto. Ma il seguito non è stato brillante: ci sono state forti tensioni istituzionali, che erano iniziate già all'indomani delle elezioni europee. Oggi abbiamo l'opportunità di ripartire, ma dobbiamo mostrare di avere la forza e la determinazione necessarie.

¹ Presidente dell'Unione dei Federalisti Europei (UEF).

Le priorità mi sembrano chiare e condivise. Solo per citarne alcune:

- l'Europa come potenza verde;
- la *governance* della zona euro e un nuovo ciclo di investimenti;
- la sicurezza e la difesa;
- lo sviluppo di un'unione sociale a livello europeo;
- nuove politiche in materia di migrazione e asilo;
- Stato di diritto e pari opportunità;
- innovazione e politiche giovanili.

Ma di per sé queste priorità non significano ancora nulla. Bisogna capire *quando, quanto, con che ambizione*: sono ancora tutte domande aperte.

Dal nostro punto di vista, sono convinto che il federalismo non sia mai stato così necessario e così adeguato. E' davvero la risposta ai problemi del nostro tempo, perché il nostro tempo ha bisogno di un'Europa sovrana, potente e democratica:

- sovrana contro la crisi della politica nazionale;
- potente contro l'unilateralismo;
- democratica per sconfiggere i neo-nazionalismi.

1. La sovranità significa riprendere il controllo del nostro destino. E' il punto centrale dell'impegno assunto, almeno a parole, nel suo discorso, da Ursula Von der Leyen. Adesso è arrivato il momento di trasformare le parole in azioni.

2. Un'Europa potente significa avere gli strumenti per opporsi all'unilateralismo e garantire la nostra sicurezza. Ma la sicurezza richiede anche una serie di condizioni.

a. Innanzitutto *l'integrazione*: bisogna sviluppare un approccio globale e imparare ad utilizzare tutti gli strumenti politici di cui disponiamo in modo coordinato. Questo significa: commercio estero, cooperazione allo sviluppo, aiuti umanitari, politica ambientale internazionale, polizia internazionale, cooperazione in materia di giustizia e intelligence, immigrazione, politica estera e promozione dei valori dell'UE.

b. Inoltre, la sicurezza richiede *prevenzione*. Ciò significa avere gli strumenti per affrontare i problemi appena si manifestano e richiede un impegno e una strategia coerenti a lungo termine. Significa anche garantire che gli scambi commerciali possano svilupparsi in tutto il mondo all'interno di un sistema condiviso, con le stesse regole valide globalmente; e significa creare le condizioni per la stabilità e il benessere generalizzati.

c. Ancora, la sicurezza, deve essere *affrontata in ambito globale*. Noi

europei abbiamo il dovere di condividere la responsabilità per la sicurezza globale.

d. Infine, la sicurezza deve fondarsi su un *nuovo multilateralismo* basato sul dialogo e sulla cooperazione negoziale; ma senza escludere la logica di potenza. Perché non possiamo essere ingenui e dobbiamo agire nel mondo reale, dove ci confrontiamo con Stati e società che sono molto lontani dal cosiddetto approccio postmoderno.

e. E questo porta all'ultimo, e forse il più importante problema per l'Europa oggi e per l'Europa del 2030: *la nuova definizione di potenza*.

L'UE è stata concepita come un antidoto alla politica di potenza che ha caratterizzato gli Stati-nazione e i sistemi imperiali del XIX e del XX secolo. Ma oggi, l'UE deve accettare l'idea di sviluppare un nuovo modello di potenza politica.

Quando nel 1958, un giovane giornalista chiese al primo ministro britannico quale fosse stato il problema più difficile da affrontare nel suo primo anno a Downing Street, Harold Macmillan rispose: "Gli eventi, caro ragazzo, gli eventi!". Dal 1989 e soprattutto dal 2001 ad oggi, gli eventi hanno superato di gran lunga la capacità degli statisti e dei politici – anche dei migliori fra loro – di determinarne il corso. E questo è stato particolarmente vero nella nostra Unione.

Ero a Berlino pochi giorni dopo la caduta del muro nel novembre 1989. Molto è già stato scritto. Per me, rimane impossibile trovare le parole giuste per descrivere l'euforia, la speranza, lo slancio che questo evento aveva suscitato tra i giovani europei di cui facevo parte. Abbiamo respirato la storia, abbiamo vissuto un cambiamento epocale. E il cambiamento è avvenuto, molto forte! Le nostre generazioni sono state le prime a vivere pienamente come europei e a vivere l'unificazione europea "viva". Ma non tutto è andato come pensavamo.

Quindi credo che sia più utile oggi individuare che cosa non è successo, che cosa non è stato deciso e farci alcune domande difficili ma necessarie. Parliamo dell'Europa da oltre 65 anni e conosciamo tutti il prezzo pagato per l'errore storico dei gollisti e dei comunisti francesi, con la bocciatura della Comunità europea di difesa nel 1954. Da allora ci siamo mossi con lentezza. Negli ultimi cinque anni sono stati compiuti passi significativi: progetti di difesa congiunti, iniziative di gruppi di paesi e persino un fondo europeo di difesa. Molto bene, nessun dubbio; ma nel contesto esistente. Ed ecco il vero problema: è proprio il contesto che dobbiamo ripensare e cambiare.

Capisco che le parole usate da Emmanuel Macron "morte cerebrale della NATO" siano molto forti e che possano non piacere. Ma la realtà

è che si risponde con parsimonia, per usare un eufemismo, a qualsiasi proposta di vera riforma dell'Unione. Nel frattempo, "l'alleato" Trump ha ormai lasciato soli gli europei nello sforzo di rinnovare il multilateralismo e l'idea di una società mondiale organizzata.

Allora, per celebrare un evento storico come il crollo del muro, dobbiamo provare ad avere senso della storia. E oggi la storia ci dice che noi europei siamo a rischio di estinzione politica nel mondo globale. Possiamo far finta che non sia così. Possiamo collarcì con vacui discorsi sulla sovranità nazionale. Ma la civiltà europea è a rischio di estinzione in un mondo che tende a reinventarsi tra Washington e Pechino e in cui l'unico modo per rimanere vivi e protagonisti è costruire una potenza europea. Intendiamoci bene: non perché l'alleanza con gli USA non sia più giusta; ma perché non è più sufficiente.

Per questo dobbiamo costruire una nuova architettura di sicurezza europea, in grado di rispondere al revisionismo russo, al neonazionalismo turco, alle sfide in Africa e nel Medio Oriente. Oggi la Turchia rappresenta uno dei principali problemi europei, sia che la si guardi dal punto di vista della NATO che da quello dell'UE. Eppure, la Turchia è membro della NATO e (almeno formalmente) ancora candidata ad aderire all'UE (anche se nessuno ci crede più veramente).

Abbandoniamo allora la falsa sicurezza dello *status quo*. E cominciamo a dibattere e a decidere di come cambiare per essere veramente sicuri e influenti nei prossimi 30 anni.

3. Un'Europa democratica contro il neo-nazionalismo implica che dobbiamo dotare di maggiori poteri il Parlamento europeo; scommettere realmente su una politica transnazionale con vere liste transnazionali; dotarci di una Commissione europea più piccola, più agile, più capace. Alla prossima Conferenza sul futuro dell'Europa dobbiamo lavorare per dotare il Parlamento europeo di una maggiore e vera centralità, per incentivare e incrementare la partecipazione diretta dei cittadini nei processi decisionali europei, per mobilitare la società civile, in modo da esercitare anche una maggiore pressione sugli eurodeputati. E per quanto riguarda noi dell'Unione dei federalisti europei, dobbiamo mostrare la nostra credibilità e la nostra determinazione.

* * *

Mi avete dato un mandato l'anno scorso a Vienna. Negli ultimi 12 mesi ho visitato molti Stati dell'UE, fatto sentire la nostra voce sui media, aperto nuove sezioni nazionali in Grecia, Macedonia settentrionale

e Malta. Abbiamo avuto un ruolo attivo durante la campagna elettorale europea con “I Choose Europe”. L’UEF ha inoltre partecipato a varie gare e programmi dell’UE. Anche se ho ereditato una situazione finanziaria estremamente difficile per la nostra organizzazione-lascio al vostro giudizio la situazione attuale.

Da parte mia, vorrei un ruolo più attivo da parte alcune sezioni nazionali, una crescita del sentimento di appartenenza di altre sezioni. Soprattutto vorrei avere il vostro parere su cosa dovrebbe essere l’UEF, sapere cosa secondo voi ha funzionato e cosa non ha funzionato. E perché.

Per concludere, lasciatemi fare qualcosa, diciamo, di insolito. Se, infatti, concludere con una citazione non è insolito, per un federalista concludere con Margaret Thatcher lo è. Lo ammetto, può sembrare un po’ strano; ma voglio rassicurarvi sul fatto che, certamente, questo non mi impegna a finire il mio prossimo discorso con una citazione di Boris Johnson.

“Puoi combattere una battaglia più di una volta per vincerla”, ha detto la Thatcher.

Bene, cari amici, combattiamo, ancora una volta, la nostra battaglia per un’Europa federale!

Sandro Gozi

I documenti

COSA SIGNIFICA CREARE UNA CAPACITA' FISCALE EUROPEA E PERCHÉ È COSÌ IMPORTANTE PER IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE?*

1. Introduzione

Il dibattito attualmente in preparazione sul futuro dell'Europa, a partire già dalla Conferenza proposta dal Presidente francese Macron e ripresa dai partiti pro-europei nel Parlamento europeo e dalla Presidente della Commissione europea nelle sue linee programmatiche, non potrà non affrontare il tema dell'efficacia del governo europeo per poter attuare politiche interne ed estere che permettano agli Europei di proteggere i propri valori e i propri interessi nel mondo. Tale efficacia è subordinata alla creazione di nuovi strumenti europei che permettano di superare l'attuale subordinazione del funzionamento dell'UE alla volontà politica degli Stati membri; subordinazione che è alla radice della preponderanza del metodo intergovernativo nel quadro comunitario e che ha nella mancanza di un potere fiscale a livello europeo la sua ragione fondamentale. Pur in un quadro di *checks and balances* adeguato a garantire la tutela di tutti gli Stati membri, è diventata perciò indilazionabile la creazione di una capacità fiscale europea, espressione di una nuova sovranità europea da affiancare a quella degli Stati nazionali.

Come cerca di spiegare questo contributo, la creazione di tale nuova capacità è complessa nell'odierno quadro europeo, ma possibile. Esso deve necessariamente accompagnarsi ad un atto politico di presa di coscienza dei nuovi compiti che attendono l'Unione europea nell'attuale

* Si tratta di una scheda informativa redatta come contributo al dibattito in vista del XXIX Congresso nazionale del Movimento federalista europeo svoltosi a Bologna il 18-20 ottobre 2019.

sistema internazionale; un atto politico in continuità con gli scopi originari del processo di unificazione europea e con il pensiero dei Padri fondatori, e pertanto in grado di produrre un diverso quadro giuridico dell'UE senza venir meno al rispetto e all'inclusione di tutti i Paesi membri.

2. Di cosa si occupa questo contributo?

In seguito alla crisi sistemica che in questi ultimi anni ha vissuto l'Unione europea è iniziato un vasto dibattito tra cittadini, accademici, politici nazionali ed europei sul futuro del processo di integrazione. Coloro che credono ancora nel progetto dell'Europa unita hanno ribadito l'esigenza di rifondare l'Unione attraverso una serie di riforme istituzionali e il lancio di nuove politiche comuni al fine di soddisfare le aspettative e le aspirazioni dei cittadini europei.

Tra le proposte di riforma avanzate finora, è necessario soffermarsi sul *progetto di capacità fiscale*, data l'importanza strategica che esso può avere per il rilancio del processo di integrazione.

Scopo del presente contributo è quello di spiegare:

- cosa si intende per capacità fiscale;
- perché è così importante;
- la differenza rispetto ad altri progetti con i quali la capacità fiscale tende ad essere confusa;
- come potrebbe essere realizzata la capacità fiscale nel quadro di una riforma complessiva dell'Unione.

3. Cosa significa creare una capacità fiscale europea?

La scienza economica e giuridica normalmente intende per *capacità fiscale* la capacità di raccogliere risorse e di spenderle nell'interesse generale. Tale potere si esercita pertanto su due versanti: quello delle *entrate* (che possono consistere in tasse o debito) e quello della *spesa pubblica* (che viene utilizzata per esercitare alcune funzioni, quali il finanziamento di beni pubblici, la redistribuzione della ricchezza, la stabilizzazione dell'economia in caso di shock economici).

Notoriamente la distribuzione delle competenze tra Unione e Stati membri prevede oggi che la capacità fiscale resti una competenza esclusivamente nazionale. Questo pone i paesi appartenenti alla zona euro in una situazione del tutto particolare. Essi infatti hanno accettato di perdere la loro sovranità monetaria, ma mantengono le loro prerogative esclusive nell'ambito della politica fiscale. Per questo si dice

che l'Unione economica e monetaria è asimmetrica: mentre l'unione monetaria si fonda su un trasferimento di sovranità, l'unione economica consiste essenzialmente nel coordinamento di politiche nazionali indipendenti¹.

Creare una capacità fiscale europea è dunque necessario innanzitutto per risolvere questa contraddizione e bilanciare l'asimmetria, creando una *sovranità fiscale* europea accanto alla sovranità monetaria.

A questo bisogna aggiungere che, storicamente la creazione del potere fiscale ha coinciso con l'atto fondativo di una comunità politica, e ha richiesto un forte controllo democratico su chi lo esercita; per questo le società democratiche hanno sempre richiesto che il potere fiscale venga esercitato dal parlamento. Questo spiega anche l'importanza della creazione di una capacità fiscale europea nella battaglia per la costruzione di un'unione politica europea di tipo federale.

Per essere tale, una capacità fiscale europea deve essere:

- *indipendente* dalla volontà dei singoli Stati, ovvero deve potersi autodeterminare sia sul lato delle entrate che della spesa;
- in grado di mobilitare *risorse rilevanti*. A seconda delle funzioni che esso sarà chiamato a svolgere, il bilancio dovrà (a regime) mobilitare tra il 5 e il 10 % del PIL europeo.

¹ La contraddizione esistente tra l'interdipendenza di fatto tra i paesi membri dell'area euro determinata dalla condivisione della moneta unica e dai fortissimi legami tra le economie nazionali, da un lato, e la mancanza di una politica economica e fiscale unica, dall'altro, è emersa con evidenza durante la crisi economica e finanziaria. Allo scoppio della crisi non esistevano strumenti né per affrontare il rischio di default cui i mercati hanno immediatamente esposto i paesi che – per ragioni diverse – stavano subendo maggiormente la crisi, né strumenti per perseguire il superamento degli squilibri tra Stati membri e intervenire con proprie risorse per sanare detti squilibri e favorire crescita e investimenti. Nell'emergenza si è fatto ricorso a strumenti di carattere intergovernativo che hanno sia creato fondi di solidarietà, sia accresciuto i meccanismi di controllo sulle politiche di bilancio dei paesi membri dell'eurozona, prima (di fatto) sottoposti soltanto alla disciplina dei mercati, rivelatasi del tutto inadeguata. Questi nuovi strumenti sono anche quelli che hanno reso possibile la politica monetaria espansiva della BCE, cui si deve la salvezza dell'euro. Il risultato complessivo, però, si è tradotto in un sistema in cui, per preservare la propria sovranità fiscale, gli Stati membri, se da un lato hanno confermato la necessità (dovuta non solo all'appartenenza all'euro, ma ancor più all'insostenibilità finanziaria di livelli di debito troppo elevati) di limitare la propria autonomia in materia di politica di bilancio, dall'altro hanno scelto di non accompagnare tale limitazione con un bilanciamento economico e politico attraverso la creazione di un vero governo a livello sovranazionale in grado di adottare le decisioni di politica economica e fiscale necessarie per lo sviluppo armonico di un'area monetaria unica. Il nuovo sistema prevede infatti anche meccanismi di condizionalità per incentivare gli indirizzi delle politiche economiche nazionali – che restano prerogativa assoluta degli Stati – ma ignora completamente l'esigenza di mettere in campo quelle politiche pubbliche sovranazionali per lo sviluppo, per la stabilizzazione, per la solidarietà, che i singoli Stati membri non possono attuare per carenza di risorse e di visione politica a livello nazionale.

4. Perché è così necessario creare una fiscalità europea?

La creazione di un potere fiscale è il punto di svolta per la battaglia per un'unione politica federale in Europa. Il passaggio da un soggetto confederale a un soggetto federale dipende infatti dallo sviluppo della capacità di autodeterminarsi; e proprio *la capacità fiscale è, fra le competenze, quella più prossima alla Kompetenz-Kompetenz*, ovvero alla capacità di autodeterminazione propria degli Stati sovrani.

Si noti che storicamente le rivoluzioni dell'età moderna sono state determinate dalla questione relativa a chi dovesse esercitare il potere fiscale (il re o il parlamento, la madre patria o i coloni, l'*ancien régime* o la borghesia). Emblematica a questo proposito è la vicenda della trasformazione degli Stati Uniti da confederazione a federazione. Gli *Articles of Confederation* non attribuivano capacità fiscale alla confederazione e prevedevano che questa fosse finanziata da contributi degli Stati membri. L'impossibilità di obbligare gli Stati recalcitranti a versare tali contributi e quindi di pagare i debiti derivanti dalla guerra di indipendenza aveva portato a una situazione di crisi insostenibile che fu risolta solo quando, con l'approvazione della Costituzione federale del 1789, si stabilì che il Congresso avesse il potere di imporre tasse, e che dunque la federazione non dipendesse dagli Stati per il suo finanziamento.

L'attuale Unione si basa notoriamente sul principio di attribuzione: essa può fare solo ciò che gli Stati membri (all'unanimità) le dicono di fare; ciò è in gran parte dovuto al fatto che chi decide delle risorse, indirettamente decide anche di tutte le politiche che riesce a finanziare con quelle risorse. Non è un caso allora che le Corti costituzionali nazionali abbiano da sempre considerato la competenza fiscale come un dominio riservato degli Stati. Ne va della capacità dei Paesi membri di detenere la sovranità in ultima istanza.

5. Le false vie alla capacità fiscale europea

Nel dibattito in corso sul futuro dell'Unione europea, il tema della riforma del bilancio dell'Unione europea, della creazione di nuove risorse proprie europee, dell'armonizzazione fiscale nel quadro della regolamentazione del mercato interno viene spesso confuso con la questione della creazione di una capacità fiscale europea. In realtà in questo modo vengono sovrapposti due piani completamente diversi. Si tratta di un chiarimento preliminare indispensabile per affrontare con consapevolezza il problema della creazione di una capacità fiscale a livello europeo.

Il problema della riforma del bilancio dell'Unione europea.

Il bilancio dell'Unione europea non è espressione di una capacità fiscale europea. Esso si finanzia per la maggior parte (più del 70%) con trasferimenti diretti dai bilanci nazionali e in piccola parte con le cosiddette “risorse proprie”, ovvero risorse raccolte dagli Stati membri in settori regolati dal diritto UE (agricoltura, dazi) e successivamente trasferiti al bilancio UE.

Le risorse di cui gode il bilancio UE non godono pertanto delle due caratteristiche tipiche della capacità fiscale:

- *manca l'indipendenza* del bilancio UE dalla volontà dei singoli Stati membri: è vero che i singoli bilanci annuali dell'UE sono decisi dal Parlamento europeo e dal Consiglio alla pari, ma tale meccanismo riguarda solo le spese, che peraltro devono mantenersi nei limiti fissati ogni 7 anni nel *Quadro finanziario pluriennale* approvato all'unanimità dai governi nazionali nell'ambito del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo (art. 312 TFUE). Per quanto riguarda invece le entrate, l'art. 311 TFUE stabilisce che il sistema delle risorse proprie sia deciso dal Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, e che in seguito detta decisione sia approvata dai singoli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Oltre al fatto che in tale procedura l'organo rappresentativo dei cittadini – il Parlamento europeo – viene solo consultato, ogni governo mantiene dunque il diritto di veto sulla questione delle risorse trasferite e poi utilizzate dal bilancio UE.
- in questo quadro, il bilancio *manca* strutturalmente *di una dimensione rilevante*. Oggi esso ammonta ad appena l'1% del PIL prodotto dall'intera Unione europea perché è concepito per finanziare politiche legate allo sviluppo del mercato interno, e non per svolgere – a differenza dei bilanci degli Stati federali – alcuna funzione di finanziamento di beni pubblici europei né alcuna funzione redistributiva. Realisticamente, la dimensione del bilancio potrà essere ampliata in modo significativo solo quando la sua funzione sarà pensata nell'ottica di un governo sovranazionale europeo.

Questo non toglie che si possa anche trovare il modo di migliorare l'attuale bilancio dell'Unione europea, ma ogni riforma in tal senso non andrebbe a cambiare la natura in ultima istanza intergovernativa dell'attuale meccanismo di bilancio europeo.

Lo sviluppo del sistema delle risorse proprie.

Alcuni credono che sia possibile creare un nucleo di potere fiscale

europeo semplicemente sviluppando l'attuale sistema delle risorse proprie (art. 311 TFUE). Ciò non sembra al momento possibile; infatti, *le risorse proprie non sono un embrione di tasse europee, ma delle tasse nazionali legate a settori dell'economia regolati dal diritto UE*, che le autorità nazionali decidono di assegnare in modo stabile all'Unione europea. Le risorse europee sono raccolte dalle autorità nazionali e sono nella maggior parte dei casi registrate nei bilanci nazionali. L'Unione europea non ha dunque alcun potere di dar vita a nuove risorse, né di decidere il loro ammontare e il loro utilizzo, indipendentemente dall'accordo di tutti gli Stati membri.

La necessità dell'accordo all'unanimità di tutti gli Stati membri non è del resto la causa del problema, ma l'effetto del sistema attuale. Per questo le recenti proposte avanzate anche dalla Commissione europea di introdurre il voto a maggioranza in materia fiscale rimangono profondamente contraddittorie. Tali proposte sono probabilmente motivate dallo stallo in cui si trova attualmente il Consiglio a causa delle divisioni interne tra i governi, e dal fatto che il tentativo di aggirare il principio dell'unanimità attraverso il sistema delle cooperazioni rafforzate in materia fiscale si è arenato per via delle clausole che regolano queste ultime e che le rendono inadatte allo scopo. Tuttavia, al di là del fatto che per approvare una riforma di questo tipo rimane necessaria l'unanimità (che si scontra con la volontà di una parte dei paesi membri di mantenere il pieno controllo della sovranità fiscale), se anche fosse stabilito il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio per decidere nuove risorse proprie è impensabile che gli Stati contrari accettino di limitare la propria sovranità in questo campo applicando tasse cui si sono opposti. Proprio per il fatto che il sistema delle risorse proprie, anche nell'ipotesi di un passaggio al voto a maggioranza qualificata, si fonderebbe su decisioni rivolte agli Stati membri – dalla cui volontà dipenderebbe dunque ancora la raccolta di dette imposte e il loro versamento al bilancio dell'Unione – il risultato non potrebbe essere altro che una *impasse* (e la questione della ripartizione di quote dei migranti insegna), oppure un mantenimento del funzionamento del Consiglio sulla base del raggiungimento del consenso (unanime) in materia fiscale (come del resto avviene già in molti settori in cui l'interesse nazionale dei singoli Paesi è più toccato, al di là delle regole previste dai trattati).

Del resto, come si legge anche nel Rapporto Monti sulle risorse proprie, per creare vere e proprie imposte europee (e dunque per dar vita ad una capacità fiscale dell'Unione) è necessario che queste ultime: i) siano decise dall'Unione sulla base delle proprie scelte di politica eco-

nomica; ii) confluiscono direttamente nel bilancio dell'Unione (il cui ammontare non sarebbe più deciso all'unanimità dagli Stati membri); iii) che il livello sovranazionale venga dotato di un'amministrazione in grado di esigere il pagamento di tali imposte da parte dei privati.

La realtà, pertanto, è che per poter diventare delle imposte europee, le "risorse proprie" devono diventare espressione di un potere fiscale europeo, guadagnando le due caratteristiche tipiche dell'indipendenza e della rilevanza; e ciò può avvenire solo attraverso un nuovo quadro giuridico che istituisca nuove norme in materia di sovranità fiscale.

L'armonizzazione delle politiche fiscali nazionali.

L'armonizzazione fiscale, prevista espressamente per le imposte indirette dall'art. 113 TFUE e che richiede una decisione unanime del Consiglio (e dunque l'accordo di tutti gli Stati membri), è questione ben diversa rispetto alla creazione di un potere fiscale europeo. Per armonizzazione fiscale si intende in effetti l'eliminazione delle disparità maggiori esistenti tra i sistemi fiscali degli Stati membri, attraverso l'imposizione di misure volte a rendere uniforme la base imponibile o l'aliquota applicata negli stessi in relazione a una medesima imposta.

L'armonizzazione fiscale è oggi oggetto di dibattito soprattutto in relazione all'imposta sulle società, a causa delle aliquote particolarmente basse applicate da alcuni Stati membri al fine di attrarre investimenti, che hanno come effetto di falsare la concorrenza all'interno del mercato unico e di prestarsi ad abusi da parte delle multinazionali.

L'esempio classico di armonizzazione fiscale è costituito dall'imposta sul valore aggiunto, in relazione alla quale oggi è prevista una base imponibile uniforme e un ravvicinamento delle aliquote applicate nei vari Stati membri. Anche nel caso in cui, tuttavia, come nell'ipotesi dell'IVA, una quota di un'imposta armonizzata sia versata dagli Stati membri nel bilancio UE, non siamo di fronte a una capacità fiscale dell'Unione. Si tratta infatti di imposte nazionali – se pur rese simili attraverso l'armonizzazione – raccolte dalle autorità nazionali e utilizzate dalle stesse, una parte delle quali è versata da dette autorità al bilancio dell'Unione.

6. Come si può creare un potere fiscale europeo?

Per creare un potere fiscale europeo bisogna fare i conti non solo con alcuni problemi cronici relativi al trasferimento di nuove competenze a livello europeo, ma anche con alcune contingenze specifiche dell'attuale fase del processo di integrazione europea.

Oggi i governi hanno una diversa visione del futuro dell'integrazio-

ne europea. A fronte di alcuni paesi favorevoli ad una maggiore integrazione (come Francia, Spagna, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Malta), ve ne sono altri che sostengono il mantenimento dello *status quo*, pur con qualche aggiustamento (come la Germania, la Finlandia, i Paesi Bassi); e c'è poi il blocco dei paesi sovranisti (al momento non solo Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, ma anche un Paese fondatore come l'Italia ha rischiato e rischia di finire in questo gruppo).

Inoltre, al fine di mantenere il benessere e la stabilità della loro economia, *i governi si confrontano con priorità e situazioni diverse*: i Paesi euro, non godendo di una sovranità monetaria autonoma come strumento di stabilizzazione delle loro economie, hanno bisogno di meccanismi comuni per assorbire shock economici e implementare riforme strutturali dei loro sistemi economici; inoltre le loro economie sono più interdipendenti. I paesi non euro, invece, sono più autonomi dagli altri paesi UE, anche se alcuni tra loro godono di importanti trasferimenti da parte del bilancio UE. Tuttavia, anche i paesi non euro richiedono la stabilità della zona euro come condizione necessaria per il corretto funzionamento del mercato interno.

Infine, i trattati esistenti non permettono di creare un potere fiscale europeo. Mentre i trattati permettono un'armonizzazione leggera dei sistemi fiscali nazionali, ed eventualmente la creazione di nuove risorse proprie per l'alimentazione del bilancio UE o di una linea di bilancio per la zona euro, non permettono invece la creazione di una capacità fiscale europea dotata dell'indipendenza e della necessaria rilevanza di cui si parlava. Inoltre, tutte le decisioni in materia devono essere adottate all'unanimità (art. 311, art. 312, art. 113, art. 352 TFUE).

Bisogna inoltre aggiungere che, per i motivi ricordati in precedenza, *le Corti costituzionali rimangono ostili alla creazione di un potere fiscale europeo* e potrebbero essere tentate dall'attivare i "controlimiti", ovvero bloccare gli atti europei che loro ritengano essere *ultra vires* o in contrasto con l'identità costituzionali dello Stato membro.

La creazione di un potere fiscale europeo richiederà pertanto un atto politico di rottura rispetto al quadro giuridico europeo esistente (in questo senso sarà un atto rivoluzionario). Per pilotare il processo di integrazione europeo fino ad arrivare a questo momento si devono prendere in considerazione alcune esigenze.

– L'atto giuridico che crea la capacità fiscale non può essere altro che un *nuovo trattato di modifica dell'UE da approvarsi a maggioranza*.

1) L'obbiettivo è quello di modificare il quadro giuridico UE e creare una nuova competenza. In questo senso il nuovo trattato sarebbe

diverso dal *Fiscal compact* o dal Trattato MES che istituivano strumenti intergovernativi per gruppi di Stati membri. Il trattato di modifica ha invece l'ambizione di emendare il quadro giuridico UE.

2) Essendo però prevista l'adozione a maggioranza verrebbe superato l'ostacolo dell'unanimità prevista dall'art. 48 TUE. Ovviamente ciò porterebbe alla creazione di almeno due gruppi di Stati: chi aderisce al nuovo trattato Europa 2.0 e chi rimane vincolato solo ai trattati attuali dell'Europa 1.0.

3) Resta la difficoltà di far convivere per un periodo eventualmente lungo il funzionamento dell'Unione 1.0 con quello dell'Unione 2.0. A questo proposito si tengano comunque in considerazione alcuni accorgimenti.

a. Si applicheranno le regole del diritto internazionale pubblico, in particolare i principi della *successione dei trattati nel tempo*, secondo il quale l'ultimo cronologicamente abroga gli altri, e quello *dell'inefficacia dei trattati rispetto ai terzi*. In questo modo le due unioni (strutturate su due cerchi) possono convivere eliminando al massimo le frizioni.

b. Il quadro istituzionale dell'UE dovrà essere riformato (in parte) per funzionare contemporaneamente per le due Unioni. Mentre il Consiglio può funzionare facilmente con composizioni variabili, la Commissione dovrebbe essere snellita al fine di superare l'idea che ogni Stato ha un suo rappresentante. Il Parlamento e la Corte di giustizia possono invece mantenere la struttura esistente: i singoli eurodeputati e i giudici non sono infatti soggetti all'obbligo di mandato. Eventualmente si potrebbe creare un comitato di deputati della zona euro all'interno del Parlamento europeo (sul modello della *West Lothian Question* nel parlamento britannico).

– Per i motivi sopra elencati l'adozione di un trattato di modifica da adottarsi a maggioranza non seguirà la procedura prevista nei trattati esistenti (art. 48 TUE), ma dovrà essere maturata all'interno di una convenzione a cui parteciperanno istituzioni nazionali ed europee e rappresentanti dei cittadini.

*Luca Lionello**
*Giulia Rossolillo**

* Benché il presente scritto sia frutto di una riflessione congiunta dei due Autori, sono da attribuire a Giulia Rossolillo i paragrafi 1- 4 e a Luca Lionello i paragrafi 5-6.

IL SENSO DELLA BATTAGLIA PER LA RIVOLUZIONE FEDERALE IN EUROPA*

Stiamo vivendo un periodo di transizione turbolento, a tratti particolarmente pericoloso, caratterizzato da una molteplicità di sfide su fronti che segnano un passaggio epocale per l'umanità. L'Europa vive questo passaggio impreparata con i suoi attuali strumenti; eppure è la sola area del mondo ad avere una visione e un progetto positivi per il futuro. La sfida per l'Unione europea è allora quella di riuscire a darsi gli strumenti per portare il peso di questa visione e di questo progetto negli equilibri internazionali, per condizionare il corso degli eventi politici dei prossimi decenni e indirizzare il futuro – la storia – verso la progressiva realizzazione di un mondo più pacifico, più giusto, più libero.

Utopia? No, la sfida è reale, e le possibilità di vincere pure, se si riuscirà a portare avanti con determinazione la battaglia per l'Europa federale, da cui passa il crocevia della storia. Per noi federalisti è un'enorme responsabilità, e dobbiamo cercare di esserne all'altezza.

Dove va il mondo? Focus su alcune sfide esistenziali e sul costo dell'attuale assenza europea

Sic transit gloria mundi. Così Gideon Rose introduce il numero di luglio-agosto di *Foreign Affairs* dedicato al declino americano (*What Happened to the American Century?*). Oggi il mondo, statunitensi inclusi, deve fare i conti con il declino (relativo) della superpotenza che ha plasmato il sistema occidentale dopo la Seconda guerra mondiale e che ha creduto di poter dominare il XXI secolo, forte della propria supremazia militare, nel segno dell'affermazione sempre più condivisa del modello politico occidentale liberal-democratico e del continuo progredire su scala globale dell'apertura dei mercati e dei principali settori dell'economia. Il vecchio ordine e la leadership che lo governava oggi sono rimessi in discussione, e il mondo vive una transizione complessa, mentre un nuovo modello e un nuovo ordine ancora non riescono a delinearli. Le sfide sono molteplici; ci limitiamo a richiamarne alcune, quelle che sembrano più determinanti, innanzitutto per mettere a fuoco il ruolo po-

* Si tratta delle tesi pre-congressuali diffuse dal Segretario nazionale del Movimento federalista europeo in vista del XXIX Congresso nazionale, svoltosi a Bologna dal 18 al 20 ottobre 2019.

tenziale che potrebbe giocare un'Europa federale, e le responsabilità che si assumono gli Europei qualora non si impegnino a realizzarla.

1. *La sfida di rilanciare la politica democratica.*

Nessuno può mettere in discussione i risultati straordinari ottenuti in questi decenni trascorsi nel segno della globalizzazione americana. I dati sulla riduzione della povertà (nell'ordine dei miliardi di persone affrancate dal problema della sopravvivenza) e sulla crescita economica dei paesi una volta chiamati "in via di sviluppo" sono impressionanti. Il mondo è profondamente cambiato, e in meglio. Obama ricordava spesso che l'umanità sta attraversando il periodo migliore che abbia mai sperimentato, e che nel mondo non ci sono mai state, per un individuo, così tante possibilità di nascere in condizioni di relativa libertà e benessere come oggi. Tuttavia, la crisi che attraversa le nostre società conferma che, rispetto agli effetti prodotti da questi processi, in Occidente sono stati compiuti errori profondi e innegabili, ormai universalmente riconosciuti. Le politiche "iperglobaliste" imposte al mondo dagli USA hanno perseguito un sistema volto a far sì che qualunque paese si ritrovasse a mettere al servizio dell'economia globale la propria, capovolgendo la logica stessa della politica, come ha più volte ricordato Dani Rodrik, anche nel suo recente *Globalization's Wrong Turn – And How It Hurt America*; è così che "l'incremento degli scambi con la Cina e altri paesi a basso reddito hanno accelerato il declino del lavoro manifatturiero nel mondo sviluppato, depauperando molte comunità" e che "la finanziarizzazione dell'economia globale ha prodotto la peggior crisi finanziaria dopo la Grande Depressione".

Come mai allora è mancata la risposta dei governi di fronte agli evidenti danni sociali che si stavano producendo e al crescere delle ineguaglianze e del disagio? Come mai la politica democratica è rimasta prigioniera di un'ideologia che la svuotava delle sue prerogative e la confinava a ruolo di comprimaria dei mercati, come se le forze del mercato fossero inarrestabili e dettassero le condizioni? Bastano questi interrogativi per capire che *le radici più profonde della crisi che stiamo attraversando sono da ricercare prima di tutto nella debolezza in cui è precipitata la politica democratica*. E' una crisi che colpisce innanzitutto gli stessi Stati Uniti e che si propaga in Europa; una crisi che addirittura determina un arretramento dei regimi democratici, riportando in auge modelli autocratici che, laddove erano stati sconfitti dalla storia e dal sentimento civile delle popolazioni, si pensava non avrebbero più avuto spazio.

E' facile capire come questa crisi possa colpire gli USA nel momento di difficoltà che attraversano, in cui si trovano a gestire, dopo l'illusione egemonica, il declino relativo della propria potenza, in particolare a fronte dell'emergere prepotente della Cina, e a dover ripensare in questi nuovi termini il proprio ruolo e un nuovo modello di governo del mondo. Nascono così la tentazione di rifugiarsi in un nazionalismo esasperato, che cerca di sfruttare il vantaggio relativo che l'America mantiene – in termini militari, scientifici e tecnologici, industriali, monetari – e di ricreare gli scenari di una nuova Guerra fredda sino-americana; l'abbandono di un multilateralismo in cui l'influenza statunitense è da tempo in crisi ed è diventata troppo difficile da esercitare; l'ideologia del suprematismo bianco, che offre ad una parte di americani un nuovo senso di appartenenza e una identità forte e che si afferma con sempre maggior influenza negli USA: essa ormai si pone come il nuovo paradigma culturale e ideologico da portare nel mondo, creando in questo un asse persino con i propri nemici geostrategici come la Russia, accomunati in questo specifico disegno di cercare di sostituire con un nuovo ordine autocratico il vecchio ordine fondato su un modello di tipo democratico. Per questo non sono da sottovalutare l'internazionale suprematista che Steve Bannon si prodiga a costruire, né la sua influenza sui movimenti nazionalisti e populistici in Europa, o le commistioni di questi ultimi con la Russia.

La colpa di tutto ciò è però solo in parte della politica americana. Come già scriveva Francesco Rossolillo in un editoriale del 1999 de *Il Federalista* (“Come l'Europa può aiutare gli Stati Uniti”), è *stato il peso insostenibile dell'esercizio di una leadership troppo onerosa per le sue forze e troppo protratta nel tempo, a logorare inevitabilmente le risorse materiali e morali degli Stati Uniti. L'indebolimento della democrazia americana deriva in larga parte dal non aver avuto alternative rispetto alla necessità di far fronte al compito impossibile di guardiani dell'ordine mondiale; un ruolo che non hanno mai potuto svolgere in modo efficace, perché non avevano le risorse per perseguire un disegno generale capace di indurre i cittadini americani e i governi dei paesi alleati a sentirsi coinvolti in un grande compito storico comune.*

Come federalisti, non possiamo allora non sottolineare che è innanzitutto il mancato completamento in senso federale del processo di unificazione europea che ha determinato questo destino americano e, con esso, la crisi della politica democratica. E' mancata un'Europa forte e positiva, capace di propugnare un nuovo equilibrio mondiale;

e non si è realizzato quel nuovo modello di democrazia sovranazionale che l'Europa federale avrebbe dovuto affermare, che sarebbe dovuto essere il riferimento politico indispensabile per un diverso governo della globalizzazione. Basti pensare a cosa rappresenterebbe oggi, come modello per i progetti di integrazione regionale, anche solo l'esempio della CECA e del tentativo che ha prodotto di costruire una sovranità sovranazionale comune, rispetto all'esempio rappresentato dal Mercato unico che, invece, nonostante alcuni successi innegabili, scommette sul mantenimento delle sovranità nazionali. Se ancora non fosse chiaro che cosa ha significato, con la caduta della CED, la fine dell'esperimento di unificazione tentato dai Padri fondatori, e se ancora ci fossero dubbi su cosa manca al modello comunitario che ne è seguito e al sistema che l'Europa ha costruito proprio a partire dalla fine della Guerra fredda, sarebbe sufficiente osservare i danni prodotti dall'assenza di un'Europa *politica* nei decenni, a causa della volontà degli Stati di preservare la propria sovranità – e i danni che sta producendo in questo momento – per capire il valore della rivoluzione europea mancata e il valore della battaglia federalista oggi. E' un fatto che questa Europa non riesce ad esercitare un ruolo responsabile nel mondo, né a contribuire alla stabilità regionale, e non è in grado di sopravvivere senza un ordine internazionale garantito dalle potenze politiche extra-europee.

2. *La sfida di un nuovo ordine mondiale.*

Il bilancio della politica internazionale a trent'anni dalla caduta del Muro di Berlino ci conferma che è stata in gran parte l'assenza di un centro europeo di *diffusione della responsabilità*, per riprendere nuovamente le parole dell'editoriale di Francesco Rossolillo, ad impedire la possibilità della *diffusione del potere* e la creazione di un ordine multipolare, più stabile e pacifico fondato sulla *regionalizzazione dell'influenza*. La storia ci consegna fatti innegabili sotto questo profilo, un elenco sterminato di crisi e mancate soluzioni a causa dell'assenza europea nel ridisegnare gli equilibri mondiali all'indomani della Guerra fredda: dall'evoluzione in senso autocratico e anti-occidentale della Russia (per nulla scontata inizialmente), alla mancata stabilizzazione dei paesi del Mediterraneo, al via libera agli errori drammatici degli USA in Medio Oriente, al destino dell'Africa, al modo stesso in cui sono stati gestiti la globalizzazione e l'emergere della Cina, alla crisi delle istituzioni multilaterali, ai modi in cui si sono sviluppati i tentativi di affermare un nuovo multipolarismo in chiave anti-occidentale e i

modi i cui questi tentativi sono falliti, per non citarne che alcuni, insieme ai tanti casi specifici, come la fine della ex-Jugoslavia o il destino dell'Ucraina e quello della Turchia.

Tutto ciò ha preparato il difficilissimo contesto mondiale in cui ci troviamo oggi: le tensioni, le guerre e l'instabilità crescenti, con il relativo esodo di decine e decine di milioni di profughi e migranti in fuga da violenze e miseria; i problemi della sicurezza, tra cyberguerre e ripresa della corsa agli armamenti, che rischiano di coinvolgere direttamente anche l'Europa; la guerra dei dazi, quella valutaria che si profila all'orizzonte, le schermaglie e i piani strategici per allargare la propria orbita di influenza e il controllo sulle materie prime da parte innanzitutto di Cina e Stati Uniti, ma anche della Russia o dell'India; piuttosto che il caos che torna in America Latina, dal Venezuela, all'Argentina, alla vittoria di un Bolsonaro in Brasile.

Non è questo documento che può offrire un'analisi dettagliata dei problemi della politica internazionale, né fornire un elenco completo dei problemi sul tappeto: qui ci interessa sottolineare come questa situazione si rifletta sull'Europa, e come la minacci. La sua debolezza politica e il suo tasso di ricchezza e sviluppo la rendono appetibile per la Cina, nel quadro del suo progetto egemonico eurasiatico: così, attraverso la sua *Belt and Road Initiative*, la Cina coglie le opportunità del *divide et impera*, per penetrare nel nostro continente e ottenere il massimo dei vantaggi oggi, preparandosi in vista di quelli futuri. Lo stesso vale per la battaglia ingaggiata da Putin contro il sistema liberal-democratico (ormai "obsoleto" nel XXI secolo, che sarà il secolo del nazionalismo e del ritorno ai valori "tradizionali", come ha dichiarato al *Financial Times*) attraverso il sostegno in denaro e l'appoggio propagandistico dati alle forze della disgregazione in Europa; le quali forze godono al tempo stesso anche dell'appoggio di Trump, che proclama di voler "disarticolare" l'Unione europea, che ai suoi occhi è un mercato da piegare ai propri voleri e un insieme di paesi che deve pagare i dovuti tributi per vedersi (forse) garantita la propria sicurezza. Ricordiamo ancora l'Iran, la folle politica di Trump nella regione del Medio Oriente, così vitale per l'Europa, che assiste impotente.

In questo nuovo contesto è tempo che l'Europa dia seguito alla volontà di "prendere in mano il proprio destino" più volte espressa e si avvii verso una politica estera e di sicurezza europee, che prenda il posto di quelle nazionali. Non sarà un processo rapido: in queste materie si tratterà per gli Stati, nel costruire una sovranità europea, di rinunciare a gran parte della propria; e, anche se le prove di cooperazione in atto

aiutano a costruire alcune basi materiali e alcune convergenze importanti, che rappresentano sicuramente passaggi necessari, è chiaro che esse sono ancora lontane dal porsi l'obiettivo di rendere l'Europa una presenza mondiale autonoma e responsabile.

3. *La sfida del governo della globalizzazione.*

Se l'*iperglobalismo* americano ha rivelato il suo volto negativo, il mondo sperimenta oggi il suo drammatico – e ben più devastante – opposto, il nazionalismo esacerbato e confuso della potenza in crisi, ma ancora forte abbastanza da avere in mano le leve del mondo. Il non-disegno di Trump è folle, e, oltre l'euforia dei mercati che approfittano delle deroghe temporanee, spinge gli stessi USA in un *cul de sac*, politico prima ancora che economico. Oggi ci troviamo alla vigilia di una nuova recessione mondiale, che potrebbe portare con sé una devastante guerra monetaria, e non sappiamo cosa ne potrà scaturire. Assistiamo impotenti alla guerra dei dazi iniziata dall'Amministrazione americana – con il doppio *focus* sulla bilancia commerciale e sulla competizione tecnologica –, che rischia di dividere il mondo in due emisferi non-comunicanti, mette in crisi l'economia dell'eurozona, minaccia la stabilità dell'Occidente, ma che non fermerà la Cina. Sinora, il risultato ottenuto è un peggioramento ulteriore della bilancia commerciale americana, con un incremento delle esportazioni cinesi negli USA, a fronte di un calo di quelle statunitensi verso la Cina. Le catene globali del valore sono talmente intrecciate, che non si può colpire "l'avversario" senza colpire parte della propria industria; e tutto sembra far credere che soffra di più l'Occidente del rallentamento cinese, di quanto non ne soffra la Cina stessa.

In questo quadro, riesumare, come fa Trump, i toni e la mentalità da nuova guerra fredda contro un avversario che (tutti i dati confermano) è destinato ad occupare il posto di prima potenza mondiale nel giro di due-tre decenni, e quindi senza nessuna *chance* di vincere, per di più in assenza di un progetto di lungo respiro da coltivare e con cui crescere, è un boomerang per gli USA, come lo è per ogni potenza globale in declino non capire come ritagliarsi un nuovo e diverso ruolo di prestigio nel mondo che si va profilando: la gestione del passaggio di potere dalla Repubblica delle Province Unite dei Paesi Bassi all'Inghilterra e da quest'ultima agli Stati Uniti dovrebbe insegnare. L'unica scusante, anche in questo caso, è la solitudine americana, per l'assenza di un partner europeo con cui fare fronte comune in nome dei valori democratici, sociali e liberali condivisi. Questo è stato il tentativo di Obama

nel perseguire gli accordi commerciali (in particolare con il TTIP con l'Unione europea) con cui cercava di costruire un blocco coeso e dotato del peso necessario per imporre alla Cina standard che non penalizzassero le industrie occidentali, ma piuttosto impedissero il suo *dumping*. La Commissione europea – come ci ha testimoniato anche il caponegoziatore per l'UE, Ignacio Garcia Bercero, quando è intervenuto nei lavori della Commissione politica del Comitato federale dell'UEF che stava affrontando il tema – era consapevole della posta in gioco, ma era anche fortemente frenata dal fatto che l'accordo avrebbe avuto bisogno dell'approvazione *unanime* di tutti gli Stati membri dell'UE; la competenza esclusiva della Commissione in materia di politica commerciale, e quindi la possibilità della ratifica a maggioranza, terminano infatti quando gli accordi toccano gli interessi nazionali degli Stati, cosa che ormai succede sempre con i nuovi trattati che includono i servizi e altri settori chiave delle economie dei singoli paesi. Questo scoglio non determina solo rallentamenti e rischi di fallimento al termine dei lunghi e complessissimi negoziati (chi non ricorda la vicenda della mancata firma del Parlamento vallone per poter avviare l'iter di ratifica del CETA, o non ha presente le recenti minacce del governo Lega-Movimento 5 Stelle a proposito della ratifica di questo trattato?); esso distorce innanzitutto l'ottica con cui si prendono in considerazione gli stessi negoziati e i trattati che ne derivano. Al di là della chiusura dei negoziati sul TTIP imposti da Trump, quanti nei parlamenti nazionali erano consapevoli della partita che si stava cercando di giocare e si ponevano l'obiettivo di contribuire al suo successo, anche solo creando un clima positivo e lavorando per migliorarne le criticità, ovviamente presenti?

L'Unione europea oggi è la prima potenza commerciale nel mondo; il suo Mercato interno rappresenta un'innovazione politica di enorme successo, che è anche la maggiore garanzia che in questo momento gli Europei hanno di poter mitigare gli effetti di un possibile ritorno al protezionismo. Eppure, il suo modello che preserva il tabù delle sovranità nazionali è carente persino in una materia di competenza comunitaria da decenni. Anche in questo campo l'Unione europea non ha strumenti sufficienti per mettersi al servizio di un progetto politico *tout-court*, dotato dell'ambizione di condizionare gli equilibri mondiali e incidere sul governo della globalizzazione. Come ricorda spesso Martin Sandbu nelle sue analisi sul *Financial Times*, l'UE continua a fondarsi sulla mentalità mercantilistica in base alla quale i suoi Stati membri danno un mandato alla Commissione limitato a perseguire vantaggi immediati – in termini di occupazione, o di possibile crescita di determinati settori

grazie all'apertura di spazi commerciali – senza progetti di lungo respiro, e senza volontà di giocare un ruolo politico.

Anche per sfruttare quindi in modo diverso (ed effettivo) il suo *soft power*, che già avrebbe nel campo del commercio, l'Unione europea ha dunque bisogno di compiere una duplice rivoluzione: porsi l'obiettivo di diventare una potenza economica globale (nel solco della già menzionata consapevolezza di “dover prendere in mano il proprio destino”), e riformare in senso federale il proprio sistema istituzionale per poter andare oltre la difesa di 28, o 27, interessi nazionali, e definire – e difendere – un interesse *europeo*, togliendo agli Stati il monopolio politico.

Nessuno si illuda che gli Stati Uniti possano tornare stabilmente alla ragione, ossia ad avere un ruolo costruttivo, senza il contributo di un'Europa capace di indicare la via. Sarà la storia, oltre la cronaca, a dire quanto hanno contribuito all'elezione di Trump gli Europei *free riders* dell'ordine mondiale; ma saremo noi i primi a pagare il prezzo del nostro immobilismo che da decenni ci mantiene impotenti.

4. *La sfida ambientale: UNIRE L'EUROPA PER SALVARE IL PIANETA.*

In questo periodo è relativamente facile in Europa sottolineare l'urgenza della questione ambientale e porre il tema del ruolo che l'UE potrebbe giocare in tal senso. I rapporti sempre più drammatici che si susseguono, l'attenzione al problema riservata dai mezzi di informazione, la sensibilità sempre più diffusa stanno costruendo il consenso per lanciare un grande *Green New Deal* europeo e porre l'Unione europea alla testa della battaglia per combattere i cambiamenti climatici. Questa è infatti una delle proposte indicate nelle priorità dell'agenda della nuova Commissione che inizia a circolare. Attorno alla difficile, ma necessaria, conversione verde dell'economia, si può giocare una partita importante per coniugare l'utilizzo consapevole e responsabile delle nuove tecnologie legate allo sviluppo dell'intelligenza artificiale e della rivoluzione in campo medico e biologico. Sotto questo aspetto l'Europa è leader a livello mondiale per la sua sensibilità al tema e per il suo impegno, anche grazie al fatto che in questo ambito gli strumenti comunitari – che si traducono nella definizione di indirizzi generali attraverso quadri normativi vincolanti per gli Stati membri e rendono possibili piani di sviluppo sulla scorta del piano Juncker, in grado di mobilitare capitali privati e incentivare investimenti con una garanzia pubblica europea minima – possono già fare molto per spingere nella giusta direzione l'economia europea.

Questa ambizione europea è importantissima, sia in sé, sia ai fini di

creare la consapevolezza dell'urgenza che gli Europei assumano una leadership globale sul tema. Ma proprio perché si tratta di una sfida cruciale e complessa, gli strumenti della *governance* dell'UE non bastano ancora. I costi della trasformazione dell'economia sono molto elevati nel breve periodo; e man mano che si procederà nella realizzazione del piano ci sarà la necessità di ingenti politiche di compensazione per i settori e i territori che verranno penalizzati; compensazioni che richiedono una forte capacità politica e fondi da poter utilizzare, che l'UE non può avere, perché è dominata dalla difesa degli interessi nazionali da parte dei "signori dei Trattati", e dunque la cabina di regia europea non ha né il potere, né gli strumenti per perseguire autonomamente e senza i veti dei governi l'interesse comune sovranazionale. Questa realtà dei rapporti di potere tra Stati membri e istituzioni europee è alla base anche dell'approccio *bottom-up* che guida i piani di investimenti europei. Oggi la Commissione fissa delle linee quadro per indicare i settori e i tipi di progetti verso cui si vogliono stimolare gli investimenti, raccogliendo capitali privati in cambio di una piccola garanzia rappresentata dal contributo europeo; poi, però, i progetti vengono disegnati e avanzati dalle singole realtà sul territorio, che devono trovare gli investitori privati disposti a supportarli. Il criterio indispensabile è dunque quello della redditività "certa" a breve, per attirare capitali che sono (per definizione) alla ricerca di un ritorno sicuro. Non che questo approccio debba scomparire, ma è chiaro che penalizza le aree più depresse e i settori che garantiscono una resa minore dell'investimento in termini di profitto, al di là dell'utilità pubblica che potrebbero rivestire; inoltre, anche pensando alla necessità di andare oltre la scarsa crescita complessiva che stiamo sperimentando – una crescita che non basta all'Europa né per risolvere i suoi problemi interni né per mantenere un ruolo preminente sulla scena internazionale –, questo approccio dovrebbe affiancarsi ad un vasto piano pubblico, un piano di governo (in questo senso *top-down*) concepito per creare e rafforzare i beni pubblici europei che interessano meno agli investimenti privati ma che sono determinanti ai fini della produttività e della competitività del sistema europeo e servono a porre le basi e i paletti di uno sviluppo armonico, a partire dalle grandi infrastrutture materiali e immateriali. Per far questo occorrono risorse *pubbliche*, e un indirizzo chiaro di governo non solo economico, ma *politico tout-court*.

Infine, il punto ancora più importante, riguarda il fatto che il problema è mondiale, e per questo così complesso. Oggi la divergenza degli interessi dei singoli Paesi, alimentata dalla competizione economica,

porta ciascuno Stato a perseguire i propri piani parziali – o a negare il problema come fa Trump, o come sta facendo il Brasile.

Il MFE ha iniziato a porre al centro delle ragioni della sua battaglia, insieme alla pace, la questione ambientale sin dalla seconda metà degli anni Settanta, dopo il primo Rapporto del *Club di Roma* che denunciava il problema. La svolta del Congresso di Bari, *Unire l'Europa per unire il mondo*, è stata fatta anche per questo, oltre che per la necessità di perseguire obiettivi di eguaglianza, libertà e giustizia sociale a livello globale, insieme alla pace. Come la pace, l'emergenza climatica richiede la presa di coscienza di un destino comune dell'umanità, e ha bisogno di istituzioni politiche che sappiano perseguire l'interesse di tutto il pianeta e agire in questo senso. La rivoluzione federale europea porta con sé la prima affermazione storica di questo tipo di istituzioni sovranazionali; la mancata rivoluzione federale europea condanna il mondo a non riuscire a concepire questo modo di governare insieme, e a limitarsi alla cooperazione per cercare di allineare i contrastanti interessi a breve dei singoli Stati.

Pertanto, come serve un'Europa che dia l'esempio e che sia leader globale nelle politiche verdi, e che inizi a usare il suo peso commerciale ed economico per negoziare standard stringenti in materia di inquinamento, inclusa l'imposizione di una *carbon tax* su scala mondiale, così, altrettanto o forse più, serve, un'Europa che allo stesso tempo mostri al mondo la realtà di un processo che supera le singole sovranità nazionali per crearne una condivisa nei settori di interesse comune. Torna qui ancora l'esempio e il modello della CECA, che abbiamo già richiamato; è questo il modello per pensare *un'Agenzia mondiale per il clima*, che un'Europa federale potrebbe convincere il mondo a mettere in campo, con una parziale, ma reale, cessione di sovranità sufficiente per costruire un quadro solido in cui sviluppare la lotta globale ai cambiamenti climatici. Se *Unire l'Europa per unire il mondo* continua ad essere il riferimento in termini di valore per definire il senso politico ultimo della nostra battaglia federalista in Europa, oggi dobbiamo sottolineare un passaggio che possiamo individuare in un mondo ancora troppo diviso e in cui le sovranità delle grandi potenze sono ancora troppo forti per pensare che possano volersi unire, anche di fronte all'esempio di un'Europa che fosse riuscita a compiere il passaggio federale. La rivoluzione federalista è la sola che potrà salvare il pianeta, e in tempi prevedibili l'Europa è la sola area al mondo dove può realizzarsi: per questo diventa vero e urgente evidenziare che una delle ragioni per unire l'Europa è l'esigenza di *salvare il pianeta*.

5. *La sfida della competizione tecnologica.*

Il fattore tecnologico e il peso che si ha nella competizione in questo settore sono già oggi, e ancor più lo saranno nel futuro, determinanti ai fini dello sviluppo economico e sociale e della sicurezza. L'Europa, notoriamente, è in affanno su questo terreno, perché paga la sua divisione, la mancanza di campioni europei, impiega risorse insufficienti nella ricerca, le disperde nei bilanci nazionali e in progetti non sempre adeguatamente coordinati. La guerra tecnologica iniziata tra gli USA e la Cina e la prospettiva di una possibile (per quanto dannosissima) chiusura protezionistica in questo settore rendono indispensabile per l'Europa rafforzarsi in questo settore, accrescere il proprio peso a livello mondiale, per poter avere la forza di impedire una simile evoluzione e garantirsi dagli inevitabili ricatti cui sarebbe sottoposta se rimanesse dipendente (come di fatto è oggi) dalle tecnologie americane e ormai anche cinesi. Per questo è importante che tra le priorità della nuova Commissione compaiano oggi le proposte per creare un Fondo sovrano europeo per sostenere lo sviluppo di un settore tecnologico europeo e per rivedere i criteri della concorrenza nel Mercato interno per permettere la nascita di campioni europei. Sono proposte giuste e ambiziose, che vanno nella direzione corretta, ma che, come si è già detto per altri settori, saranno tanto più efficaci quanto più saranno frutto di una regia animata dalla visione politica sovranazionale e non saranno vittime degli attuali meccanismi di *governance*.

6. *La sfida culturale.*

Quanto si è cercato di richiamare sinora – con tutti i limiti di un documento di questa natura e sicuramente con molte lacune – ci porta a prendere in considerazione un'ulteriore straordinaria sfida che la politica del nostro tempo deve affrontare, e che forse è la più profonda rispetto ai cambiamenti in atto. E' la sfida culturale, la capacità di costruire paradigmi per rispondere alla nuova domanda di *riconoscimento* che sale dalle comunità di tutto il pianeta, trovando il modo di governare l'interdipendenza senza ignorare la profonda esigenza di definire una propria identità riconosciuta e rispettata che i gruppi umani, a diversi livelli e in diversi contesti, stanno esprimendo in tutto il mondo. Insieme, vi è la necessità di una cultura politica capace di ripensare il ruolo dello Stato nell'era tecnologica e globale, per rimettere “il capitalismo” al servizio della società, senza negare profitto e libero mercato, ma riportando al centro il bene pubblico e ponendo fine alle storture che stanno minando in tanti cittadini la fiducia nel progresso e nel ruolo

della politica nelle nostre società; e vi è l'urgenza di fissare i parametri lungo i quali incanalare lo sviluppo tecnologico, per impedire che prenda indirizzi contrari ai valori della nostra civiltà, magari diventando strumento di nuove sopraffazioni. Il dibattito sul problema dell'identità individuale e collettiva, e sul ruolo che esso gioca nei processi politici, sta avendo recentemente uno sviluppo molto ampio, sia nel mondo anglosassone che in Europa. Esso offre elementi di riflessione e spunti che già permettono di individuare alcuni dei nodi che dobbiamo sciogliere, e forse anche di intravedere i tratti del nuovo pensiero, del nuovo *umanesimo*, che dobbiamo saper sviluppare per costruire un indispensabile orizzonte morale stabile e condiviso. Le società di oggi devono infatti riuscire a sostituire la comunanza sviluppata e garantita fino al recente passato dalla religione con una nuova visione culturale che permetta di coniugare l'autonomia degli individui con quella condivisione di valori e cultura che il buon funzionamento di una società richiede e di cui gli stessi individui hanno bisogno per definire la propria identità. Senza questa base comune si crea quella cacofonia di sistemi di valori in competizione cui oggi assistiamo e che, nelle parole di Francis Fukuyama, spinge molti individui disorientati a ricercare "un'identità comune che torni a legare l'individuo ad un gruppo sociale e ristabilisca un chiaro orizzonte morale. Questo dato psicologico pone le basi del nazionalismo" perché per molti individui "il proprio autentico io interiore è in realtà costituito dalle relazioni che hanno con gli altri, e dalle norme e aspettative che dagli altri provengono"; si tratta quindi di un'identità che resta legata alla dimensione collettiva, e le due identità collettive più forti oggi sono ancora quelle basate sul nazionalismo e sulla religione, spesso due facce della stessa medaglia.

Il federalismo europeo, soprattutto nelle riflessioni di Mario Albertini e di Francesco Rossolillo si è posto sin dagli anni Settanta questo tipo di problematiche, legando il progetto di un'Europa federale anche alla necessità di rispondere alle esigenze di una nuova società che doveva imparare a coniugare il rispetto per la libertà degli individui, diventato un principio inderogabile, con il mantenimento di una identità collettiva positiva. Il federalismo individua nel comunitarismo, che si accompagna strutturalmente nel progetto del federalismo europeo alla dimensione sovranazionale, la possibilità di creare una nuova forma di identità forte, perché affonda le radici nella vita quotidiana e nella storia della propria comunità, ma al tempo stesso è libera e scevra da quelle chiusure che portano con sé inevitabili degenerazioni. Non è solo la partecipazione diretta alla vita anche dei livelli istituzionali superiori

a connotare con il segno dell'apertura questo tipo di identità, che nella dimensione politica si caratterizza come multilivello; lo è anche, e forse persino in misura maggiore, la garanzia della possibilità dell'autogoverno che ogni comunità vede riconosciuta istituzionalmente in un sistema fondato su una molteplicità di livelli di governo indipendenti e coordinati. Il sistema federale garantisce così *istituzionalmente* la *dignità* e il *riconoscimento* di tutte le realtà comunitarie, e le cementa, abolendo una delle principali cause della ossessione identitaria che oggi dilaga a causa della difficoltà di coniugare condivisione e pluralismo, e che arriva a rimettere in discussione persino il principio della libertà e della possibilità di autodeterminazione di ciascun individuo. Questa garanzia si realizza rendendo centrale la vita comunitaria, ma facendola evolvere al tempo stesso come parte integrante di una realtà universale. Ciò si realizza anche separando il concetto di autodeterminazione applicato alle comunità – o alle nazionalità spontanee – dalla pretesa della sovranità esclusiva e dall'apparato ideologico che ancora oggi vi si accompagna, e trasformandolo in diritto all'autogoverno. La differenza radicale è che la pretesa della sovranità esclusiva non corrisponde mai alla possibilità dell'esercizio effettivo di una volontà politica autonoma incondizionata in tutte le materie; l'autogoverno in un sistema multilivello invece sì. Infatti, laddove si è in presenza di materie che hanno una dimensione che supera i confini e che toccano gli interessi di più comunità, in un sistema di sovranità esclusive il governo di tali materie si risolve con l'imposizione del proprio volere da parte del più forte; in un sistema federale multilivello, invece, la questione si gestisce attraverso il libero esercizio democratico. Libertà, democrazia, quadro comune di valori incarnato nella Costituzione, riconoscimento collettivo pertanto si armonizzano, senza più dare adito a contraddizioni laceranti.

Tutto questo si accompagna al fatto che in un'Europa federale potrebbero trovare pieno sviluppo la cultura e la tradizione politica europee in cui è centrale il concetto dello Stato sociale, e con esso il ruolo delle istituzioni statali per regolamentare ai fini del bene pubblico il sistema economico e gli sviluppi della scienza e della tecnologia, e il loro sfruttamento in termini economici e commerciali. Un'Europa federale creerebbe pertanto un sistema capace di rispondere con le buone istituzioni e la buona politica alle sfide che globalizzazione e rivoluzione tecnologica stanno ponendo, e rispetto alle quali sinora la politica democratica è stata così inadeguata; questo permetterebbe anche di rinsaldare il patto sociale tra lo Stato (un nuovo Stato, sovranazionale)

e i suoi cittadini, oggi così fragile. La forza del suo modello e il suo peso politico potrebbero poi anche imporre standard per condizionare in questo senso lo sviluppo globale, indirizzando in senso virtuoso la politica mondiale.

A che punto è il processo di unificazione europea?

Se queste sono le principali sfide che l'umanità deve affrontare in questo momento storico e il contributo che un'Europa federale potrebbe dare alla loro soluzione, ora per noi è il momento di riflettere sullo stato della battaglia politica per costruire l'Europa federale.

Nell'Unione europea di oggi, queste sfide che abbiamo cercato di richiamare stanno avendo un impatto profondamente negativo perché alimentano le forze populiste e nazionaliste e fanno crescere il pericolo della disgregazione dell'Unione europea. Il rischio è reale, per la prima volta: la concentrazione di attacchi esterni (tra cui il più grave è l'atteggiamento per la prima volta apertamente ostile verso l'UE da parte degli USA) e interni, possono portare l'Europa lungo una china in cui la situazione sfugge di mano contro ogni razionalità, come dimostra il caos in cui è precipitato il Regno Unito. L'Europa deve inoltre gestire problemi complessi, come il proprio declino demografico e il suo peso decrescente nel mondo, in termini di popolazione e di PIL, e deve recuperare terreno in molti settori cruciali; ed è così fragile nella sua identità, in questo momento, da farsi mettere in crisi dal problema migratorio, che pure ha dimensioni che non giustificano in alcun modo le reazioni cui si assiste. Infine, deve urgentemente porre fine alle divisioni interne, e in particolare alla conflittualità all'interno del Consiglio europeo tra governi "sovranisti" che chiedono un indebolimento delle istituzioni europee comunitarie e governi pro-europei, a loro volta divisi – spesso lungo l'asse Nord-Sud – tra sostenitori dello *status quo* e fautori di un rinnovamento dell'Europa. Si tratta di una conflittualità che, in molti casi, paralizza la capacità di azione dell'Unione europea persino nelle materie di sua competenza, e blocca praticamente ogni proposta di rafforzamento della gestione comune nelle materie più sensibili in cui gli Stati mantengono intatta la sovranità.

Per questo il momento di fare un salto di qualità e di rifondarsi è ora, ed è pericolosissimo pensare di rimandarlo o dilazionarlo. E' venuto il momento di superare lo stato attuale di debolezza. Le condizioni sono maturate in questi anni, ed è arrivato il momento di compiere il salto federale.

1. *Il quadro.*

Le elezioni europee hanno aperto un nuovo scenario in Europa. L'avvio della nuova legislatura ha visto, da un lato, gli elettori rispondere alla sfida lanciata dai nazionalisti sul futuro dell'Europa dimostrando con la loro partecipazione al voto e con la scelta di forze europeiste (spesso nuove, nell'area liberale e verde) di credere nell'Europa e di volerla cambiare rendendola più forte; dall'altro, il compattamento del fronte delle forze politiche pro-europee nel Parlamento europeo e l'avvio di una strategia che le vede (dialetticamente) convergere con i leader più impegnati sul fronte europeo, compresa la Presidente della nuova Commissione europea. Al di là delle vicende specifiche (del voto europeo, dell'elezione di Ursula von der Leyen, dell'elezione di David Sassoli alla presidenza del Parlamento europeo, ecc.), per cui rimandiamo agli interventi specifici fatti nelle diverse occasioni, la novità più significativa è sicuramente la proposta di avviare una *Conferenza sul futuro dell'Europa* per affrontare la questione di come superare le debolezze dell'Unione, sia quelle di natura esterna (per rafforzare la capacità di agire in modo coeso di fronte ai problemi e alle sfide del nostro tempo, laddove oggi come europei siamo impotenti), sia quelle di natura interna (per superare la paralisi che le divisioni tra Stati membri provocano, e che bloccano anche la possibilità di accordi per trovare una soluzione all'*impasse*). La proposta della *Conferenza* è stata avanzata dal Presidente francese Macron nel Manifesto *Per un Rinascimento europeo* pubblicato il 4 marzo 2019 e indirizzato ai cittadini europei, “al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati”. E' stata poi ripresa dai gruppi politici pro-europei nel nuovo Parlamento europeo, che hanno investito la nuova Presidente della Commissione europea della necessità di indire questa Conferenza; ed è stata ribadita da Ursula von der Leyen nella sua risposta scritta al gruppo degli S&D e a quello di Renew Europe, nonché nel suo discorso di investitura al Parlamento europeo in occasione della sua elezione: “I want European citizens to play a leading and active part in building the future of our Union. I want them to have their say at a *Conference on the Future of Europe*, to start in 2020 and run for two years”.

Al di là del confronto ancora aperto sulle caratteristiche che dovrà avere e sulla durata dei suoi lavori, la Conferenza è pertanto ormai data per certa, e dovrebbe essere avviata per l'inizio del 2020.

Si tratta di un'opportunità straordinaria per l'Europa, ed è con que-

sta consapevolezza che dobbiamo pensare a come contribuire a questo processo; a maggior ragione vista l'opportunità costituita dal fatto che il governo francese ha chiamato proprio Sandro Gozi, il nostro Presidente europeo (che si è fatto conoscere in Francia come *federalista*, sfidando il notorio fastidio francese per il termine) ad occuparsene. Nelle note che seguono cercheremo di evidenziare i punti principali. Per una posizione più dettagliata si rimanda alla *Nota* inviata con la circolare di fine luglio, che trovate anche sul sito (<http://www.mfe.it/site/index.php/2019-choose-europe-post-elezioni/337-azioni/2019-i-choose-europe/4323-nota-del-mfe-sulla-conferenza-sul-futuro-dell-europa>).

2. *Le nostre proposte per la Conferenza.*

Per poter svolgere un compito all'altezza del suo mandato, la Conferenza dovrà avere una struttura che permetta un confronto ampio e indicativo delle posizioni che sono presenti nelle istituzioni europee, nazionali e subnazionali, per farle maturare ed evolvere in sinergia con l'opinione pubblica e la società, che a loro volta devono essere coinvolte con modalità efficaci e innovative per andare a definire l'Europa del XXI secolo.

La Conferenza potrà essere convocata dalla Commissione europea insieme al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, o anche ai soli governi nazionali favorevoli, che ne stabiliranno anche il mandato. Nella nostra ottica, i lavori della Conferenza dovranno servire a preparare, sia sul piano della costruzione del consenso, sia sul piano dell'esplicitazione dei contenuti politici, il terreno per avviare il processo costituente. Ciò potrà avvenire o convocando i lavori di una Convenzione che il Parlamento potrà richiedere immediatamente a seguito delle conclusioni della Conferenza, ex art. 48 TUE; oppure, nel caso emergano divisioni che rendono impossibile innescare l'art. 48 TUE, per individuare la diversa procedura *ad hoc* che la riforma dell'Unione dovrebbe seguire.

I tempi della Conferenza non dovranno essere più lunghi di alcuni mesi: è indispensabile infatti che l'intero processo di riforma dei Trattati possa essere concluso a metà legislatura del Parlamento e della Commissione, nella primavera del 2022, per fare in modo che la seconda metà della legislatura possa già svolgersi nel nuovo quadro. La questione dei tempi e del calendario dei lavori è essenziale: la storia del processo europeo ci insegna che fissare in modo vincolante una *road map* precisa è una condizione *sine qua non* per il successo di un'iniziativa; viceversa molte riforme sono deragliate o finite nel nulla proprio perché non c'era stata la possibilità o la volontà di fissare scadenze vincolanti.

A. *Obiettivi e contenuti della Conferenza.*

La Conferenza sarà l'assise in cui poter affrontare le due questioni fondamentali per il futuro dell'Europa: quali politiche si ritiene debbano essere governate a livello europeo, e quale ruolo gli Europei vogliono assumere a livello globale, e quindi che tipo di attore internazionale ritengono l'Europa debba diventare.

Il consenso condiviso sul primo punto sarà più facile da trovare, perché riguarda temi più abituali per la politica. Il secondo punto, invece, sappiamo che è un nodo più complesso da sciogliere perché va al cuore del problema del modello politico-istituzionale verso cui si ritiene che l'Unione europea debba orientarsi.

Oggi, come abbiamo già analizzato, l'Unione europea è costruita attorno al progetto del Mercato unico ed è strutturata per perseguire nelle altre materie il coordinamento e la cooperazione tra Stati membri sovrani. Questo modello istituzionale non prevede la costruzione di una sovranità europea (l'unica eccezione è costituita dalla moneta) e si accompagna necessariamente ad un'interpretazione del ruolo dell'Europa nel mondo subordinato agli Stati Uniti. Nel mondo di oggi la sua insostenibilità è diventata palese, non solo per i federalisti. Esso infatti impedisce agli europei "di prendere in mano il proprio destino" e rimane ancorato alla visione formatasi nel XX secolo, sulla base di condizioni ormai scomparse. Per questo oggi si parla della necessità di dar vita ad un nuovo "europeismo del XXI secolo" che pensi e costruisca l'Europa come il quadro in cui diventa possibile rispondere alle esigenze di sicurezza e protezione, di benessere e garanzia del futuro, di identità collettiva e di giustizia sociale che i cittadini esprimono. E' l'idea di dar vita ad un'Europa sovrana, per riprendere il controllo dei processi economici e politici. Noi federalisti sappiamo che questo implica la necessità che l'Europa diventi (finalmente) un'unione politica federale superando la struttura comunitaria definitasi a partire dall'Atto Unico e dal Trattato di Maastricht e a seguito delle ulteriori revisioni di Amsterdam e Lisbona.

La Conferenza deve riuscire a far emergere le diverse visioni, tra chi vuole solo rafforzare il modello esistente (o mantenerlo così come è ora) e chi invece ritiene necessario cambiarlo in modo radicale; si tratta di un passaggio cruciale per poter far avanzare il progetto europeo. L'obiettivo deve essere quello o di costruire una visione comune, oppure di capire come le due diverse posizioni possono convivere in modo sinergico all'interno del quadro dell'UE. A ciò si somma la necessità di chiarire il problema dei rapporti con i paesi che in questo momento

non credono più nell'utilità dell'integrazione europea e quindi non solo rifiutano ogni logica di cambiamento nel senso di una maggiore integrazione, ma vogliono addirittura smantellare molte delle istituzioni e delle regole su cui si basa l'Unione europea.

B. Le riforme necessarie per un'Europa federale sovrana e democratica.

Per creare un'Europa sovrana è necessario che l'UE recuperi l'ambizione politica del suo progetto originario, adattandolo alle sfide del XXI secolo e dotandosi degli strumenti e dei poteri politici necessari per governare in modo autonomo rispetto agli Stati membri nelle materie che si sceglie di far diventare competenza europea. Anche se la Conferenza non sarà deputata a proporre nei dettagli le riforme istituzionali e politiche necessarie all'Unione europea, dovrà comunque preparare il terreno per l'apertura del processo costituente che dovrà portare alla nuova Unione europea, e per questo non potrà non affrontare anche la questione del tipo di sistema politico e istituzionale che l'Unione europea deve diventare.

Come organizzazioni federaliste abbiamo in più occasioni avanzato le proposte per una riforma istituzionale in senso federale dell'UE; in particolare, in occasione delle elezioni europee di maggio, abbiamo preparato una serie di documenti a livello europeo e italiano anche molto dettagliati. Rimando in particolare al manifesto dei federalisti redatto insieme al Movimento europeo-Italia, che trovate sul sito: http://www.mfe.it/site/fileMfe/phocadownload/campagne/2019-i-choose-europe/190423_manifesto_mfe_gfe_me.pdf.

I punti fondamentali per costruire un'Europa federale sovrana si possono pertanto sintetizzare sulla base di queste tre macro-questioni:

i) *rafforzare la democrazia europea* stabilendo la piena codecisione nella procedura legislativa in tutte le materie di competenza del livello sovranazionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio (nel caso che solo una parte degli Stati accetti questa riforma, Parlamento e Consiglio dovranno agire nella composizione ristretta che saranno gli organi stessi a definire); attribuendo il potere di iniziativa legislativa al PE; dando alla Commissione europea pieni poteri esecutivi. A questo proposito sarà importante anche un rafforzamento della politicizzazione della procedura di nomina della Commissione europea, anche con l'istituzione di liste transnazionali e il rafforzamento del sistema degli *Spitzenkandidaten*, e dando più potere al Presidente della Commissione nella scelta dei suoi membri, il cui numero dovrà essere ridotto per non corrispondere più al criterio della rappresentanza nazionale;

ii) *creare nuovi strumenti europei, in primis un bilancio federale, necessario per finanziare le politiche e gli investimenti, e per svolgere funzioni di stabilizzazione e redistribuzione. Tale bilancio dovrà essere finanziato da autentiche risorse fiscali europee, deciso e controllato a livello europeo dal Parlamento (cui deve essere attribuito il potere di imposizione fiscale) e dal Consiglio, sempre nella composizione ad hoc che si dovrà definire sulla base dei membri del nucleo. La creazione di un bilancio federale così concepito, espressione di una nuova (in quanto non ancora esistente) capacità fiscale, rappresenta il punto di svolta per la battaglia per un'unione politica federale in Europa. Il passaggio da un soggetto confederale a un soggetto federale dipende infatti dallo sviluppo della capacità di autodeterminarsi; e proprio la capacità fiscale è, fra le competenze, quella più prossima alla Kompetenz-Kompetenz, ovvero alla capacità di autodeterminazione propria degli Stati sovrani. Oggi l'Unione (che attribuisce solo agli Stati membri la capacità fiscale) si basa notoriamente sul principio di attribuzione (come avviene nelle Confederazioni): essa può fare solo ciò che gli Stati membri (all'unanimità) le dicono di fare; ciò è in gran parte dovuto al fatto che chi decide delle risorse, indirettamente decide anche di tutte le politiche che riesce a finanziare con quelle risorse. Da notare che parlare di capacità fiscale europea significa parlare:*

a. *della capacità di raccogliere risorse e di spenderle nell'interesse generale a livello europeo; tale potere si esercita pertanto su due versanti: quello delle entrate (che possono consistere in tasse o debito) e quello della spesa pubblica (che viene utilizzata per esercitare alcune funzioni, quali il finanziamento di beni pubblici, la redistribuzione della ricchezza, la stabilizzazione dell'economica in caso di shock economici);*

b. *di una capacità fiscale europea indipendente dalla volontà dei singoli Stati, in quanto in grado di autodeterminarsi sia sul lato delle entrate che della spesa;*

c. *di una capacità fiscale europea in grado di mobilitare risorse rilevanti. A seconda delle funzioni che esso sarà chiamato a svolgere, il bilancio dovrà (a regime) mobilitare tra il 5 e il 10 % del PIL europeo.*

iii) *sviluppare un'Unione europea di difesa e definire una tabella di marcia per la trasformazione dell'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e di sicurezza in un Ministro europeo degli affari esteri, abolendo i ministri nazionali;*

iv) *prendere atto dell'impossibilità per l'Unione europea di basarsi su una visione monolitica dei suoi scopi, vista la divisione che esiste oggi tra gli Stati membri a questo proposito. Le diverse concezioni che*

caratterizzano gli Stati membri circa la natura della costruzione europea sono il più grave dei problemi tra quelli che hanno frenato il processo di unificazione europea, ed ha iniziato a porsi sin dal suo primo allargamento (con l'ingresso del Regno Unito e della Danimarca). Gli attuali Trattati, prendendo atto del fatto che nell'UE convivono queste visioni diverse sulla natura del progetto europeo, prevedono alcuni strumenti per disciplinare la possibilità delle integrazioni differenziate ed evitare – correttamente – la possibilità che si crei una *Europe à la carte*. Questi strumenti, tuttavia, si sono dimostrati nei fatti praticamente inutilizzabili, perché, nel tentativo di mantenere un quadro uniforme, escludono la possibilità di lasciare spazio ad ambizioni politiche diversificate. Per questo, arrivati in questa fase del processo, è diventato indispensabile superare questo nodo che paralizza l'Unione europea e fare in modo che nell'Unione europea possano convivere l'integrazione comunitaria attuale – per quella parte degli Stati membri che non vogliono maggiore integrazione politica – e il nucleo dei paesi che approfondiscono la reciproca unificazione sotto il profilo politico. Sarà un passaggio indispensabile che dovrà emergere nella Conferenza, per non restare prigionieri delle paure e delle ambiguità che paralizzano al momento il confronto e per poter definire le riforme istituzionali e politiche necessarie nel quadro a 28/27 e quelle destinate al nucleo più integrato, in modo che in quell'ambito il livello europeo sia in grado di agire in modo efficace e democratico. *Si tratterà di stabilire che la riforma dell'Unione non dovrà seguire la regola dell'unanimità e che finché un paese non è disposto ad aderire all'Unione 2.0, esso rimarrà legato alle regole dell'Unione 1.0. Dovrà essere evitato ogni rischio di indebolire il quadro o la coesione dell'Unione europea, ma al tempo stesso dovrà essere garantita la possibilità ai paesi più ambiziosi di procedere, e di ancorare l'UE, attraverso la loro unione più stretta, ad un centro di gravità politico di natura federale che la rafforzi e la stabilizzi.* Sarà un nucleo aperto a tutti i paesi che intendono parteciparvi, oggi o in futuro, e che lascia al tempo stesso invariato l'*acquis* per gli Stati che vogliono fermarsi all'attuale quadro comunitario.

La Conferenza sarà chiamata anche ad affrontare alcuni temi relativi alla riforma del Mercato interno. Tra questi saranno importanti la riforma del bilancio dell'Unione, anche attraverso lo sviluppo delle attuali risorse proprie, e la questione dell'armonizzazione fiscale. Rispetto a queste riforme, la maggiore responsabilità nostra, come federalisti, sarà quella, nel momento in cui parteciperemo al dibattito e cercheremo di contribuire alle soluzioni, di evidenziare la vera natura di tali riforme.

me. Si tratta infatti di intervenire a migliorare il sistema in vigore, in modo sicuramente opportuno, ma che non va ad incidere sulla natura del sistema comunitario e non fa parte della battaglia politica che vediamo come indispensabile per un'Europa sovrana. E' importante sottolineare questo aspetto, perché chi vuole limitarsi a migliorare lo *status quo* senza cambiamenti radicali cercherà di usare queste riforme per convogliare su di esse l'attenzione, *contro le vere riforme*. Nessuna di queste possibili riforme, infatti, risolve il problema dell'*indipendenza* e della *rilevanza* (in termini di dimensione del bilancio). Basti pensare che le risorse proprie non sono un embrione di tasse europee, ma delle tasse nazionali legate a settori dell'economia regolati dal diritto UE, che le autorità nazionali decidono di assegnare in modo stabile all'Unione europea. Le risorse europee sono raccolte dalle autorità nazionali e sono nella maggior parte dei casi registrate nei bilanci nazionali. L'Unione europea non ha dunque alcun potere di dar vita a nuove risorse, né di decidere il loro ammontare e il loro utilizzo, indipendentemente dall'accordo di tutti gli Stati membri.

La necessità dell'accordo all'unanimità di tutti gli Stati membri non è del resto la causa del problema, ma l'effetto del sistema attuale. Per questo le recenti proposte avanzate anche dalla Commissione europea di introdurre il voto a maggioranza in materia fiscale rimangono profondamente contraddittorie. Tali proposte sono probabilmente motivate dallo stallo in cui si trova attualmente il Consiglio a causa delle divisioni interne tra i governi, e dal fatto che il tentativo di aggirare il principio dell'unanimità attraverso il sistema delle cooperazioni rafforzate in materia fiscale si è arenato per via delle clausole che regolano queste ultime e che le rendono inadatte allo scopo. Tuttavia, al di là del fatto che per approvare una riforma di questo tipo rimane necessaria l'unanimità (che si scontra con la volontà di una parte dei paesi membri di mantenere il pieno controllo della sovranità fiscale), se anche fosse stabilito il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio per decidere nuove risorse proprie è impensabile che gli Stati contrari accettino di limitare la propria sovranità in questo campo applicando tasse cui si sono opposti. Proprio per il fatto che il sistema delle risorse proprie, anche nell'ipotesi di un passaggio al voto a maggioranza qualificata, si fonderebbe su decisioni rivolte agli Stati membri – dalla cui volontà dipenderebbe dunque ancora la raccolta di dette imposte e il loro versamento al bilancio dell'Unione – il risultato non potrebbe essere altro che una *impasse* (e la questione della ripartizione di quote dei migranti insegna), oppure un mantenimento del funzionamento del Consiglio sulla base del rag-

giungimento del consenso (unanime) in materia fiscale (come del resto avviene già in molti settori in cui l'interesse nazionale dei singoli Paesi è più toccato, al di là delle regole previste dai trattati).

Del resto, come si legge anche nel Rapporto Monti sulle risorse proprie, per creare vere e proprie imposte europee (e dunque per dar vita ad una capacità fiscale dell'Unione) è necessario che queste ultime: i) siano decise dall'Unione sulla base delle proprie scelte di politica economica; ii) confluiscono direttamente nel bilancio dell'Unione (il cui ammontare non sarebbe più deciso all'unanimità dagli Stati membri); iii) che il livello sovranazionale venga dotato di un'amministrazione in grado di esigere il pagamento di tali imposte da parte dei privati.

La realtà, pertanto, è che non esistono scorciatoie per una riforma dell'Unione europea che veda la nascita di un potere europeo. Questo potere passa attraverso la creazione di una capacità fiscale indipendente, e pertanto di un nuovo quadro giuridico che istituisca innanzitutto nuove norme in materia di sovranità fiscale.

L'Italia e il processo europeo

In questo momento in cui stanno per essere licenziate le *Tesi*, l'Italia è a metà del guado di una crisi politica che non si sa ancora se porterà alle elezioni in autunno – con il rischio drammatico di una vittoria schiacciante della Lega anti-europea – o se riuscirà a dar vita ad un governo a guida PD con il Movimento 5 Stelle, ancorato ad un programma solido condiviso che ha l'Europa come primo punto; oppure se si verificherà un terzo, pessimo scenario, ossia l'avvio di un governo gracile, in cui il Movimento 5 Stelle, anche grazie alle divisioni in casa PD, riuscirà a far valere la sua forza parlamentare con risultati nuovamente molto deludenti e negativi per il paese, portando a breve a nuove elezioni in cui le forze democratiche si ritroverebbero ulteriormente indebolite. E' chiaro ciò che noi possiamo auspicare in questa fase, anche perché il primo scenario rischia di vedere sommate la *Brexit* e un'Italia in mano alle destre nazionaliste, rendendo concreto persino un rischio di un tentativo di *Italexit* e di implosione del sistema europeo. Viceversa, la possibilità di un governo italiano che torni a giocare un ruolo positivo in Europa in una fase cruciale di ridefinizione degli assetti istituzionali e politici darebbe un contributo importantissimo al processo che noi sosteniamo. Alla prossima Direzione nazionale, e ancor di più in Congresso, avremo modo di confrontarci con una situazione ormai definita e potremo valutare e decidere la nostra posizione e il nostro eventuale intervento.

Il Movimento: un bilancio di questi due anni

Le ultime considerazioni delle *Tesi* sono doverosamente dedicate al Movimento, al bilancio del lavoro portato avanti in questi due anni e mezzo, e al nostro ruolo nella nuova fase della battaglia che si apre.

Dal Congresso di Latina ad oggi sembra passato molto più tempo di quanto non ne sia in realtà trascorso. Sono stati due anni e mezzo intensi, come possono confermare le notizie dell'attività del Movimento che si trovano scorrendo la sezione in cui sono archiviate sul nostro sito. La situazione attuale del Movimento è molto più solida rispetto allo scorso Congresso e siamo riusciti a costruire una forte unità che ha rafforzato la realtà emersa già con l'organizzazione della *March for Europe* del marzo del 2017. Le campagne portate avanti dal Movimento in questi due anni sono state efficaci e hanno dimostrato una capacità di mobilitazione, di egemonizzazione del dibattito sull'Europa, nonché di influenza sui partiti pro-europei e sul nuovo europeismo davvero notevoli. Le formule che abbiamo man mano elaborato e condiviso negli organi, promuovendo campagne quadro, con momenti stabiliti in cui concentrare le iniziative e al tempo stesso valorizzando la massima flessibilità nelle modalità di lavorare sul territorio per propagandare la nostra piattaforma politica, hanno potenziato la nostra capacità di azione. Lo stimolo che ci è venuto da un clima europeo in cui il dibattito sul futuro dell'Europa ha ripreso vigore e urgenza, e la situazione particolarmente difficile attraversata dal nostro Paese, hanno contribuito fortemente a spronarci per rilanciare la nostra presenza e la nostra attività, moltiplicando i contatti politici e allargando le nostre reti. Anche la nostra strategia comunicativa è migliorata e ha supportato in modo efficace la nostra visibilità politica. Tutto questo ci ha resi più forti, e anche le riflessioni sulla natura della nostra organizzazione, che hanno occupato molto spazio allo scorso congresso, hanno visto il Movimento superare alcune tensioni del passato e confermare in modo convinto la natura militante della nostra organizzazione fondata sull'impegno volontario. Un ringraziamento particolare va poi all'Ufficio del Dibattito che ha offerto al Movimento l'opportunità di sviluppare un dibattito culturale e politico approfondito, mettendo il Movimento in contatto con nuove realtà culturali universitarie che non solo hanno arricchito i nostri contenuti e la nostra formazione di militanti, ma hanno anche costituito un passaggio importante della nostra strategia di cercare di creare legami più stretti con la parte più valida della classe intellettuale italiana.

Tra gli elementi che è importante ricordare nel bilancio di questi due anni vi sono inoltre le collaborazioni importanti che abbiamo sviluppato con il Movimento europeo italiano, in particolare recentemente per l'Intergruppo al Parlamento italiano e nella campagna elettorale europea; e il contributo che abbiamo dato alla sopravvivenza dell'UEF, molto più fragile dopo la crisi dei finanziamenti e la situazione di difficoltà in cui continua a versare sul piano finanziario e che incide molto sul funzionamento della segreteria a Bruxelles: è soprattutto grazie ai contributi dei militanti e delle sezioni del MFE che l'UEF ha potuto superare l'emergenza di cassa che rischiava di portarla alla bancarotta, ed è sempre soprattutto grazie al nostro lavoro che ha sviluppato in questi anni posizioni politiche importanti e che è riuscita ad avere alla presidenza una figura prestigiosa come Sandro Gozi che in questi mesi di difficoltà ha contribuito moltissimo a dare visibilità all'UEF e a tutti i federalisti europei. La nostra organizzazione europea resta tuttavia debole, non possiamo nascondercelo, e oggi è forse anche più fragile.

Tutto questo non significa che non ci sia sempre molto da migliorare o che non ci siano ostacoli davanti a noi. La sfida per la sopravvivenza del federalismo organizzato autonomista è sempre difficilissima e non è mai vinta in modo definitivo. Soprattutto, continuiamo a scontare la nostra eccentricità (voluta perché necessaria) rispetto al sistema di potere e la difficoltà di un lavoro politico fondato esclusivamente sulla motivazione morale e sull'impegno politico, culturale e organizzativo volontario dei militanti. Questo ci carica, tutti, di un'enorme responsabilità collettiva, per garantire la continuità di questa esperienza che ancora oggi, come in tante occasioni nel passato, può fare la differenza nel momento in cui l'Europa deve affrontare la sfida esistenziale forse più radicale della sua storia dopo la caduta della CED.

Nel contesto di questa sfida che si profila dobbiamo sapere utilizzare al meglio il patrimonio del nostro bagaglio politico e culturale. Un po' di federalismo europeo si è radicato anche nelle forze politiche pro-europee, ma il fuoco che il MFE riesce a tenere sui problemi e sulla necessità, da un lato, e sulla natura, dall'altro, di un'Europa federale non è paragonabile a quello di nessun altro, necessariamente: noi soli esistiamo per questo e noi soli viviamo di questo e sviluppiamo gli anticorpi ad ogni nazionalismo, anche a quello che si maschera di comunitarismo e ritiene che l'Europa che abbiamo "vada già quasi bene". Noi sappiamo cosa manca: il potere europeo, quello che gli Stati europei non vogliono lasciare andare anche se ne conservano solo un pallido simulacro – il potere di veto – avendo perso il potere di fare.

Oggi, le ragioni del federalismo europeo non sono mai state così vere: la pace, la questione ecologica, un nuovo comunitarismo e la democrazia multilivello organizzata su base federale, che porta al superamento della dimensione nazionale dell'esercizio democratico della politica e alla possibilità di unire i popoli, aprendo al mondo nuove, straordinarie opportunità. E' con queste ambizioni che noi ci misuriamo e misuriamo il senso della nostra battaglia per l'Europa federale; ed è questa consapevolezza che ci deve motivare e a cui dobbiamo fare riferimento nel prepararci all'impegno, forse decisivo, dei prossimi due anni.

Luisa Trumellini

VERSO LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA*

L'Europa deve far fronte a molte sfide e tensioni sia verso l'esterno che al proprio interno. Le elezioni europee, tuttavia, hanno dimostrato l'esistenza di una chiara maggioranza pro-europea e hanno evidenziato il fatto che i cittadini sono favorevoli al rafforzamento dell'Unione europea. Anche in occasione delle *Consultazioni dei cittadini europei*, dei *Dialoghi con i cittadini* e dei sondaggi dell'Eurobarometro, si è sempre confermato il fatto che la maggioranza dei cittadini ritiene che gli europei debbano riacquistare il controllo dei processi politici e svolgere un forte ruolo autonomo nel mondo grazie ad un'Unione più forte. In particolare, i cittadini chiedono all'Unione europea di:

- garantire la sicurezza in tutte le sue dimensioni;
- rispondere alla sfida della mobilità delle persone in un contesto globale;
- fare dell'Europa un modello di sviluppo sostenibile, affrontando le sfide del cambiamento climatico, della protezione dell'ambiente e della biodiversità;
- rafforzare il rispetto dei diritti umani, la tolleranza, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e la democrazia;
- dotare la moneta unica dei mezzi per garantire la crescita e la stabilità;
- promuovere efficacemente giustizia sociale e solidarietà;
- definire le basi di una vera democrazia europea.

La proposta di una *Conferenza sul futuro dell'Europa*, inizialmente avanzata dal Presidente francese Macron nella sua “Lettera ai cittadini europei” del 4 marzo 2019 e ripresa poi dalla Presidente della Commissione europea, Ursula Von der Leyen, nel suo discorso di investitura e nelle sue linee programmatiche, rappresenta da questo punto di vista una grande opportunità perché pone la questione della rifondazione dell'Unione europea al centro della nuova legislatura europea.

Come federalisti europei, riteniamo che la Conferenza rappresenti un'occasione per affrontare – come delineato dai rapporti approvati dal Parlamento europeo durante la scorsa legislatura (Bresso-Brock, 2016;

* Mozione approvata dal Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti, riunito a Roma il 23-24 novembre 2019.

Verhofstadt, 2016; Boge-Berés, 2017; Jauregui, 2018) – le questioni-chiave:

- del sistema di governo dell’Unione e del rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo;
- della ripartizione delle competenze tra livello nazionale e livello europeo;
- della creazione di una capacità fiscale autonoma dell’Unione monetaria (UEM), insieme agli altri elementi necessari al suo completamento;
- del rafforzamento del sistema politico ed elettorale europeo come strumento per potenziare la democrazia europea, sia per poter avere veri partiti politici europei, sia per quanto riguarda il sistema degli *Spitzenkandidaten* e la creazione di liste transnazionali;
- del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, facendo dell’Europa il leader mondiale nella lotta ai cambiamenti climatici;
- della lotta alle disuguaglianze e della creazione di un mercato del lavoro europeo in grado di rispondere alle sfide della società digitale;
- della creazione di un efficace sistema di difesa dei diritti umani e dello Stato di diritto;
- del ruolo dell’Unione europea nel mondo globalizzato, inclusi il tema della politica estera e di sicurezza e la questione della difesa;
- del rapporto tra cittadinanza federale e identità nazionali;
- del metodo e del programma della riforma dell’Unione, che consenta la transizione verso un’Europa sovrana, anche nel caso che alcuni Stati membri non siano disposti ad accettarla.

Il ruolo del Parlamento europeo sarà decisivo per garantire che la Conferenza possa svolgere efficacemente il proprio compito. Se da un lato la Conferenza dovrà essere in grado di raccogliere le richieste dei cittadini e degli enti locali e regionali, dall’altro, al tempo stesso, dovrà saperli tradurre in una proposta complessiva coerente, attraverso un nuovo Trattato che permetta di superare le impasse che ancora indeboliscono l’Unione europea. Il difficile momento storico e politico e il sostegno della maggioranza dei cittadini devono essere uno stimolo per un’azione coraggiosa e lungimirante.

In quest’ottica, l’UEF si rivolge innanzitutto al Parlamento europeo

- in quanto principale istituzione che, essendo composta da rappresentanti eletti direttamente dai cittadini, ha la legittimità e la responsabilità di promuovere una riforma politica e istituzionale, anche di natura costituzionale, dell’Unione europea – con le seguenti proposte sul metodo e sul programma dei lavori della Conferenza:

- la Conferenza dovrebbe essere convocata sulla base di una dichiarazione interistituzionale sottoscritta dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio (che deve deliberare a maggioranza), previa consultazione della Banca centrale europea, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni – o, almeno, da una dichiarazione congiunta della Commissione e del Parlamento europeo;
- la Conferenza dovrebbe trarre spunto, nella fase iniziale dei suoi lavori, dalle richieste di un’Unione europea più efficace e democratica avanzate dai cittadini europei nei *Dialoghi* e nelle *Consultazioni dei cittadini*, e confermate dai sondaggi dell’Eurobarometro;
- è evidente che l’attuale assetto istituzionale non fornisce all’Unione gli strumenti adeguati per rispondere efficacemente alle preoccupazioni dei cittadini. Solo creando una autentica capacità d’azione a livello europeo, vale a dire creando un’Europa sovrana, sostenuta da una responsabilità democratica, questo diventerà possibile. Nella misura in cui la Conferenza si troverà a tracciare la strada che l’Europa dovrà seguire, un modo per mettere concretamente in evidenza la necessità che l’UE si finanzia in modo autonomo e sia dotata di efficaci strumenti di governo (cosa che verosimilmente richiederà un adeguamento del quadro giuridico dell’UE o addirittura un quadro completamente nuovo) potrebbe essere quella di organizzare le discussioni e le relative decisioni della Conferenza in base ad aree politiche tematiche che portino a conclusioni operative. Questo dovrebbe far parte del mandato della Conferenza;
- per poter svolgere un ruolo guida, il Parlamento europeo dovrebbe anche richiedere di essere rappresentato nella Conferenza, idealmente da un’ampia delegazione di membri della Commissione affari costituzionali (AFCO). Parallelamente, quando sorgesse l’esigenza, il Parlamento potrebbe assistere la Conferenza nel redigere una proposta di Trattato costituzionale che includa in modo coerente tutte le riforme che risultassero necessarie nel corso dei lavori della Conferenza. Questo nuovo Trattato andrebbe a modificare il quadro giuridico dell’Unione europea e dovrebbe includere le nuove modalità di ratifica e di entrata in vigore, in modo da superare l’ostacolo dell’unanimità. Queste disposizioni, in ogni caso, devono essere pienamente compatibili con l’obiettivo di garantire l’unità, l’efficacia e la legittimità democratica dell’Unione europea;
- una delle condizioni che consentirebbero alla Conferenza di avviare un dialogo molto più ampio e rappresentativo con i cittadini dell’Unione europea, accentuando così la dinamica di orientare verso di

loro le sue discussioni e le sue decisioni, sarebbe quella di prevedere la presenza stabile di una componente di cittadini e di rappresentanti delle organizzazioni della società civile dell'intera Unione europea (riprendendo così forme innovative di partecipazione dei cittadini sperimentate con successo in alcuni paesi europei per le modifiche costituzionali). Oltre a questo, la Conferenza dovrebbe tenere alcune delle proprie riunioni nei vari Stati membri, coinvolgendo rappresentanti dei cittadini, della società e delle istituzioni sub-nazionali più vicine al territorio dello Stato in cui avviene la riunione. Inoltre, la Conferenza dovrebbe riconoscere le competenze delle organizzazioni della società civile e il loro ruolo nel facilitare il dialogo tra istituzioni e cittadini, nel rispetto del principio della democrazia rappresentativa;

- al fine di assicurare la cooperazione con i Parlamenti nazionali e di garantire il massimo consenso possibile attorno alle riforme di cui l'Europa ha bisogno, è essenziale prevedere la convocazione di una *Assemblea interparlamentare sul futuro dell'Europa* (sul modello delle *Assise* organizzate a Roma prima del Trattato di Maastricht). Questo permetterebbe alla Conferenza di portare i risultati ottenuti all'attenzione delle delegazioni dei Parlamenti nazionali, raccogliendone i commenti e le critiche, ed includendole tempestivamente nelle discussioni e nelle decisioni sul futuro dell'Europa;
- Il 70° anniversario della dichiarazione Schuman deve diventare un'occasione da sfruttare nel corso dei lavori della *Conferenza sul futuro dell'Europa*.

(approvata all'unanimità)

Roma, 23-24 novembre 2019

NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANDREA APOLLONIO, Membro della Direzione nazionale della Gioventù federalista europea, studente del Corso di Laurea Magistrale in Scienze Antropologiche ed Etnologiche, Università di Milano-Bicocca.

MARCO DE ANGELIS, Professore a contratto di Filosofia morale, Università di Urbino.

PAOLO GIANNELLI, membro di Insieme in Europa, consulente ed esperto di politiche migratorie dell'Unione europea.

SANDRO GOZI, Presidente dell'Unione europea dei federalisti, già Sottosegretario agli Affari europei nei governi Renzi e Gentiloni.

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.

FRANCO SPOLTORE, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

GIULIA ROSSOLILLO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

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

Il Federalista, 61 (2019)

INDICE DELL'ANNATA

Editoriali

<i>Dopo il voto europeo si apre la battaglia per rifondare l'Unione europea su basi federali</i>	p.	3
<i>L'inquietudine dell'Europa</i>	»	123

Saggi

FABIO MASINI, <i>Tutela della concorrenza e politica industriale europea</i>	»	10
NUNZIANTE MASTROLIA, <i>Governare la globalizzazione: esistono alternative al modello liberal-democratico?</i>	»	22
GIULIO SAPUTO, <i>Uno sguardo sulla crisi della civiltà europea</i>	»	31
DAVIDE NEGRI, <i>Il nodo della sovranità europea nella lotta contro criminalità organizzate e mafie</i>	»	45
MARCO DE ANGELIS, <i>Il senso spirituale dell'Europa come concetto filosofico e non semplice espressione geografica</i>	»	126
ANDREA APOLLONIO, <i>Il dilemma dell'identità europea</i>	»	145
PAOLO GIANNELLI, <i>Migrazioni e cambiamenti climatici</i>	»	156

Note

<i>Nuove tecnologie, globalizzazione e il futuro dell'Europa dopo il 2020</i> (Piero Angelo Lazzari)	»	60
<i>L'accordo tra la Grecia e lo Stato Macedone</i> (Paolo Milanesi)	»	66
<i>Democrazia e politica nell'era tecnologica e della guerra cibernetica. L'Europa sotto attacco</i> (Anna Costa)	»	72
<i>Come governare l'Europa e il mondo nell'era dell'interdipendenza globale?</i> (Franco Spoltore)	»	164

Interventi

<i>Le risposte comunitarie al fenomeno migratorio</i> (Paolo Giannelli)	»	87
<i>Relazione di Sandro Gozi al Comitato federale dell'UEF</i>	»	174

I documenti

<i>La proposta franco-tedesca per la creazione di un bilancio della zona euro: criticità e prospettive</i> (Andrea Santini e Luca Lionello)	»	94
<i>Che cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?</i> (Luca Lionello e Giulia Rossolillo)	»	179
<i>Tesi per XXIX Congresso nazionale del Movimento federalista europeo</i> (Luisa Trumellini)	»	188
<i>Verso la Conferenza sul futuro dell'Europa</i> (Unione europea dei federalisti)	»	213

Trent'anni fa

<i>L'Europa e il mondo dopo il 1989</i> (Il Federalista)	»	113
--	---	-----