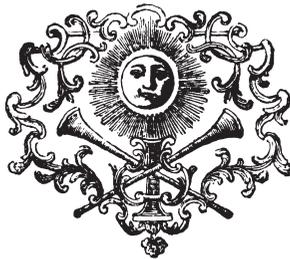


# IL FEDERALISTA

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 LVIII, 2016, NUMERO 2-3

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore:* Giulia Rossolillo

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



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

## INDICE

<i>Unire l'Europa per salvare la democrazia</i>	pag.	83
THIERRY CHOPIN, JEAN-FRANÇOIS JAMET, <i>L'avvenire del progetto europeo</i>	»	91
ALFONSO SABATINO, <i>Per una politica europea sostenibile dell'immigrazione</i>	»	114
UBALDO VILLANI-LUBELLI, <i>Germania 2017: problemi e processi politici in vista delle elezioni federali</i>	»	137

## NOTE

<i>Sovranità fiscale nazionale o fiscalità europea?</i> (Giulia Rossolillo)	»	148
<i>Unione federale e difesa europea</i> (Franco Spltore)	»	152
<i>Alcune riflessioni sugli accordi globali di libero scambio</i> (Francesco Violi)	»	160
<i>Il G20 di Hangzhou, la crisi dell'Occidente e le responsabilità degli europei</i> (Claudio Filippi)		163

## I DOCUMENTI

<i>La crisi della democrazia nei paesi occidentali e il futuro dell'Unione europea</i> (Beda Romano)	»	172
<i>La Germania e la difesa europea</i> (Sergio Pistone)	»	177

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

## *Unire l'Europa per salvare la democrazia*

*Il 2016 è stato sicuramente un anno difficile, e per molti aspetti traumatico, che ha visto esplodere il malcontento e la reazione di protesta delle opinioni pubbliche in Europa e negli Stati Uniti, con le relative conseguenze in quasi tutti gli appuntamenti elettorali importanti che ci sono stati.*

*Le radici e le ragioni di tanta rabbia e di tanta frustrazione, che alimentano una crescita apparentemente inarrestabile dei movimenti nazional-populisti e xenofobi, sono state ormai analizzate e descritte in modo approfondito. L'Occidente soffre innanzitutto gli effetti di una globalizzazione che ha promosso e guidato con troppa arroganza, sulla base di una previsione dei trend che ne sarebbero scaturiti e di un modello di divisione internazionale del lavoro che si sono rivelati affrettati e inadeguati; e soprattutto sulla base di un errore madornale in termini di impostazione ideologica e di pensiero politico che hanno sorretto e giustificato le scelte di governo e le politiche adottate. Si tratta di un errore riconosciuto ormai da tutte le forze e le correnti di pensiero liberal-democratiche, che, dopo la crisi, i governi hanno tentato di correggere almeno in parte sia negli USA, sia in Europa, a partire dalle diverse emergenze che i due sistemi presentavano, e con risultati diversi.*

*Sia chiaro che la globalizzazione ha rappresentato un enorme chance per il mondo nel suo insieme, che ha permesso di sviluppare i 4/5 dei paesi fino a vent'anni fa fermi allo stadio del sottosviluppo e di strappare i 5/6 dell'umanità dalla situazione di indigenza e di povertà assoluta in cui si trovavano. Ma, sul piano psicologico, per chi nel vecchio mondo deteneva il monopolio della ricchezza, il passaggio è delicato, specie perché si somma ad una serie di altre sfide estremamente complesse. La principale è quella dell'impatto, in realtà molto più forte rispetto a quello provocato dalla competizione globale, della rivoluzione tecnologica sul mercato del lavoro. Le nuove tecnologie presentano*

*enormi potenzialità per il miglioramento della qualità della vita delle nostre società, ma, come accade sempre in ogni cambiamento profondo, nello stadio iniziale hanno effetti molto destabilizzanti sui diversi segmenti della popolazione e sui territori, effetti che ancora non si riescono a gestire in modo soddisfacente. A tutto ciò si aggiunge il problema demografico che, nei sistemi occidentali, e soprattutto in Europa, inizia a gravare pesantemente per quanto riguarda la tenuta dei sistemi di welfare e la loro sostenibilità. E infine, per completare il quadro, vi è un ulteriore, drammatico fattore che contribuisce ad aggravare i precedenti, ossia quello dell'instabilità geopolitica e dell'assenza di un ordine internazionale capace di promuovere un equilibrio cooperativo in un mondo ormai interdipendente; un'anarchia che è frutto innanzitutto della debolezza politica dell'Occidente, e che spaventa per le sfide che pone in termini di sicurezza e di gestione dei flussi migratori.*

*È inevitabile che questo cocktail esplosivo di sfide e trasformazioni provochi reazioni di paura e di ansia nell'opinione pubblica, specie in quella meno attrezzata culturalmente a gestire i cambiamenti. Spesso si fa riferimento ai ceti più colpiti dalla crisi per spiegare le ragioni delle scelte di protesta, della sfiducia nelle istituzioni e della virata verso il nazionalismo che sono emerse dagli esiti recenti del voto in Gran Bretagna, negli Stati Uniti, persino nel referendum costituzionale in Italia. Ma, cercando di andare oltre le impressioni, emerge abbastanza chiaramente che, al di là delle specificità di ciascun caso, non c'è una sovrapposizione precisa tra chi subisce maggiormente la crisi o l'impovertimento e il voto di protesta. La linea di divisione è soprattutto culturale, tra chi percepisce sfide e cambiamenti rispetto ai quali si sente indifeso e minacciato e che non sa (e quasi sempre neppure vuole) comprendere – anche perché la comprensione richiede uno sforzo complesso di analisi –, e chi invece, per diverse ragioni, è in grado sia di cogliere la natura dei processi in corso, sia di attrezzarsi di fronte al nuovo, anche quando questo comporta degli svantaggi nell'immediato.*

*Nel mondo globale, interconnesso e interdipendente, la vera divisione che si inizia pertanto a delineare rispetto ai comportamenti politici e che definisce il progresso rispetto alla volontà di restaurare il passato, è quella che Altiero Spinelli aveva già identificato nel Manifesto di Ventotene: quella tra chi, più o meno coscientemente, persegue l'integrazione e prepara la creazione di istituzioni sovranazionali in grado di governare in nome dell'interesse collettivo e in modo democratico l'interdipendenza (riferendosi di fatto al federalismo sovranazionale come teoria e come pratica politiche) e chi si richiama invece*

*al nazionalismo – che, al contrario, esalta la ricerca da parte di ciascun paese del proprio interesse particolare, vuole conservare la divisione e si oppone all'integrazione. È la linea di demarcazione che, di fatto, segna anche il confine tra chi vuole rafforzare e sviluppare la democrazia e chi si fa invece affascinare dai modelli autocratici, e tra chi vuole costruire la pace e chi, magari inconsapevolmente, crea le condizioni che rendono possibile la guerra. Il nazionalismo nell'epoca dell'interdipendenza conduce, infatti, in un vicolo cieco, perché non esiste una ricetta nazionale per lo sviluppo: il tentativo di tenere fuori dai propri confini la globalizzazione ha come solo risultato quello di aggravare i problemi di ciascun sistema e di ciascuna società, approfondendone la crisi e producendo anarchia. La globalizzazione è una realtà da cui non si può tornare indietro cercando di rifugiarsi nel mito di un passato che, oltretutto, non ha mai avuto i caratteri idilliaci che gli si vogliono attribuire. Viceversa, è un fatto con cui ci si deve misurare, e che bisogna imparare ad affrontare e gestire con gli strumenti politici e culturali adeguati.*

*Questi strumenti sono appunto quelli del federalismo. Sono gli stessi che hanno ispirato e sorretto il processo di unificazione europea, anche se finora sono riusciti ad affermarsi solo parzialmente, e in modo ancora insufficiente e inadeguato. Ma la politica potrà ritrovare i punti di riferimento per gestire e governare il nuovo mondo solo sviluppandoli pienamente e portandoli a compimento. Per questo quanto accade in Europa ha un valore così profondo per lo sviluppo di tutta l'umanità: perché l'Europa è stata, e continua ad essere, il laboratorio del governo democratico dell'interdipendenza.*

\* \* \*

*Europa e Stati Uniti affrontano in questo momento due crisi profondamente diverse, anche se i problemi alla base di entrambe sono comuni. La specificità della crisi americana è dovuta al fatto che gli USA devono gestire il declino della loro egemonia, il passaggio da unica superpotenza, vincitrice del confronto della Guerra fredda e dominus incontrastato del processo di avvio dell'attuale globalizzazione, a paese che, pur essendo ancora relativamente più forte rispetto a qualsiasi altro nel mondo, non è più in grado di esercitare una supremazia assoluta e deve ridefinire le proprie priorità strategiche.*

*Le ragioni più profonde dell'elezione di Trump devono essere ricercate proprio in questa impasse in cui si sono venuti a trovare gli Stati Uniti soprattutto sul piano geopolitico, pur senza sottostimare il for-*

*te impatto che stanno avendo i contraccolpi della competizione globale e gli effetti dello sviluppo tecnologico sul sistema economico-sociale. Lo dimostra il fatto che sul piano economico le scelte e le politiche dell'Amministrazione Obama sono comunque state efficaci, sia nel senso del riequilibrio del sistema, in cui si è avviato un maggiore controllo sul settore finanziario e si è incentivato il settore manifatturiero, sia nel senso del tentativo di affrontare la questione della crescente divaricazione sociale tra la esigua minoranza dei più ricchi e il resto della popolazione. Per quanto il suo governo sia stato in gran parte bloccato da un Congresso ostile, i numeri parlano di uno sforzo considerevole fatto per incrementare la redistribuzione, e mostrano un aumento consistente (e a tassi sconosciuti sin dagli anni Settanta) delle entrate delle famiglie del ceto medio e medio-basso americano, e un forte miglioramento delle condizioni economiche delle classi più disagiate (il numero dei poveri negli ultimi 25 anni è calato dal precedente 40% all'attuale 10%); la disoccupazione, poi, è tornata a tassi fisiologici, anche se permane il problema della qualità di molti tipi di impiego.*

*Molto meno positivo, invece, il bilancio della politica estera dell'era Obama. Anche se alcuni successi sono stati importanti, e anche se il declino americano risale alla fine degli anni Novanta ed è stato accelerato dalle scelte nefaste della presidenza Bush, è stato Obama il primo a scontrarsi con la perdita di autorevolezza degli USA a livello globale. E' stato lui ad assumersi la responsabilità di cercare di inaugurare una nuova epoca in cui gli Stati Uniti prendevano atto di non essere più in grado di gestire da soli l'equilibrio geopolitico. Ed è stato sempre lui a sperimentare personalmente a nome degli USA il nuovo atteggiamento dei partner. Gli episodi di vera e propria mancanza di rispetto nei confronti di Washington sono stati numerosi, in particolare da parte dei BRICS o di vecchi alleati diventati ostili. Altrettanto evidenti e gravi sono state la perdita di controllo progressiva su tradizionali aree di influenza e le incertezze manifestate e le contraddizioni suscitate nel tentativo di perseguire il disegno della nascita di un ordine multipolare senza riuscire a rielaborare le vecchie tendenze strategiche ereditate dalla dottrina della Guerra fredda.*

*Gli Stati Uniti faticano a ridisegnare il proprio ruolo globale, nella consapevolezza di essere ancora il paese più influente (nelle parole di Obama: "if we don't set the agenda, it doesn't happen. There is not a summit I've attended since I have been president where we are not setting the agenda, where we are not responsible for the key result"), ma di doversi al tempo confrontare con il fatto che gli USA "can't fix*

*everything*". Sicuramente pesa su questa difficoltà americana – e Obama lo ha spesso denunciato – il vuoto politico e militare lasciato dagli europei, che non sono in grado di aiutare gli Stati Uniti a condividere la responsabilità di costruire un nuovo equilibrio globale cooperativo. E il risultato è quello di un'evidente impasse che accresce le paure dei cittadini e decreta la loro sfiducia nel sistema e nella politica "liberal", di cui Obama ha cercato di essere un interprete convinto, impegnandosi per riportare la ragione dell'influenza americana nel mondo nella forza del suo modello, dei suoi valori e dei suoi ideali.

Non è un caso, pertanto, che l'analisi del voto alle elezioni presidenziali mostri che le classi più disagiate hanno sostenuto in maggioranza la Clinton, e che l'elettorato di Trump è invece identificabile non tanto con il disagio economico, quanto con quello sociale e culturale di chi teme di perdere lo status acquisito in un mondo in rapida trasformazione che pone sfide sconosciute. Si spiega così il consenso raccolto con la retorica anti-establishment ("i politici che non sanno difendere i cittadini americani"), con il motto nazionalista "America First", con le accuse lanciate contro il libero commercio (visto come causa della delocalizzazione della produzione e inteso solo come concorrenza sleale). Culturalmente è il trionfo dei rigurgiti xenofobi, e razzisti, ancora così forti in una parte della società americana; politicamente è l'adesione acritica ad un programma che pretende di rompere con l'ideologia della responsabilità liberal-democratica americana nel mondo e di rispondere alle sfide globali sfruttando la supremazia relativa degli Stati Uniti a scapito di tutti i partner. Un progetto di nuova egemonia esclusivamente rapace, in cui non c'è spazio per un disegno win-win.

Gli effetti che il nuovo atteggiamento americano produrrà sugli equilibri internazionali saranno pesanti. Per quanto sia impossibile prevedere i dettagli o le scelte specifiche che la nuova Amministrazione porrà in essere, finché Trump non sarà in qualche modo sconfitto dai fatti, o nel corso della prossima competizione elettorale, il suo tentativo sarà sicuramente quello di usare il potere americano – politico, economico, militare – per cercare di ottenere un immediato vantaggio nazionale. Già lo si vede dagli annunci riguardo agli accordi globali sul commercio internazionale, ripudiati in blocco, con l'idea di sostituirli con negoziati bilaterali tra USA e i singoli paesi in cui la forza americana possa farsi valere; o dalla intenzione di drenare risorse dal resto del mondo per finanziare gli investimenti interni, accrescendo il debito e sfruttando il vantaggio del dollaro come moneta di riferimen-

*to mondiale; oppure dall'atteggiamento di assoluto disprezzo verso l'Unione europea (inclusa la mano tesa al Regno Unito, risalita, al contrario di quanto sostenuto da Obama, in cima alle priorità della nuova Amministrazione) e dall'ostilità manifestata nei confronti della Cina. Sono tutti atteggiamenti destinati ad avere impatti molto negativi, anche sulla stessa situazione interna statunitense, dopo vent'anni di crescita e sviluppo creati e garantiti – al di là degli errori commessi – dalla ricerca dell'integrazione del mercato mondiale; e, soprattutto, che creeranno instabilità ulteriore e che indeboliranno il potere americano nel mondo, suscitando reazioni di ostilità e contrapposizione.*

*Resta solo da sperare che la solidità del sistema americano, e la forza della sua cultura e della sua opinione pubblica democratiche, permettano di invertire questo stato di cose in tempi rapidi, prima che i danni siano troppo gravi. La speranza deriva dalla constatazione che, nonostante la difficoltà di ridefinire il proprio ruolo strategico e la propria identità nel mondo, gli Stati Uniti restano un grande paese fondato su istituzioni solide e profondamente democratiche, e rimangono ricchissimi di risorse umane e culturali, oltre che politiche. Ma anche il modo in cui le potenze maggiormente sfidate da questo nuovo ciclo politico americano risponderanno sarà decisivo. La capacità della Cina di reagire a questo nuovo tentativo egemonico americano, ma soprattutto la capacità dell'Europa di rendersi indipendente e di giocare un ruolo di responsabilità globale saranno determinanti.*

*Perché l'Europa possa raccogliere la sfida che l'arrogante presidenza di Trump le pone e smettere di abdicare ai propri doveri nel campo della politica estera e di sicurezza, il salto che deve compiere è quello dell'unità politica, come ormai riconosce – perlomeno da quando è scoppiata la crisi finanziaria ed economica che ha messo a nudo le fragilità di un sistema costruito solo a metà – chiunque non sia faziosamente nazionalista. Il problema europeo, diversamente da quello americano, è pertanto quello di accettare la sfida di crescere, ed è un problema la cui soluzione dipende solo dalla volontà degli europei. Anche se apparentemente sono più deboli di altre aree del mondo in questo momento, la verità è che gli europei potrebbero rafforzarsi in maniera esponenziale semplicemente portando a compimento con l'unità politica l'edificio comunitario. E' dal 2012 che le istituzioni europee preparano rapporti che indicano gli obiettivi da perseguire a tale scopo, e le relative possibili roadmaps e iniziative. In questo momento, ancor di più, il Parlamento europeo si sta facendo portatore di un progetto complessivo di enorme valore politico: la Commissione affari costituziona-*

*li ha appena approvato due rapporti, quello redatto dai parlamentari Mercedes Bresso e Elmar Brok (rispettivamente del PSE e del PPE) e quello preparato da Guy Verhofstadt, del gruppo ALDE, che verranno discussi in seduta plenaria a febbraio e che dovrebbero così essere pronti per il Consiglio europeo di fine marzo a Roma. Il primo dimostra che il Trattato di Lisbona offre già gli strumenti che possono essere utilizzati immediatamente per rafforzare e approfondire l'integrazione dell'Unione economica e monetaria, per incrementare l'efficacia della Politica estera e di sicurezza comune e per iniziare ad adeguare gli strumenti comuni per la tutela della sicurezza interna. Il secondo richiama la necessità di riformare i trattati per dare all'Unione europea gli strumenti per agire in modo efficace, eliminando l'abuso degli opting-outs e delle deroghe, e creando invece due differenti livelli di partecipazione nell'Unione europea. Il primo sarebbe limitato al Mercato unico, l'altro sarebbe incentrato sull'appartenenza all'Unione economica e monetaria, che diventerebbe il nucleo centrale del sistema europeo, con un'Eurozona fortemente integrata e dotata di una sua capacità fiscale, di risorse autonome, di un Tesoro europeo e di un sistema decisionale federale e non più intergovernativo, in cui la Commissione europea diventi un vero e proprio governo europeo.*

*Il problema è dunque solo di volontà politica, di coraggio e capacità da parte delle leadership nazionali di fare il passaggio di condivisione della sovranità; ma i segnali di tensione che sotto questo profilo giungono dalle riunioni del Consiglio, e soprattutto del Consiglio europeo, non sono certo incoraggianti. I governi nazionali sembrano prigionieri dell'attuale stato di divisione che enfatizza la loro debolezza e quella delle istituzioni europee, mettendo a repentaglio la stessa democrazia nel nostro continente. Laddove la sfida nel quadro attuale è quella della capacità decisionale per rispondere con prontezza ed efficacia alle crisi multiple, gli europei sono completamente spiazzati. Il sistema politico è costruito per continuare a funzionare a livello nazionale, ma a quel livello non ci sono risposte efficaci ed autorevoli da dare; e al livello europeo, dove le risposte invece si potrebbero dare davvero, non esistono i meccanismi decisionali e gli strumenti politici per metterle in pratica. Il risultato è che la democrazia è sotto assedio nei nostri paesi e la stessa sopravvivenza dell'Unione europea è minacciata. Per resistere bisogna saper dare risposte concrete alle ansie e alle paure dei cittadini, e non spaventarsi e indietreggiare di fronte alla situazione di caos crescente.*

*La Brexit, come anche la schiacciante vittoria del No al referendum*

*italiano, dimostrano, al di là delle rispettive specificità, che la paura e l'incertezza che spingono a bloccare il cambiamento sono fortissime nell'opinione pubblica e si manifestano, appena è possibile, in scelte che non si fondano sull'adesione ad un vero e proprio progetto alternativo – che non esiste – ma sulla (momentanea) fuga dalla realtà. Momentanea, però, perché come ci aveva insegnato la Grecia, e come ha confermato il caso delle elezioni presidenziali in Austria, quando ci si trova di fronte alle implicazioni (devastanti) che derivano da questa fuga dalla realtà il consenso per un progetto ragionevole torna ad essere vincente. Tutti i sondaggi dimostrano che continua ad esserci il favore dell'opinione pubblica dei paesi chiave dell'eurozona per un'Europa che sia davvero capace di agire e di dare risposte concrete alle crisi, e che sia capace di dare un nuovo orizzonte ideale e di battersi per affermare un modello di valori nel mondo. Questo consenso non deve essere disperso, ma deve diventare la base per scelte coraggiose che cambino la percezione dell'opinione pubblica e rovescino le aspettative.*

*Questa è un compito innanzitutto dei governi nazionali, che devono saper coniugare responsabilità al proprio interno, correttezza e solidarietà reciproche, e coraggio europeo per salvare la democrazia in Europa; e di tutte le forze consapevoli, che devono imparare a non aver paura di battersi per il cambiamento, che è necessario in ciascun paese ma prima di tutto in Europa. L'anniversario della firma dei Trattati di Roma il prossimo 25 marzo a Roma, se si vuole, può diventare l'avvio della riscossa europea. E' responsabilità di tutti che ciò avvenga.*

Il Federalista

# L'avvenire del progetto europeo

THIERRY CHOPIN  
JEAN-FRANÇOIS JAMET

Le grandi sfide alle quali gli europei devono far fronte – terrorismo, crisi migratoria e, su un altro piano, Brexit e crescita dei populismi antieuropei – spingono a ripensare e a rilanciare la costruzione dell'Europa unita. Si tratta di sfide che non vanno trattate separatamente, in maniera frammentata: esse devono essere al contrario messe in prospettiva ed affrontate in maniera articolata, dal momento che mettono in gioco la capacità degli europei di essere uniti di fronte alla serie di crisi che devono affrontare. Ora, questa unità non è scontata; al contrario, tensioni politiche molto forti minacciano la coesione e la stabilità dell'Unione europea. In tale contesto, questo articolo si propone di ricordare gli elementi che hanno sostenuto finora l'unificazione dell'Europa e analizza le cause e le implicazioni del loro esaurimento. Si propone poi di analizzare le condizioni intellettuali e pratiche di un rinnovamento del progetto europeo volto a dotarlo degli strumenti per rispondere alle aspettative dei cittadini in materia economica, di politica di sicurezza e di garanzia dello stato di diritto<sup>1</sup>.

L'Unione così come è stata costruita, guidata dall'obiettivo di favorire la libertà degli scambi limitando al contempo nella misura minore possibile la sovranità degli Stati, non può in effetti garantire agli europei la protezione che essi si attendono nel contesto attuale. La *Pax europaea*, che è valsa all'Unione il Premio Nobel, non assicura la pace sociale in situazioni di crisi economica, la sicurezza interna di fronte al terrorismo o la protezione delle frontiere esterne. I cittadini dunque – e non è una sorpresa – si rivolgono agli Stati, spesso indeboliti economicamente e politicamente, perché negli Stati è tuttora concentrato l'essenziale delle funzioni sovrane e di protezione dei cittadini. Peraltro, i sondaggi di opi-

---

<sup>1</sup> Una prima versione di questo testo è apparsa sotto il titolo *The future of the European project*, European Issue, n. 393, Robert Schuman Foundation, May 2016. I punti di vista espressi nel testo sono strettamente quelli degli autori.

nione mostrano che è su questi temi che i cittadini europei auspicano un'azione più forte a livello europeo<sup>2</sup>. La costruzione europea sembra così direttamente minacciata: in quanto spazio senza frontiere interne, essa fa temere infatti il propagarsi delle crisi dalla periferia (geografica o economica) al cuore dell'Unione, senza peraltro avere gli strumenti sufficienti per farvi fronte e per assicurare una risposta collettiva e solidale. La percezione di questa incapacità dell'Unione di difendere i suoi membri, ad eccezione del campo monetario, la oppone agli altri modelli federali o confederali, nei quali la protezione dei cittadini fonda l'identità collettiva e la legittimità politica delle istituzioni comuni.

### **L'esaurimento dei fattori tradizionali di unificazione. L'Unione a rischio di frammentazione?**

*Il logorio degli argomenti fondatori. La pace, il mercato, e poi?*

Le caratteristiche della "crisi"<sup>3</sup> europea attuale sono facilmente identificabili: incertezza economica, debolezza istituzionale e percezione di un'assenza di leadership politica chiara, efficace e legittima, crescita delle forze politiche nazionalpopuliste, sconvolgimenti al sud del Mediterraneo, aumento del fondamentalismo religioso, moltiplicazione delle sfide lanciate dal nuovo disordine mondiale<sup>4</sup>, ruolo incerto dell'Europa nei nuovi rapporti di forza economici e geopolitici mondiali. Al di là di questo, è il logorio delle parole d'ordine che hanno legittimato la costruzione europea a mettere in luce la difficoltà di far rivivere un'ambizione politica a livello dell'Unione<sup>5</sup>. Per comprendere questa crisi europea, bisogna ripercorrere il cammino della sua costruzione e delle sue parole d'ordine, che stanno esaurendo i loro effetti.

La costruzione europea ha innanzitutto realizzato un lavoro di reden-

---

<sup>2</sup> L'82% degli europei auspica un intervento più forte dell'Unione europea nella lotta al terrorismo, il 77% nella lotta alla disoccupazione, il 75% nella lotta contro l'evasione fiscale, il 74% sulla questione migratoria, il 71% sulla protezione delle frontiere esterne e il 66% in materia di sicurezza e difesa. V. *Gli europei nel 2016*, Speciale Eurobarometro del Parlamento europeo, giugno 2016.

<sup>3</sup> Hannah Arendt (*Between Past and Future*, New York, Penguin Press, 1954) definisce la situazione di "crisi" come una situazione senza precedenti, che introduce una cesura con un passato che non forniva più le risorse per pensare al presente e orientarsi nel futuro; secondo Gramsci (*Quaderni del carcere*, Quaderno 3, Torino, Einaudi, 1975, p. 311) "la crisi consiste... nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non può nascere" e aggiunge che "in questo interregno si verificano i fenomeni morbosi più svariati".

<sup>4</sup> Gérard Araud, *Le monde à la recherche d'un ordre*, Esprit, agosto-settembre, 2014.

<sup>5</sup> Thierry Chopin, Jean-François Jamet, Christian Lequesne, *L'Europe d'après*, Paris, Lignes de repères, 2012.

zione dopo il suicidio collettivo delle due guerre mondiali e la sublimazione delle rivalità politiche nazionali; e questo attraverso il rifiuto della logica di potenza, che ha condotto alla stabilizzazione e alla pacificazione del continente. In questo processo di unificazione, l'economia ha giocato il ruolo principale, in particolare dopo il rifiuto nel 1954 della Comunità europea di difesa da parte della Francia, che peraltro aveva dato inizio a questo progetto. L'economia è stata dapprima strumentale: nel progetto di Robert Schuman, le "solidarietà di fatto" create dal mercato interno dovevano consistere in interessi economici comuni che avrebbero scoraggiato il principio secondo cui ciascuno fa per sé e avrebbero permesso di superare i nazionalismi. Sotto l'ombrello della NATO, il discorso europeo poteva inoltre far perno sul ruolo mobilitatore della minaccia sovietica e sul "senso della storia", quello della riunificazione del continente. Questo periodo si è esaurito all'inizio degli anni '90, con la "fine della storia"<sup>6</sup> proclamata alla caduta del blocco comunista.

Un secondo periodo era di fatto cominciato poco prima grazie all'iniziativa di Jacques Delors appoggiata da François Mitterrand e da Helmut Kohl. Dopo la pace e l'unificazione, l'idea era che la prosperità e la solidarietà dovessero guidare l'adesione degli europei al progetto della Grande Europa. All'inizio degli anni Novanta, l'economia non ha più un ruolo strumentale e diviene il cuore del discorso europeo i cui elementi strutturali sono il mercato unico – il più grande mercato mondiale<sup>7</sup> – e l'euro. I risultati sono evidenti: l'Europa non è mai stata così libera e così ricca nella storia, perché mai l'Europa è stata così poco condizionata dalla logica dei rapporti di forza al suo interno. Eppure, questa logica si è infranta contro la crisi economica e finanziaria e le sue conseguenze sociali e politiche (v. *infra*).

### *La dinamica delle visioni nazionali.*

Storicamente l'integrazione europea è il prodotto della congiunzione di differenti fattori di unificazione interna – riconciliazione, pacificazione, democratizzazione, integrazione economica – e esterna – guer-

<sup>6</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Avon Books, 1992.

<sup>7</sup> In un contesto di ritorno a un ripiegamento su sé stessi non è superfluo ricordare che l'Unione europea resta il principale attore della mondializzazione: è la prima economia mondiale (17% del PIL misurato a parità di potere d'acquisto, al pari della Cina e contro il 16% degli Stati Uniti) e il principale attore degli scambi commerciali e dei flussi di investimenti. Dotata di buone infrastrutture e di sistemi educativi solidi, l'Unione europea resta in effetti il primo beneficiario degli investimenti diretti esteri nel mondo. Inoltre, la zona euro dispone di una moneta internazionale credibile: l'euro rappresenta la seconda moneta di riserva nel mondo.

ra fredda, crisi di Suez, decolonizzazione, caduta del muro di Berlino e fine dell'Unione Sovietica, riunificazione tedesca – combinati con logiche politiche nazionali, dal momento che ogni Stato membro è portatore di interessi e di una visione specifica della sua appartenenza alla costruzione europea. E' nota la celebre frase di Zbigniew Brzezinski: “attraverso la costruzione europea la Francia mira alla reincarnazione, la Germania alla redenzione”<sup>8</sup>. Per parte loro, il Regno Unito e i Paesi del Nord Europa (che disegnano una sorta di geografia della “riserva” nei confronti della costruzione europea) mirano tradizionalmente all’“ottimizzazione” dei loro interessi nazionali in una logica “utilitaristica” di calcolo dei “costi/benefici”<sup>9</sup>. Quanto ai paesi del Sud dell'Europa e ai paesi dell'Europa centrale e orientale, essi si sono posti in una logica di “sublimazione”, vale a dire di trasformazione rapida di uno Stato politico (dittatoriale) e economico (“economia della scarsità”) in un altro (democrazia liberale e economia di mercato). Nonostante l'eterogeneità di queste logiche politiche, l'Unione europea è il risultato del punto di incontro e del compromesso negoziato tra queste diverse visioni. Ora, da molti anni, queste visioni nazionali si sono evolute.

La Germania è ancora in una logica di “redenzione”? Certi osservatori hanno detto che la Germania “non è più europea”<sup>10</sup>; non sarebbe più esatto dire che si è “normalizzata”<sup>11</sup>? La Germania si è riunificata e, prima potenza economica del continente, è al centro dell'Europa allargata. Queste evoluzioni costituiscono un cambiamento reale nella dinamica dell'integrazione del quale occorre prendere atto. Nello stesso tempo, la cancelliera tedesca Angela Merkel, nel difendere gli interessi dei contribuenti tedeschi nella crisi della zona euro, ha finito per ammettere che il fallimento dell'euro sarebbe il fallimento dell'Europa e che vi è dunque ancora congruenza tra interesse nazionale e interesse europeo. Inoltre, se le performance economiche della Germania facilitano l'affermazione del suo modello e dei suoi interessi nazionali in

---

<sup>8</sup> Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997. Vedi anche Michel Foucher, *La République européenne*, Paris, Belin, 2000, pp. 66-68.

<sup>9</sup> Juan Diez Medrano, *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 2003; Yves Bertoncini, Thierry Chopin, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'UE*, Paris, Presses de Sciences Po - Dalloz, 2010, pp. 66-78.

<sup>10</sup> Vedi ad esempio Wolfgang Proissl, *Why Germany fell out of love with Europe?*, Bruegel Essay, 2010.

<sup>11</sup> Simon Bulmer, *Germany in Europe: from “tamed power” to normalized power*, International Affairs, 86/5.

maniera scevra da “complessi”, la logica della “redenzione” sembra ancora produrre degli effetti nel registro diplomatico e militare, come mostrano le esitazioni e poi le divergenze tra il governo e l’opinione pubblica tedeschi sull’intervento militare in Siria o nella gestione della crisi dei rifugiati<sup>12</sup>.

La Francia, dal canto suo, per lungo tempo ha detto tutto e il contrario di tutto. E’ stata all’origine di progetti di integrazione ambiziosi, ma ha anche nello stesso tempo mostrato forti reticenze su quegli stessi progetti<sup>13</sup>: la Comunità europea di difesa nel 1954, la crisi della sedia vuota nel 1965, la Costituzione europea nel 2005 e – ultimo esempio in ordine di tempo – il governo economico europeo. In linea generale, la diplomazia francese mostra una preferenza per il gioco intergovernativo. Nell’ambito dell’opinione pubblica vi è una reticenza nei confronti di una democrazia europea di tipo federale nella misura in cui questa comporti la possibilità per le “idee francesi” (politica economica interventista, ruolo importante dei servizi pubblici, diffidenza nei confronti del liberalismo, Europa sociale, ma anche Europa potenza) di essere messe in minoranza nel dibattito europeo, soprattutto in un’Europa allargata a 28 paesi<sup>14</sup>. E’ una delle lezioni del “no” francese alla “Costituzione” europea nel 2005. Da dieci anni, la situazione della Francia è divenuta ancora più fragile sul piano politico, economico e sociale, elemento che non è privo di impatto sull’euroscetticismo sia nella classe politica sia nell’opinione pubblica francesi<sup>15</sup>. In un tale contesto, la Francia sembra non credere più in una sua “reincarnazione” nell’ambito di un’Unione economica liberale, federale e allargata nella quale non si riconosce più, e sembra alla ricerca di una nuova narrazione europea<sup>16</sup>.

La logica della “sublimazione” caratterizza ancora i Paesi del sud

---

<sup>12</sup> Per quanto riguarda l’aspetto più specificamente militare, v. Christian Lequesne, *L’Allemagne et la puissance en Europe*, Revue d’Allemagne et des pays de langue allemande, 47, n. 1 (2015), pp. 5-13.

<sup>13</sup> Thierry Chopin, *France-Europe: le bal des hypocrites*, Paris, Editions Saint-Simon, 2008.

<sup>14</sup> Christian Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2008.

<sup>15</sup> I sondaggi dell’Eurobarometro mostrano che nel 1973 un francese su venti credeva che l’appartenenza del Paese alla CEE fosse una cosa negativa; nel 2010 il rapporto era di uno su quattro. Inoltre, dal 2008, la crisi economica ha accentuato l’euroscetticismo nella popolazione: in Francia la sfiducia nei confronti dell’Unione europea è aumentata di 23 punti dal 2007 al 2013.

<sup>16</sup> Olivier Rozenberg, *France in quest of a European narrative*, European Issue n. 345, Robert Schuman Foundation, February 2015.

dell'Europa – in un contesto nel quale l'Europa è concepita come un'entità che impone dall'esterno delle politiche di austerità giudicate illegittime (in Portogallo il nuovo termine “troicado” – che deriva da troika – significa “essere preso in giro”) e non è più considerata una soluzione ai malfunzionamenti politico-istituzionali quali la corruzione<sup>17</sup> (come in Grecia) né all'immigrazione clandestina (come in Italia)? Dal canto loro, che dire dei paesi del centro ed est europeo in un contesto di ritorno alle realtà e agli sviluppi nazionalisti in Europa centrale talvolta sotto forma di un nazionalpulsismo autoritario come nel caso dell'Ungheria?<sup>18</sup> Queste evoluzioni sono determinanti per le evoluzioni future dell'Unione europea ed è necessario giungere a un compromesso su queste nuove basi se si vuole consolidare e rafforzare l'unità degli europei di fronte alle sfide che sono state loro lanciate.

*L'economia non avvicina più necessariamente: i limiti della logica funzionalista degli interessi.*

Nonostuante i mercati non scommettano più su un crollo della zona euro, grazie all'effetto del doppio impegno degli Stati e della Banca centrale europea, la sua situazione resta tuttavia preoccupante. Sul piano economico, è chiaro che la crisi e le sue conseguenze, sia economico-finanziarie sia sociali, devono essere prese sul serio, soprattutto per quanto riguarda il crollo degli investimenti e le sue implicazioni per la crescita, la disoccupazione importante, soprattutto giovanile, in certi paesi, l'abbassamento del potere di acquisto, l'aumento della povertà o ancora l'aumento delle disuguaglianze. Sul piano politico, la crisi ha tracciato un solco tra il nord e il sud dell'Europa<sup>19</sup>, solco percepibile sia sul piano delle attese sia su quello delle rappresentazioni. La Germania – e con lei i Paesi del nord – aspetta dagli Stati del sud che questi dimostrino la loro capacità di rinunciare a un'economia basata sull'indebitamento pubblico e privato e che mettano in cantiere delle riforme

---

<sup>17</sup> Vedi i lavori di Ignacio Sanchez-Cuenca, *The Political Basis of Support for European Integration*, *European Union Politics*, 1(2), 2000, pp. 147-171. La tesi è che ci sarebbe una correlazione positiva tra il grado di corruzione in un dato paese e il tasso di sostegno dell'opinione pubblica all'appartenenza all'Unione (più il paese è corrotto più i cittadini sostengono l'appartenenza all'UE).

<sup>18</sup> Jacques Rupnik, *Le vent mauvais du populisme est européen*, Telos, novembre 2006.

<sup>19</sup> Le crisi degli ultimi cinque anni hanno favorito lo sviluppo di tensioni e di divari pericolosi tra le stesse popolazioni dell'Europa, in particolare quando portano a divisioni ad esempio tra nord e sud nel caso della crisi della zona euro, con la (ri)comparsa di pregiudizi e stereotipi a volte scandalosi.

strutturali in grado di far fronte all'evasione fiscale, alla corruzione e al corporativismo. Dal canto loro, i Paesi del sud dell'Europa, resi fragili dalla crisi del debito, si attendono solidarietà finanziaria dai loro partners, solidarietà che è stata effettiva in cambio di impegni ad essere più responsabili in particolare nella gestione delle loro finanze e nelle riforme da compiere.

Certo, con la crisi vengono alla luce questioni fondamentali sul futuro della costruzione europea ed è stato compiuto uno sforzo volto al completamento della zona euro. Per ritrovare la loro sovranità di fronte ai mercati, e dunque la capacità di decidere sul loro futuro, gli Stati europei, in particolare quelli della zona euro, hanno compreso che dovevano consolidare l'Unione economica e monetaria. Dei meccanismi di solidarietà finanziaria sono stati messi in atto e il Meccanismo europeo di stabilità (MES) è entrato in vigore; sono state adottate regole comuni più severe in materia di bilancio e i meccanismi di governance economica sono stati rafforzati (*six-pack*, *fiscal compact*, *two-pack*); e il progetto di unione bancaria ha fatto progressi, cosa che ha condotto alla creazione di un'autorità di sorveglianza europea affidata alla Banca centrale europea, così come a un accordo su un meccanismo di risoluzione bancaria europeo, nell'attesa della creazione di un sistema di garanzia unico dei depositi dei risparmiatori.

E tuttavia, vi sono ancora dei contrasti tra gli Stati in materia di unione economica, finanziaria e di bilancio, in particolare sull'ingerenza europea nelle decisioni nazionali e sull'opportunità di una solidarietà accresciuta (per esempio un dispositivo di sostegno comune credibile per il Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie, un sistema unico di garanzia dei depositi o un bilancio dell'eurozona che prenda la forma di una capacità di investimento o di un'assicurazione per la disoccupazione comuni). Inoltre, la contestazione della legittimità delle decisioni europee richiede che si avanzi sulla via della costruzione di un'Europa politica, che avanza tuttavia molto lentamente<sup>20</sup>. Ora, nel clima politico attuale, segnato dalla crescita dei populismi e dei partiti estremisti antieuropei, la maggior parte dei capi di Stato e di governo ritiene che un simile contesto sia sfavorevole dal punto di vista politico a una riforma ambiziosa dell'Unione e dell'eurozona.

Soprattutto, se i rischi di frammentazione hanno potuto essere superati all'interno della zona euro, non è certo che l'economia possa

---

<sup>20</sup> Sylvie Goulard, Mario Monti, *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Paris, Flammarion, 2012.

continuare a giocare il ruolo unificatore che le è stato proprio fin dall'inizio della costruzione europea (v. *infra*). Questa logica si è in effetti scontrata con la crisi economica e finanziaria e con le sue conseguenze sociali. La crisi della zona euro ha messo in evidenza le divergenze economiche e politiche profonde emerse nel corso degli ultimi anni tra gli Stati membri, in particolare tra Germania e Francia. Una delle lezioni che si possono trarre dalla crisi greca e dalla minaccia di un Grexit è che l'economia non porta necessariamente a una convergenza, bensì divide ed è divenuta l'arena nella quale si esprimono i rapporti di forza nazionali. La dinamica dell'integrazione economica, per quanto necessaria, non si accompagna più necessariamente a un aumento della cooperazione tra Stati, e l'interdipendenza economica, messa in evidenza dalla crisi, si accompagna oggi a un ritorno alle logiche dei rapporti di forza. Insomma, le logiche di concorrenza e di competizione possono in certi casi andare di pari passo con il ritorno delle passioni nazionaliste tanto sul piano europeo quanto sul piano mondiale, al punto che ad esser messa in dubbio è l'equazione liberale secondo la quale il "dolce commercio" è un "fattore di pace"<sup>21</sup>. Come ha affermato Pierre Hassner, la mondializzazione tende a trasformarsi in mondializzazione della diffidenza e dell'ostilità<sup>22</sup>.

### *Sfida populista e rischio di divisioni nazionali.*

L'ondata di successo elettorale dei populismi e delle estreme destre nazionaliste costituisce un fattore politico di prima importanza<sup>23</sup>. La diffusione dei discorsi sostenuti da queste forze politiche e il conseguente sgretolamento dei principi fondamentali che sono stati alla base dell'idea europea portano a un rischio reale di ripiegamento nazionale nell'ambito degli Stati membri dell'Unione. Nonostante la loro diversità, queste forze politiche convergono attorno a un discorso antieuropeo che pesa sui termini dell'agenda politica e del dibattito pubblico in più Stati membri oltre il Regno Unito, in particolare in Francia, in Olanda, in Ungheria, o ancora nei paesi del Nord Europa. Alcuni paesi sembrano in una certa misura protetti dal ricordo di regimi autoritari: se l'Europa del sud sperimenta un minor dinamismo dell'estrema de-

---

<sup>21</sup> Philippe Martin, Thierry Mayer, Mathias Thoenig, *La mondialisation est-elle un facteur de paix?*, in Daniel Cohen, Philippe Askenazy (dir.), *27 questions d'économie contemporaine*, Paris, Albin Michel, 2008, pp. 89-123.

<sup>22</sup> Pierre Hassner, *La revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Paris, Fayard, 2015, introduzione.

<sup>23</sup> Cécile Leconte, *Understanding Euroscepticism*, Palgrave, Macmillan, 2010.

stra, è senza dubbio perché ha conosciuto delle esperienze dittatoriali che hanno creato nell'elettorato degli anticorpi contro lo sviluppo di discorsi autoritari; la memoria politica è dunque un elemento da prendere in considerazione. Tuttavia, molti esempi (si pensi alla Grecia) sembrano mostrare che questa memoria non è una garanzia sufficiente.

In questo contesto, da un lato i sovranisti di tendenza nazionalista sviluppano una visione difensiva e chiusa delle società nazionali europee e spingono per la chiusura delle frontiere all'immigrazione e per la limitazione della libertà di circolazione; dall'altro, gli antiliberali ritengono che la costruzione europea si sviluppi secondo una logica economica "neoliberale" che smantella i sistemi di sicurezza sociale nazionali e debba dunque essere combattuta per questa ragione; infine, alcune correnti riuniscono in sé le due precedenti in quello che è stato definito il "sovranismo di sinistra"<sup>24</sup>. Il successo elettorale dei populismi – di destra e di sinistra – e delle destre estreme nazionaliste presenta un rischio reale di rinazionalizzazione della politica europea. Al di là dello sviluppo di forme di nazional populismo<sup>25</sup>, questa rinazionalizzazione può prendere forme diverse e avere un impatto variabile sull'Unione europea: volontà degli organi decisionali nazionali di controllare le decisioni prese a livello europeo, la cui legittimità democratica è contestata, in Germania, per esempio; volontà di certi Stati membri – a partire dal Regno Unito – di ridefinire le loro relazioni con l'Unione europea; sviluppo infine di movimenti secessionisti nell'ambito dell'uno e dell'altro Stato membro (Catalogna, Scozia, ecc.).

D'altro canto, le crisi a ripetizione che hanno colpito gli europei da cinque anni a questa parte hanno avuto delle ripercussioni notevoli sui rapporti tra Stati membri: divergenze franco-tedesche; divario nord-sud; statuto del Regno Unito; frattura est-ovest sulla crisi dei rifugiati<sup>26</sup>. Di fronte agli attentati terroristici a Parigi, a Bruxelles e a Nizza,

---

<sup>24</sup> Dominique Reynié, *Le vertige social-nationaliste*, Paris, La Table Ronde, 2005. Vedi anche Daphne Halikiopoulou, Sofia Vasilopoulou, *The paradox of nationalism: the common denominator of radical right and radical left Euroscepticism*, European Journal of Political Research, 51 (2012), pp. 504-539; D. Halikiopoulou, *Radical left-wing Euroscepticism the 2014 elections: a cross-European comparison*, in *Is Europe afraid of Europe? An Assessment of the result of the 2014 European Elections*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Kramanlis Foundation, Brussels-Athens, 2014.

<sup>25</sup> Pascal Perrineau (dir.), *Les croisées de la société fermée. L'Europe des extrêmes droites*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2001. L'espressione "società aperta" è presa in prestito da Karl Popper, *The Open Society and its Enemies*, London, Routledge, 1945.

<sup>26</sup> Jacques Rupnik, *L'Europe du Centre-Est à la lumière de la crise des migrants*, Teles, 28 settembre 2015; Lukas Macek, *Refugee Crisis: a Future «East-West Rift in Euro-*

gli appelli alla solidarietà e all'unità sono stati numerosi, ma non è infondato il timore che queste nuove tragedie accentuino ancora non solo le divisioni nell'ambito delle società nazionali, ma anche tra gli Stati europei. La questione della presenza di jihadisti nei gruppi di richiedenti asilo pesa fin d'ora sul dibattito sull'immigrazione. Tra i paesi di prima accoglienza che sono accusati di lassismo (in particolare la Grecia) e i paesi dell'Europa centrale che denunciano il "pericolo" delle società multiculturali, il cammino è pieno di insidie. La questione delle politiche di sicurezza non è da meno: viene puntato il dito contro le *défaillances* dei servizi di sicurezza degli uni e degli altri (il Belgio è al centro delle critiche). Insomma, il ritorno sul terreno nazionale con la frontiera come unica protezione legittima rischia di guadagnare ancora terreno. In questo contesto, la diffidenza reciproca non può che aumentare e lo spazio Schengen è sottoposto a una pressione senza precedenti con il ritorno di controlli alle frontiere nazionali e la costruzione di muri e di recinzioni di sicurezza tra gli Stati<sup>27</sup>.

Così, è il progetto di unificazione europea ad essere minacciato: se i leader europei non mettono in atto le riforme che permetteranno loro di rimediare ai problemi attuali, l'apertura europea lascerà la strada al ripiegamento nazionale. Ora, vi sono poche *chances* che questo ripiegamento porti a soluzioni più che a nuovi problemi. In particolare, la rinazionalizzazione non potrebbe di per sé costituire la soluzione a problemi che superano i confini nazionali: non arresterebbe il flusso di migranti, non risponderebbe alle fragilità economiche, non renderebbe la politica più etica, non metterebbe fine alle minacce terroristiche. Ciò che è in gioco è piuttosto la determinazione del contenuto delle politiche da mettere in atto e le linee di frattura su questo punto attraversano i dibattiti nazionali. Infine, il ripiegamento nazionale non porrebbe in alcun modo rimedio all'esistenza di punti di disaccordo tra Stati europei, ma avrebbe piuttosto l'effetto contrario. L'acrimonia nei confronti di "Bruxelles" si trasformerebbe in rancore nei confronti degli Stati europei vicini, che riassumerebbero il ruolo di capro espiatorio che avevano prima della costruzione europea, e che rinasce già periodicamente. Tornare a un'Europa nazionale significherebbe riannodare il filo di una storia di divisioni politiche che la costruzione europea non ha fatto scomparire, ma che ha saputo circondare di protezioni.

---

pe?, European Interview n. 88, Robert Schuman Foundation, October 2015.

<sup>27</sup> Yves Pascouau, *The Schengen Area in Crisis – The Temptation of Reinstalling Borders*, in T. Chpoin and M. Foucher (eds.), *Schuman Report on Europe – State of the Union 2016*, Lignes de repères, 2016.

## Rilanciare il cantiere dell'Europa unita

*Lo status quo: una scelta illusoria. La paralisi della governance europea.*

Di fronte alle divergenze politiche, la scelta dello *status quo* consolidato può apparire auspicabile, in una prospettiva di breve termine, dal momento che gli ostacoli sembrano troppo numerosi perché si riesca a superare l'assenza di una visione condivisa sul futuro dell'Europa. Questa situazione perdura dal trattato di Maastricht, che, con il mercato comune e l'euro, ha dotato l'Unione dei suoi ultimi grandi progetti. Le ragioni di questa difficoltà a concepire un progetto politico nuovo di medio-lungo termine per l'Europa sono ormai ben identificate<sup>28</sup>: deficit di leadership europea, rafforzamento degli strumenti intergovernativi<sup>29</sup>, tendenza al ripiegamento sull'interesse nazionale nel contesto, contemporaneamente, di una concorrenza internazionale sempre crescente e di una crisi inedita dalla Grande depressione e, fondamentale, minaccia per un'Europa che invecchia di immobilizzarsi in uno "stato stazionario". In un simile contesto, vi è la tentazione di abbandonare gli sforzi e di limitarsi semplicemente a consolidare l'Unione così com'è.

Tuttavia, un simile atteggiamento sarebbe un errore e lo *status quo* non è un'opzione praticabile nel lungo periodo<sup>30</sup>. Se gli europei hanno dovuto affrontare una serie di crisi a ripetizione, è perché la governance europea ha mostrato i suoi limiti sia dal punto di vista della sua efficacia, sia dal punto di vista della sua legittimità. Lo scarto tra i meccanismi di funzionamento attuale delle istituzioni europee e le esigenze poste dalla crisi è sempre più evidente. Il tempo delle negoziazioni diplomatiche è troppo lento e si è sviluppata la sensazione che l'Europa sia sempre in ritardo di una crisi. Inoltre, questa modalità di funzionamento è molto ansiogena: il risultato delle negoziazioni è sempre incerto, le posizioni dei diversi governi sembrano regolarmente dipendere dai calendari elettorali, le decisioni prese dai governi possono essere in seguito rimesse in discussione a livello nazionale – soprattutto in un contesto nel quale molti governi sono divenuti politicamente molto

---

<sup>28</sup> Christian Lequesne, *L'Union européenne après le traité de Lisbonne: diagnostic d'une crise*, Questions internationales, n. 45, La documentation française, settembre-ottobre 2010.

<sup>29</sup> Chris Bickerton (ed.), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Institutions in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

<sup>30</sup> Thierry Chopin, Jean-François Jamet, *Europe and the crisis: what are the possible outcomes? Collapse, statu quo or continuation of integration?*, European Issue, n. 219, Robert Schuman Foundation, November 2011.

fragili nel loro paese. L'incertezza che ne risulta accresce la percezione del rischio da parte dei cittadini. In ultima analisi, la "gestione della crisi" attuale, che attribuisce il ruolo di primo piano al Consiglio europeo, pone un problema di trasparenza e di legittimità per i cittadini europei, in assenza di un vero dibattito democratico europeo che sfoci in un mandato politico comune, irriducibile alla giustapposizione di 28 dibattiti politici nazionali. Come sottolinea Benoit Coeuré, "la ragione d'essere [dell'approccio intergovernativo] è certamente di permettere che ogni governo possa sottoscrivere le decisioni comuni. Ma l'esperienza dimostra che esso non assicura l'appropriazione di queste a livello nazionale. Inoltre, esso non impedisce la polarizzazione del dibattito a livello europeo e la tentazione di atteggiamenti nazionalisti."<sup>31</sup> Infine, questo approccio non è soddisfacente nemmeno in una prospettiva nazionale, dal momento che i governanti non possono impegnarsi nel dibattito politico interno su una politica europea, la cui decisione sarà in definitiva il risultato di una negoziazione diplomatica con gli altri Capi di governo.

Tutto questo ha un costo economico e politico. I partiti populistici ed estremisti avanzano in Europa, denunciano le debolezze della democrazia, in particolare a livello europeo, e rifiutano il sistema politico ed economico attuale. Ne consegue la sensazione generale che lo *status quo* sia sempre più difficile da mantenere e che dunque non possa resistere a lungo.

### *Dopo Brexit: ridefinire i rapporti tra le "due Europee".*

Il 23 giugno 2016 una maggioranza di cittadini britannici ha deciso che il loro paese lascerà l'Unione europea. Dopo tale decisione, una cosa è certa: Brexit è un avvenimento negativo per l'Europa. Al di là dell'amputazione economica, politica e strategica che questo rappresenta per l'Europa, l'uscita programmata del Regno Unito è un simbolo di disunione in un contesto nel quale l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno bisogno di unità e coesione per far fronte alle molteplici crisi che li colpiscono. Essa mette in atto un momento di "dis-integrazione"<sup>32</sup> politica creando un precedente che i partiti eurofobi, per esempio

---

<sup>31</sup> Benoit Coeuré, membro del Comitato esecutivo della BCE, *Tirer les bonnes leçons de la crise pour la zone euro*, discorso al Ministero degli affari esteri in occasione della Conferenza degli Ambasciatori, Parigi, 27 agosto 2015.

<sup>32</sup> Douglas Webber, *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, *European Journal of International Relations*, 20, n. 2 (2014), pp. 341-365; Douglas Webber, *European Disintegration?*

nei Paesi Bassi, in Francia o in Italia, cercano già di utilizzare. Tuttavia, è troppo presto per sapere se il recesso britannico costituirà un modello o un contro-modello.

Peraltro, il risultato del referendum precipita il Regno Unito nell'ignoto e in negoziazioni prolungate relative ai termini della separazione e ai futuri rapporti con l'Unione<sup>33</sup>. In questa situazione, i governi europei hanno legittimamente due priorità: non concedere al Regno Unito uno statuto preferenziale; nello stesso tempo, trovare una soluzione per superare l'incertezza politica ed economica derivante dalla decisione del Regno Unito di lasciare l'Unione europea. Al di là di questo, è venuto comunque il momento di ripensare l'architettura dell'Europa, perché Brexit, come le molteplici crisi precedenti, rendono indispensabile un lavoro di razionalizzazione e di chiarimento dei diversi livelli di integrazione in Europa<sup>34</sup>.

I termini del dibattito nel Regno Unito iniziano a chiarirsi. Da un lato, *i remainers* e *i leavers* moderati auspicano che si preservi nella massima misura possibile la stabilità politica e finanziaria del Regno Unito: la loro priorità è di rimanere associati nel modo più stretto possibile all'Unione, con la garanzia in particolare dell'accesso al mercato interno. Dall'altro lato, i partigiani di una rottura più radicale auspicano che sia data priorità al controllo dell'immigrazione, al sovranismo, ma anche all'affermazione della vocazione mondiale del Regno Unito che i limiti regolamentari europei ostacolavano. Per questo gruppo, la contraddizione apparente tra le tentazioni isolazionista e mondialista riflette in realtà il desiderio di fare del Regno Unito una "grande Svizzera" aperta ai capitali stranieri e competitiva, ma che controlla l'immigrazione ed è esentata dal rispetto delle regole europee indesiderate.

Tra le differenti opzioni in considerazione<sup>35</sup>, due sono spesso menzionate: il modello "norvegese" secondo il quale il Regno Unito entrebbe nello Spazio economico europeo (SEE); e l'opzione "svizzera", con la negoziazione di accordi bilaterali tra il Regno Unito e l'UE. Ora, nessuna di queste diverse opzioni è ritenuta pienamente soddisfacente dal governo britannico<sup>36</sup>. Nel modello norvegese il Regno Unito conti-

---

*The European Union in Crisis* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, che sarà pubblicato nel 2017).

<sup>33</sup> Trattato sull'Unione europea, art. 50.

<sup>34</sup> Thierry Chopin e Jean François Jamet, *Le Brexit: la tension entre les deux Europe*, La vie des idées, 23 giugno 2016.

<sup>35</sup> Jean-Claude Piris, *Should the UK withdraw from the EU: legal aspects and effects of possible options*, European Issue n. 355, Robert Schuman Foundation, October 2015.

<sup>36</sup> *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the*

nuerebbe a partecipare al mercato interno ma perderebbe una grande parte della sua capacità di influenzarne le regole dal momento che non prenderebbe più parte al voto per determinarle. Nel modello svizzero il Regno Unito perderebbe anche il libero accesso al mercato interno, in particolare per i servizi finanziari, che giocano un ruolo essenziale nell'economia britannica, e le questioni scozzese e nordirlandese non troverebbero facile soluzione.

Se le opzioni dello Spazio economico europeo e del modello svizzero non sembra possano essere prese in considerazione per il Regno Unito allo stato attuale delle disposizioni esistenti, quest'ultimo potrebbe esplorare la possibilità di una revisione delle regole dello Spazio economico europeo, al fine di attribuire un diritto di voto uguale agli Stati membri dello SEE non membri dell'UE (come la Norvegia) per le politiche alle quali questi partecipano, in particolare quelle che si riferiscono al mercato unico<sup>37</sup>. In contropartita, la riforma dello SEE dovrebbe assicurare l'entrata in vigore simultanea dei testi applicabili all'insieme degli Stati membri dello SEE, in modo da evitare gli sfasamenti osservati in passato. Nello stesso modo, l'interpretazione e l'applicazione uniforme della legislazione comune dovrebbero essere assicurate da istituzioni comuni.

Un simile accordo avrebbe il vantaggio per i britannici di offrire loro un compromesso che eviterebbe una rottura brutale con l'UE, con i conseguenti costi economici e politici. Il Regno Unito continuerebbe in effetti a partecipare al mercato interno e ad applicare le regole corrispondenti, che continuerebbe a contribuire a determinare. Dovrebbe certamente contribuire al bilancio dell'UE, ma unicamente per certe politiche (il Regno Unito non parteciperebbe più, ad esempio, alla politica agricola comune). Insomma, la libertà di circolazione continuerebbe ad applicarsi, ma si potrebbe cercare un compromesso nello SEE su misure comuni relative alla mobilità dei lavoratori e l'accordo sullo SEE prevede già che misure di salvaguardia temporanee e proporzionate possano essere attivate unilateralmente<sup>38</sup>.

Questo compromesso potrebbe costituire una tentazione per altri Stati membri all'interno e all'esterno dell'UE, ma preserverebbe un livello elevato di integrazione. Potrebbe consentire un chiarimento, che

---

*European Union*, HM Government, March 2016.

<sup>37</sup> Thierry Chopin e Jean François Jamet, *After the UK's EU referendum: redefining relations between the two Europes*, European Issue n. 399, Robert Schuman Foundation, luglio 2016.

<sup>38</sup> Articolo 112 dell'accordo sullo SEE.

conduca in ultima analisi a far coincidere l'Unione economica e monetaria (UEM) con l'UE, mentre lo SEE costituirebbe il quadro per il mercato unico<sup>39</sup>. L'integrazione della zona euro dipenderebbe dunque meno dalla necessità di creare delle strutture *ad hoc*. Questo scenario è ovviamente ipotetico, ma suggerisce che, fondamentalmente, Brexit potrebbe di fatto portare a ripensare all'articolazione tra le “due Europee” costituite dalla zona euro e dal mercato unico.

*Far rivivere l'ambizione europea.*

A otto anni dall'inizio della crisi, l'Unione europea deve senza dubbio rafforzare la sua coesione interna, e in particolare proseguire l'integrazione della zona euro. È d'altronde quello che prevede il Rapporto “Completare l'Unione economica e monetaria europea”, preparato da Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con i Presidenti del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, della BCE e del Parlamento europeo. Questo rapporto riconosce che, perché la zona euro faccia qualcosa di più che “sopravvivere” e perché “prosperi”, è necessario condividere la sovranità degli europei all'interno di istituzioni comuni che poggino su meccanismi di legittimità e di responsabilità politica sufficientemente forti. Se questo obiettivo è necessario, è dubbio che la necessità del rafforzamento dell'UEM sia sufficiente a dar vita all'integrazione politica della quale gli europei hanno bisogno. Si è in effetti piuttosto portati a pensare che il meccanismo funzioni in senso inverso. L'euro è stato all'inizio una scelta politica; la volontà politica di preservare questo bene comune e le istituzioni comuni (in particolare la BCE, ma anche il Meccanismo europeo di stabilità) ha permesso di evitare il crollo della zona euro. E dietro questa volontà politica e queste istituzioni comuni, c'è un sostegno forte dell'opinione pubblica all'euro: più di due terzi (69%) degli europei sono favorevoli ad esso, un quarto solamente è contrario (25%), il 6% non si pronuncia<sup>40</sup>. La molla di questo sostegno è in parte economica (la protezione contro il rischio di cambio, per esempio), ma è anche geopolitica: l'euro è il simbolo più concreto di un'Europa unita. È dunque divenuto un elemento costitutivo dell'identità europea e riflette la condivisione di interessi comuni sul piano globale.

---

<sup>39</sup> 26 Stati membri si sono impegnati ad adottare la moneta unica quando risponderanno alle condizioni richieste, sulla base dell'articolo 3, par. 4 TUE. Solo due Stati – il Regno Unito e la Danimarca – beneficiano di una deroga, ma si tratta di due eccezioni. Inoltre, la Danimarca ha ancorato la sua moneta all'euro e allinea la sua politica monetaria su quella della zona euro.

<sup>40</sup> Eurobarometro Standard 83, maggio 2015. Domanda QA18.1.

Se si segue questa logica, la ridefinizione di un progetto politico europeo a lungo termine è urgente. L'ondata delle correnti populiste radicali, addirittura estremiste, euroscettiche ed eurofobe, a destra come a sinistra, mette in luce una crisi della democrazia liberale europea sia dal punto di vista economico che dal punto di vista politico<sup>41</sup>. La deregulation è stata associata al disastro della crisi finanziaria e agli scandali fiscali (*Luxleaks*, per esempio). Inoltre, il liberalismo politico è percepito sempre più come sinonimo di impotenza di fronte ad altri modelli che sono proposti nel mondo: fascino mescolato ad angoscia per il modello cinese; attrazione per il modello russo nell'ambito della sinistra e della destra radicali. Questa crisi del liberalismo europeo si traduce quindi in una crisi politica, della quale la rinascita dei populismi e degli estremismi in molti Stati europei costituisce un sintomo piuttosto chiaro.

La forza della democrazia liberale è tuttavia costituita dal fatto di essere un regime per natura aperto sulle proprie lacune e sulle proprie insufficienze. Di fronte alla crisi di legittimità, è necessario, fondamentalmente, produrre una visione comune del futuro della costruzione europea per colmare il deficit di significato che la affligge: una comunità di cittadini non vive unicamente di diritto, di economia o di regole; essa vive anche e soprattutto di sentimento di appartenenza a una comunità politica come spazio di scelta. Di fronte alla crisi economica, i sostenitori della "società aperta" devono riconoscere che la ricerca di uguaglianza e di solidarietà (che ha condotto al socialismo) come la richiesta di protezione economica e sociale in un mondo aperto agli scambi costituiscono delle esigenze umane fondamentali, come dimostra il successo del libro di Thomas Piketty sulle disuguaglianze<sup>42</sup> e sono tanto legittime quanto le aspirazioni alla libertà. Di fronte alla crisi dei rifugiati, l'accoglienza delle persone che fuggono dai paesi in guerra costituisce un imperativo morale e un diritto fondamentale; nello stesso tempo, la ricerca di sicurezza deve essere presa in considerazione in modo altrettanto serio. Nello stesso modo, le libertà di circolazione e di stabilimento nell'ambito del mercato interno sono dei principi fondamentali dell'Unione, ma non devono portare al risultato che la prestazione di un servizio nel medesimo luogo possa rispondere a regole sociali e fi-

---

<sup>41</sup> Sul punto si fa riferimento ai diversi contributi sul tema apparsi sulla rivista *Commentaire*: Abram N. Shulsky, *La démocratie libérale: victorieuse et assaillie*, n. 148, inverno 2014-2015; dossier su *Le libéralisme politique. Victoire ou défaite?*, n. 142, estate 2013; Pierre Manent, *La crise du libéralisme*, n. 141, primavera 2013; Thierry Chopin, Jean-François Jamet, *L'Europe libérale en question*, n. 134, estate 2011.

<sup>42</sup> Thomas Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Le Seuil, 2013.

scali differenti: è la condizione perché vi sia una concorrenza leale e possano sussistere diversi modelli sociali. La storia del secolo scorso mostra che non prender sul serio queste esigenze e queste aspirazioni espresse dai cittadini comporta il rischio che tali esigenze siano portate avanti dalle forze politiche radicali<sup>43</sup>, oggi antieuropee.

Prendendo le mosse da questa constatazione, appare necessario rifondare il liberalismo europeo con l'obiettivo principale della protezione dei cittadini contro gli eccessi o le insufficienze dei sistemi politico ed economico. E tale tutela deve fondarsi sul riconoscimento critico dei limiti dei principi organizzativi delle nostre società, in particolare lo Stato e il mercato, la libertà e la sicurezza. In altre parole, bisogna respingere l'idea dell'identificazione presunta di uno di questi principi con l'interesse generale.

Sul piano economico, il liberalismo europeo deve dunque significare il riconoscimento dei limiti nel contempo dello Stato e del mercato. È chiaro che non è possibile accordare una fiducia cieca al mercato, che può essere autoreferenziale (è meglio aver torto con gli altri che aver ragione da solo), con una visione corta e comportare degli aggiustamenti brutali. L'intervento pubblico può essere giustificato dalle esternalità, dall'asimmetria dell'informazione, dalla necessità di compensare le disuguaglianze iniziali per ragioni di giustizia sociale e dalla necessità di definire il gioco di istituzioni quali i mercati finanziari, la moneta, la concorrenza in vista di garantirne la continuità. Nello stesso tempo, bisogna riconoscere che l'intervento pubblico non è onnisciente e onnipotente e che non permette di riflettere le preferenze (e gli incitamenti) individuali tanto efficacemente quanto un sistema di prezzi decentrato. Può anche essere esposto a rischi, come nelle loro forme estreme il clientelismo politico, il condizionamento dei regolatori da parte dei gruppi di interesse, il nepotismo, la corruzione. Questi rischi hanno alimentato in molti paesi europei la critica delle élites e la crescita dei populismi.

Similmente, si tratta sul piano politico di riconoscere i limiti rispettivi delle esigenze di sicurezza, di libertà o di identità. Ognuna di queste è legittima fino a un certo punto. Ma volere una sicurezza assoluta, volere la scomparsa dell'incertezza o del rischio è altamente rischioso per la libertà, dal momento che la libertà implica una certa indetermi-

---

<sup>43</sup> Pierre Hassner, *L'Europe et le spectre des nationalismes*, Esprit, octobre 1991, ripreso in *La violence et la paix*, Paris, Le Seuil, 1995; Jan-Werner Müller, *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth Century Europe*, New Haven, Yale University Press, 2011.

natezza, che non è compatibile con un controllo totale del comportamento dei cittadini. L'esigenza di sicurezza non può dunque mai essere un'esigenza assoluta, perché porterebbe a una società chiusa e autoritaria. Per converso, la libertà non è possibile nei fatti senza un grado minimo di sicurezza, cioè il fatto di non vedere la propria integrità fisica messa in pericolo o in balia dell'arbitrio altrui, e senza una protezione sociale, almeno minima. Per riassumere, riformulando il primo principio della giustizia sociale di Rawls<sup>44</sup>, si potrebbe dire che l'obiettivo delle nostre società dovrebbe essere la ricerca del massimo grado di sicurezza e libertà delle persone compatibile con un insieme esteso di libertà fondamentali e di garanzie di sicurezza minimalmente garantite. Questo principio giustifica l'intervento pubblico nel quadro di azioni volte a proteggere le libertà pubbliche e, in loro nome, la sicurezza, che si tratti di sicurezza interna o esterna.

Ora, se l'Unione europea dispone di un certo numero di strumenti per assicurare il funzionamento dei mercati (in particolare attraverso le sue prerogative in materia di concorrenza, di regolamentazione del mercato interno o in materia monetaria), bisogna necessariamente anche riconoscere le sue debolezze in molti settori nei quali tipicamente si manifesta la sovranità statale. In particolare, la sua capacità di contribuire alla stabilizzazione dei cicli economici o ancora il suo ruolo nel mantenimento della sicurezza e dello Stato di diritto (per esempio la lotta contro la corruzione, l'antiterrorismo, la difesa o la protezione delle frontiere dell'Unione) sono molto limitate. Le istituzioni europee si sono così trovate fortemente sprovviste di strumenti di fronte alla crisi economica e alla richiesta di un rafforzamento dello Stato di diritto e delle sue politiche di sicurezza. Non deve quindi stupire il fatto che molti partiti di protesta siano critici nei confronti dell'azione europea quanto lo sono nei confronti delle politiche nazionali.

Gli sviluppi che precedono disegnano di riflesso i contorni di un progetto europeo volto a meglio garantire la sicurezza dei cittadini. Per esempio, dato che il terrorismo è una minaccia transnazionale lanciata agli europei, gli Stati membri dovrebbero mettere in comune i loro mezzi nel quadro di una maggiore cooperazione in materia di polizia e di intelligence, in materia di giustizia e anche in materia di difesa, rilanciando l'Europa strategica<sup>45</sup>. In questa prospettiva, le proposte recenti volte

---

<sup>44</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

<sup>45</sup> Nicole Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne?*, Paris, La documentation française, 2014; e, della stessa autrice, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique?*, Pa-

a rafforzare Frontex sono un buon esempio delle misure che sarebbe necessario adottare ed applicare: sviluppare una gestione integrata delle frontiere che copre una serie più vasta di attori (guardia-coste e dogane); e favorire il passaggio a una sistema – non più al servizio dello Stato, ma al servizio dell’Unione e del buon funzionamento dello spazio Schengen – capace di intervenire alle frontiere dell’Unione senza l’assenso preventivo dello Stato interessato. Un altro esempio concreto per assicurare una lotta comune contro il terrorismo, ma anche contro la corruzione e altri tipi di crimini, consisterebbe nella creazione di una procura (un giudice istruttore) europea. Si tratta di un passo che è già possibile compiere nel quadro dei Trattati attuali (articolo 86 TFUE) che prevedono inoltre la possibilità che un’avanguardia di Stati prenda l’iniziativa se altri sono in un primo tempo reticenti. Questo tipo di iniziative consentirebbe di rimediare alla sensazione, comune a molti cittadini, che l’Europa sia uno “spazio” aperto privo di protezioni.

*Essere uniti di fronte alle sfide esterne.*

Questa dimensione politica deve essere affrontata anche sul piano esterno, che è troppo spesso e in maniera scorretta visto come sganciato dagli imperativi di coesione interna. Rinnovare il progetto europeo presuppone di rispondere a queste domande: “Quali sono gli obiettivi collettivi dell’Europa? Quali sono i beni pubblici che richiedono un’azione comune?” Certo, questa riflessione supera il campo strettamente economico e copre anche degli elementi essenziali della sovranità statale quali la tecnologia, l’energia o ancora la politica estera e di sicurezza. Gli investimenti pubblici in questi beni comuni sono d’altronde centralizzati nelle federazioni. Nell’Unione europea siamo lontani da questa situazione. Tuttavia, affrontiamo le medesime sfide internazionali<sup>46</sup>. Un’unione politica tra Stati implica un accordo sulla questione della guerra e della pace e, in fin dei conti, un grado minimo di unità in materia di politica estera, almeno tra gli Stati che contano in questo settore. L’esercizio in comune delle competenze degli Stati membri in materia di politica estera costituisce il nodo centrale di tutto il processo di unione politica. Superare le divisioni tra Stati membri porta a rilanciare il dibattito su una vera unione politica, che deve condurre a porre la questione di nuove condivisioni di sovranità o quantomeno di nuove forme di esercizio in comune dei poteri sovrani.

---

ris, Armand Colin, 2011.

<sup>46</sup> Benoît Cœuré, membro del Comitato esecutivo della BCE, *Tirer les connes leçons de la crise pour la zone euro*, op. cit..

Da molti secoli, la potenza è associata alla sovranità statale. Essa deriva da tre leve di sovranità: la diplomazia, la difesa e la polizia. La diplomazia e la guerra sono le questioni per eccellenza di competenza statale, il cuore della sovranità, l'espressione del funzionamento vestfaliano delle relazioni internazionali. Come dimostrano gli interventi militari della Francia in Siria e in Africa, le tensioni tra Russia e Turchia, o ancora le evoluzioni della politica iraniana, la griglia di analisi vestfaliana non ha perduto di senso; eppure, in un mondo globalizzato, la potenza degli Stati europei sembra erodersi e il bisogno di unità per esercitare influenza e per difendere i propri interessi è più che mai indispensabile<sup>47</sup>.

Ora, il concetto di sovranità pone problemi nel contesto europeo: l'Unione non è uno Stato e le competenze rispettive degli Stati e degli altri livelli amministrativi sono oggetto di conflitti di competenza. In questo contesto, la definizione delle missioni dell'Unione è poco chiara per il cittadino che può chiedersi come si esercitano i suoi diritti politici in un sistema fortemente marcato dalla componente burocratico-diplomatica. Inoltre, se c'è un terreno nel quale gli europei sono d'accordo nell'attribuire un ruolo allo Stato, è quello dei settori che costituiscono le manifestazioni tipiche della sovranità (decisioni di bilancio, politica estera, difesa, immigrazione, polizia, protezione della sicurezza, indipendenza energetica). Ora, l'UE si è costruita nel rifiuto di affidare all'Unione queste funzioni sovrane (dal 1954 la Francia rifiuta, con il rigetto del progetto di Comunità europea di difesa, la costituzione di una difesa europea) in ragione della protezione da parte degli Stati della loro sovranità. L'Unione si è dal quel momento consacrata a missioni di redistribuzione (PAC, politica di coesione) che generano dei conflitti di appropriazione. Nel mondo globalizzato sembrerebbe logico che l'UE disponga di poteri sovrani: è in realtà la condizione per la costituzione di un'identità europea e di un'unione politica.

Che si tratti in effetti di terrorismo islamista-radicale, dei cambiamenti politici nel Maghreb o in Medio Oriente, delle tensioni ricorrenti con la Russia, in particolare a proposito dell'Ucraina, o delle conseguenze dell'azione della potenza ormai "relativa" degli Stati Uniti, gli europei si trovano di fronte a un peggioramento rapido delle condizioni della loro sicurezza collettiva. D'altronde, la regolazio-

---

<sup>47</sup> Maxime Lefebvre, *L'Union peut-elle devenir une grande puissance?*, Paris, La documentation française, 2012.

ne dei flussi migratori, la lotta contro il riscaldamento climatico, il rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti energetici e la lotta contro le disuguaglianze e la povertà, in particolare dei paesi africani, sono tutte poste in gioco internazionali nelle quali l'azione europea si confronta con le sfide della globalizzazione. La costruzione europea ha trovato il suo senso durante mezzo secolo nell'integrazione economica e nell'introversione. Ciò che conta ormai è di dotarla di un prolungamento politico ed esterno per i prossimi decenni, al fine di coinvolgere Stati membri e cittadini in nuove imprese comuni. L'Unione deve guardare a un mondo che cambia rapidamente e adattarsi ai rapporti di forza politici mondiali in cambiamento<sup>48</sup>. Questo presuppone che l'Unione cambi prospettiva per quanto concerne il ruolo che essa occupa nella mondializzazione tanto sul piano economico quanto su quello strategico. Troppo spesso essa non pensa in termini strategici e si impedisce in questo modo di avere un ruolo maggiore sulla scena internazionale, limitandosi a un approccio tecnico, spesso utile, a volte efficace, ma raramente decisivo. È abituata alla decisione del "forum" degli Stati membri tra i quali i rapporti di forza sono stati pacificati dall'appartenenza all'Unione; deve tuttavia ormai saper difendere i suoi valori nell'"arena"<sup>49</sup> dei rapporti di forza internazionali. Le sfide che sono oggi lanciate agli europei sono immense dal momento che gli ingredienti che hanno contribuito alla loro pace e prosperità sono rimessi in discussione. Per essere allo stesso tempo concreto e durevole il "rilancio" della costruzione dell'Europa unita ha bisogno di iscriversi in un orizzonte politico chiaro che consenta di dare contenuto a un discorso rinnovato e in ultima analisi di dare senso al progetto europeo.

Per l'Unione europea, "la dimensione più decisiva è senza dubbio di importanza vitale: è il suo dinamismo interno, la sua capacità di adattarsi senza tradire sé stessa, di innovare aprendosi allo stesso tempo, di dialogare e di cooperare con gli altri senza perdere la propria identità (...). Ma ciò che le manca oggi è da una parte lo slancio vitale, la fiducia in sé stessa, l'ambizione, e dall'altra la coscienza della propria unità. Se altrove le passioni si scatenano, gli europei, dal canto loro, sono molto poco appassionati, in ogni caso molto poco dalla loro impre-

---

<sup>48</sup> Laurent Cohen-Tanugi, *Quand l'Europe s'éveillera*, Paris, Grasset, 2011.

<sup>49</sup> Michel Foucher, *The European System in the World and the Real World in Europe: a Dual Test*, in T. Chopin e M. Foucher (eds.), *Schuman Report on Europe – State of the Union 2016*, op. cit.; dello stesso autore v. *L'Europe et l'avenir du monde*, Paris, Odile Jacob, 2009.

sa comune. Le passioni esistono a livello delle nazioni, ma tendono spesso ad essere difensive e negative. È un'ambizione europea che bisogna creare o far rivivere"<sup>50</sup>.

\* \* \*

Tenuto conto della condivisione dell'esercizio in comune di funzioni sovrane che questo progetto politico implica, il dibattito sulla dimensione politica dell'Unione deve essere rilanciato. In effetti, se le crisi che colpiscono gli europei devono condurre a porre i termini del dibattito su una vera unione politica e sulla questione del regime politico dell'Unione, il proseguimento dell'integrazione dell'Europa non può accontentarsi di avanzare a tappe forzate, unicamente sotto la spinta della necessità. Un tale progetto si deve realizzare seguendo un disegno predefinito e con una legittimazione politica sufficiente. Se vogliamo ridare un senso alla politica europea, bisogna rimediare velocemente a questa assenza di colonna vertebrale e osare dibattere pubblicamente del contenuto da dare ai futuri orientamenti del progetto europeo.

Questo dibattito deve mettere nero su bianco in modo chiaro tre scelte.

Innanzitutto, quella difesa dai fautori dell'"Europa di un tempo" e del ripiegamento nazionale. Un simile scenario potrebbe apparire tentatore per molti cittadini che hanno un'aspettativa legittima di protezione, dal momento che dà l'impressione di ritrovare un sentimento di sovranità nelle scelte sovrane e di sicurezza nel quadro politico giudicato come il più "naturale" e il più sicuro: lo Stato nazionale. Tuttavia, questa opzione è altamente rischiosa, sia economicamente sia politicamente, perché presenta la prospettiva di un'Europa frammentata, divisa e indebolita.

In secondo luogo, la scelta dello *status quo*, che consiste, nel migliore dei casi, nel consolidare l'Unione sotto l'effetto dei vari shock che la colpiscono; ma senza una riforma di insieme del sistema, come abbiamo dimostrato, sarebbe un errore, dal momento che lo *status quo* non è una soluzione praticabile sul lungo periodo e sarebbe dunque illusorio accontentarsi di consolidare ciò che abbiamo acquisito. La storia mostra che, in un contesto di crisi, un sistema politico può finire per scomparire per paura di riformarsi.

---

<sup>50</sup> Pierre Hassner, *Préface*, in P. Esper (e altri), *Un monde sans l'Europe?*, Paris, Fayard-Conseil économique de la défense, 2011, pp. 29-30.

Infine, la scelta dei partigiani di un'Unione di Stati nazionali aperta al mondo: di fronte al malessere di molti europei, un progetto intellettuale e politico di lungo termine è necessario per l'Europa del XXI secolo, se non vogliamo che le nostre società si chiudano al mondo moderno; questo progetto deve consistere nella ricostruzione di un modello politico, economico e sociale propriamente europeo – che sia in grado di conciliare libertà, solidarietà, valori fonte di identità comune, protezione e influenza internazionale – al fine di renderlo “competitivo” nella concorrenza a livello mondiale tra modelli di civilizzazione e di organizzazione politica ed economica.

# Per una politica europea sostenibile dell'immigrazione

ALFONSO SABATINO

*Flussi migratori, le reazioni politiche e sociali e i rischi di dissoluzione dell'UE.*

I flussi migratori che interessano i paesi mediterranei dell'Unione Europea (UE) hanno messo in discussione i principi di solidarietà che sorreggono l'Unione e le sue stesse realizzazioni. Il primo segnale è venuto dalla sospensione degli accordi di Schengen da parte dei paesi dell'Europa centro-settentrionale e dalla costruzione di barriere ai confini esterni per chiudere la rotta balcanica. Il secondo segnale è emerso dalle resistenze emerse nell'applicazione del piano di redistribuzione di 160.000 profughi, varato dalla Commissione europea nel 2015, soprattutto da parte dei paesi dell'Europa centro-orientale. Il terzo segnale è dato dalla diffusione dei movimenti populistici euroscettici e xenofobi in quasi tutti i paesi europei con il rischio di far saltare gli equilibri politici nazionali e continentali europei che hanno sorretto il processo europeo nel dopoguerra.

Il nodo dell'immigrazione è, inoltre, una delle componenti principali del voto britannico sull'uscita dall'UE; in Austria può favorire l'elezione di un presidente della repubblica xenofobo; in Francia il *Front National* è divenuto, secondo i sondaggi, il primo partito del paese; nei Paesi Bassi, in Svezia e altri paesi scandinavi crescono le forze politiche antisistema, xenofobe e populiste, alimentate anche dalle reazioni alle manifestazioni del terrorismo islamista che hanno interessato diversi paesi europei.

A fronte di tali reazioni politico-sociali, che pongono a rischio di dissoluzione l'UE, è un dato di fatto che l'Unione europea si è trovata: 1) senza strumenti per affrontare la crisi delle migrazioni, dell'accoglienza e del confronto multiculturale; 2) senza strumenti per affrontare la crisi economica internazionale innescata dal fallimento delle istituzioni finanziarie americane del 2007-2008; 3) senza strumenti

per spegnere i focolai di guerra nelle aree di prossimità e per contrastare gli attentati terroristici che hanno colpito la Francia, il Belgio, la Germania e quindi garantire la sicurezza. Nel vuoto di potere della Commissione e del Parlamento europeo si sono affermati i rapporti intergovernativi e naturalmente la gerarchia divisiva dei rapporti di forza tra Stati membri.

I flussi migratori, la crisi economica e la sicurezza interna e internazionale mettono in discussione la capacità europea di accogliere e includere socialmente i migranti, di intervenire sui fattori di spinta operanti nei loro paesi di origine, di rispondere alla sfida del terrorismo. I cittadini europei sembrano aver perso le loro tradizionali certezze, hanno paura e chiedono sicurezza, nelle sue declinazioni: sicurezza identitaria, sicurezza economica e sicurezza interna ed esterna. E' questo probabilmente il terreno sul quale si giocheranno i destini del processo europeo.

Restando nell'ambito del nodo immigrazione e della sua sostenibilità, un'analisi del problema deve considerare quanti sono gli immigrati nell'UE, la pressione demografica esterna su un'Europa in calo demografico, la percorribilità delle politiche di accoglienza, la possibilità di una politica estera e di sicurezza rivolta a contenere la migrazione, a rendere gestibile il flusso verso l'Europa, e infine garantire la pace, la sicurezza e lo sviluppo nelle aree di prossimità che alimentano il fenomeno migratorio.

### *Un richiamo statistico.*

Nell'UE a 28 (ante Brexit), con riferimento alle statistiche della Commissione, gli immigrati residenti sono attualmente stimabili in 54-55 milioni su una popolazione intorno a 500 milioni di abitanti. Il dato comprende gli ingressi in Europa nel corso del 2015 e quindi i circa 1,3 milioni di profughi mediorientali affluiti in Germania e Svezia, nonché gli arrivi in corso nel 2016. Con riferimento alle statistiche ufficiali UE disponibili, al 1° gennaio 2015 vivevano in Europa 52,8 milioni di persone nate in uno Stato diverso da quello di residenza<sup>1</sup>. Di questi, 34,3 milioni erano cittadini nati in un paese terzo non UE e quindi rappresentano la componente extra-comunitaria. Altri 18,5 milioni erano cittadini di paesi UE. Questi ultimi godono dello status di cittadini euro-

---

<sup>1</sup> Cfr. *Table 4: Foreign-born population by country of birth, 1 January 2015* in [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born\\_population\\_by\\_country\\_of\\_birth\\_1\\_January\\_2015\\_\(%C2%B9\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth_1_January_2015_(%C2%B9)_YB16.png).

pei (rumeni, polacchi, slovacchi ecc., ma anche francesi, italiani, spagnoli, tedeschi). Molti sono anche funzionari pubblici, dirigenti aziendali, giovani in cerca di migliori opportunità che risiedono stabilmente in un altro paese membro dell'UE per effetto dello stesso processo di unificazione politica e di integrazione economica, vedi il caso del Lussemburgo, di Bruxelles o della piazza di Londra.

Tuttavia sul totale anzidetto ben 14,5 milioni di immigrati extracomunitari e 3,2 milioni di comunitari, in tutto 17,7 milioni, hanno acquisito nel tempo la cittadinanza del paese di residenza. Ne consegue, sempre secondo le statistiche UE, che al 1° gennaio 2015 gli immigrati con cittadinanza di un paese diverso da quello di residenza erano in totale 35,1 milioni, di cui 19,8 milioni extracomunitari e 15,3 milioni comunitari. I detti dati ovviamente non comprendono i figli, nati in Europa, degli immigrati naturalizzati, definiti immigrati di seconda o terza generazione. Essi sono cittadini dello Stato di residenza e quindi cittadini europei, ma sono percepiti come estranei dalla popolazione autoctona, non possiedono più i riferimenti comunitari originari dei propri genitori e sono portatori di una pericolosa crisi identitaria che in svariati casi ha alimentato le fila del fondamentalismo islamista. Ai fini della sostenibilità, occorre aggiungere che l'afflusso annuo è variato nel tempo. Ad esempio, è significativo che nel 2007, sulla base di statistiche OCSE (non sono state reperite statistiche UE al riguardo), nei paesi europei più significativi siano entrati 2,33 milioni di immigrati, ingressi in parte dovuti anche a ricongiungimenti familiari, e che tale cifra si sia ridotta successivamente a 1,811 milioni nel 2013, salvo risalire a 1,909 milioni nel 2014 con aumento della componente profughi. Ciò che è ancora più interessante da rilevare è che dal 2007 al 2014 la Germania ha visto raddoppiare gli ingressi passati da 232.900 a 574.500, mentre essi sono drasticamente caduti in Italia (da 571.900 a 204.100), in Spagna (da 691.900 a 183.700) e in Grecia (da 46.300 a 29.500) per effetto della crisi economica che ha colpito in modo asimmetrico le economie europee. Sono, infatti, cresciuti gli ingressi anche in Austria, Belgio, Paesi Bassi e Danimarca<sup>2</sup>. Le statistiche OECD non chiariscono però se una parte degli ingressi è rappresentata da trasferimenti da altri paesi UE. Infatti, è significativo richiamare l'emigrazione di giovani dall'Europa meridionale verso altri

---

<sup>2</sup> Cfr: *Table 1.1 – Inflows of permanent immigrants into selected OECD countries 2007-2014*, in *International Migration Outlook 2016*, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016\\_migr\\_outlook-2016-en#.V-58pYiLTcc#page19](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016_migr_outlook-2016-en#.V-58pYiLTcc#page19).

paesi europei (Regno Unito e Germania prevalentemente) e verso gli Stati Uniti. Per quanto riguarda l'Italia, secondo l'*Anagrafe degli italiani residenti all'estero* (AIRE) nel 2006 essi ammontavano a 3,106 milioni, saliti a 4,637 nel corso del 2015. Nel solo 2014 gli italiani emigrati erano 101.297<sup>3</sup> e nel 2015 dovrebbero aver raggiunto la cifra di 107.000.

E' un dato di fatto che l'insieme degli immigrati è differentemente distribuito nell'UE. Tendono a concentrarsi nei paesi centro settentrionali attratti dalla migliore assistenza sociale (il fenomeno prende il nome di *welfare shopping*)<sup>4</sup>. Ovviamente hanno la possibilità di trasferirsi legalmente solo gli immigrati che hanno acquisito una cittadinanza nazionale UE, e quindi europea, mentre i rimanenti ricorrono a trasferimenti infraeuropei clandestini ponendo in crisi il sistema Schengen.

#### *Un fenomeno nuovo: l'arrivo di profughi.*

Per anni l'UE ha conosciuto una migrazione quasi esclusivamente economica, di persone in cerca di lavoro che trovavano opportunità occupazionali in un'economia in espansione. Erano tali sia i migranti intraeuropei che quelli extracomunitari. Per quanto riguarda questi ultimi sono affluiti in Europa: ucraini e altri cittadini ex-URSS, cinesi, filippini, pakistani, bengalesi, cingalesi, indiani, egiziani, marocchini, africani sub sahariani e latino americani.

Dal 2014 è cresciuta la componente dei migranti in fuga dal Medio Oriente e dall'Africa, aree caratterizzate da Stati falliti, guerre, terrorismo, colpi di Stato e dittature militari, ma anche carestie e crisi economiche. Sempre secondo fonti OECD, nel corso del 2015 i richiedenti asilo nei paesi membri dell'organizzazione provenivano complessivamente per il 77% da Siria (23%), Afghanistan (16%), Iraq

---

<sup>3</sup> Cfr: [http://www.repubblica.it/cronaca/2015/10/06/news/aumentano\\_espatri\\_italiani\\_migrantes-124460911/](http://www.repubblica.it/cronaca/2015/10/06/news/aumentano_espatri_italiani_migrantes-124460911/). Sull'emigrazione storica italiana vedere <https://cambiailmondo.org/2016/04/13/la-nuova-emigrazione-italiana-e-tre-volte-superiore-ai-dati-istat-e-supera-il-numero-di-immigrati-economici-e-profughi/>.

<sup>4</sup> Secondo le statistiche comunitarie al 1° gennaio 2015, vivevano in Germania 10,220 milioni di persone nate all'estero (12,6% della popolazione). Tale componente risultava di 8,411 milioni (13%) nel Regno Unito; 7,908 (11,9%) in Francia; 5,891 (12,7%) in Spagna; 5,805 (9,5%) in Italia. In totale 38,235 milioni su 52,8 milioni totali, il 72,4%. Tuttavia anche nei paesi minori si registravano percentuali di presenze elevate e superiori al 15%. Vedi: Austria (17,2%), Belgio (16,1%), Lussemburgo (44,2%), Cipro (20,9%), Svezia (16,4%). In Lussemburgo e a Cipro è prevalente la componente comunitaria. Cfr. *Table 4: Foreign-born population by country of birth, 1 January, op. cit.*

(11%), altri paesi dell'Asia e MO (13%), Africa (14%). Data la prossimità geografica, si può ritenere che la quasi totalità si sia riversata in Europa<sup>5</sup>.

Tali migranti, in altre parole, andrebbero considerati profughi, anche se non sempre sono riconosciuti tali, in quanto lo status di rifugiato è concesso sul piano individuale in base alla Convenzione di Ginevra<sup>6</sup> e al Protocollo aggiuntivo del 1967<sup>7</sup>. Tuttavia c'è un'altra ragione che limita tale riconoscimento generale. Mentre i migranti in cerca di occupazione, se privi di un'opportunità di lavoro nei paesi UE, ammesso che sia possibile la loro identificazione in modo certo, possono essere obbligati a lasciare il paese di arrivo (vedi il "Foglio di via")<sup>8</sup>, ed essere rimpatriati nei paesi di origine con i quali esistono accordi per il ritorno in condizioni di sicurezza<sup>9</sup>, i profughi devono essere trattenuti e assistiti. Essi vanno posti sotto protezione internazionale, ovviamente con un onere a carico dei paesi di prima accoglienza (*Regolamento di Dublino III*<sup>10</sup>), in quanto anche per essi non è applicabile il principio di libera circolazione UE. Ciò spiega le continue denunce di mancata solidarietà comunitaria da parte dei paesi mediterranei di primo approdo chiamati ad assisterli (Grecia, Malta, Italia, Spagna) e il piano di riparto europeo per 160.000 profughi presentato dalla Commissione lo scorso anno con le resistenze che esso incontra nella sua applicazione.

In ogni modo, è indubbio che l'afflusso massiccio di profughi denuncia un quadro generale di destabilizzazione nelle aree di prossimità dell'UE che richiederebbe puntuali risposte politiche ed economiche. Innanzitutto per ragioni umanitarie e di contrasto della criminalità internazionale. Infatti, in conseguenza della "grande fuga" dal Medio Oriente e dall'Africa, si è esteso il traffico di esseri umani accompagnato dalle tragedie in Mediterraneo. Infine, una consistente percentuale di migranti è costituita da minori non accompagnati di cui spesso, purtroppo, si perde il controllo.

---

<sup>5</sup> Cfr. Grafico *Origin of asylum seekers into OECD countries in 2015*, <http://www.oecd.org/els/mig/IMO-2016-facts-and-figures.pdf>.

<sup>6</sup> [http://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Convenzione-sullo-status-dei-rifugiati-1951/148](http://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-sullo-status-dei-rifugiati-1951/148).

<sup>7</sup> [http://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Protocollo-relativo-alla-status-di-rifugiato-1967/149](http://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Protocollo-relativo-alla-status-di-rifugiato-1967/149).

<sup>8</sup> L'art. 79. 4 del TFUE lascia agli Stati membri il diritto di disciplinare i volumi di ingresso nel loro territorio dei migranti in cerca di lavoro.

<sup>9</sup> In realtà la maggioranza di essi sfugge ai controlli e si disperde clandestinamente in Europa.

<sup>10</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>.

*La sfida demografica, le migrazioni e la tutela dell'identità europea.*

Il fenomeno migratorio, per le ragioni anzidette, ha un deciso carattere strutturale ed è destinato a permanere in futuro anche per ragioni demografiche. Infatti, a fronte di una popolazione europea che ha un'età media compresa tra i quaranta e i cinquanta anni ed è complessivamente in declino demografico, le società che occupano il Medio Oriente e il Nord Africa (dall'Iran al Marocco) sono società più giovani con un'età media compresa tra i venti e i trenta anni. L'attuale popolazione complessiva delle due aree, stimata in 500 milioni potrebbe crescere a 800 milioni entro il 2050. A sua volta, l'Africa rimane un'area pronta a esplodere per la crescita demografica non sostenibile. Nella parte centrale del continente dal Sahara al Sud Africa escluso, l'età media della popolazione si concentra nella fascia d'età tra i dieci e i venti anni e ciò lascia prevedere il raddoppio della popolazione africana, oggi di 1,1 miliardi di esseri umani, entro il 2050. In pratica, ciò potrà avvenire nei prossimi trent'anni e con sensibili pressioni sull'Europa.

L'esplosione demografica in entrambe le aree, in assenza di sviluppo e di rispondenti politiche sociali locali redistributive, è foriera di drammatici rivolgimenti politico-sociali. Ciò comporta che l'afflusso migratorio sarà decisamente condizionante per anni e ciò impone da parte europea di affrontarlo con strategie politiche rispondenti sia sul lato interno dell'accoglienza, sia su quello dell'intervento esterno rivolto a ridurre i fattori di spinta nei paesi che alimentano le partenze.

Soffermandoci per il momento sulle politiche di accoglienza e inclusione, va sottolineato che esse richiedono innanzitutto una forte mobilitazione politica e culturale di richiamo dell'identità europea aperta alla pace, alle libertà democratiche e alla solidarietà con proiezione cosmopolita come affermato nel Preambolo della *Carta dei diritti fondamentali* dell'UE e nell'art. 3 del *Trattato di Unione Europea*. Non va poi dimenticato che la società europea consolidatasi attraverso i secoli esprime una cultura della città e della vita di campagna portatrice di valori comunitari e di "saper fare" che andrebbero trasmessi ai nuovi residenti e posti a confronto con quelli da loro apportati nell'ambito di un incontro multiculturale potenzialmente evolutivo. Al fine di gestire in modo adeguato il rapporto tra le culture europee consolidate e le culture espresse dai nuovi residenti, va opportunamente considerata una politica di promozione dei valori comunitari e politici accumulati in Europa, sia attraverso il sistema scolastico, sia attraverso l'introduzione di un servizio civile europeo, obbligatorio anche per gli stranieri stabilmente residenti, e l'estensione ad essi del diritto di voto a tutti i level-

li<sup>11</sup>. Né può essere trascurato il rilancio dei valori familiari e della procreazione al fine di ridurre il declino demografico europeo e trasferire alle generazioni future le tradizioni e i modelli di vita comunitaria che hanno arricchito la cultura europea nel tempo. Ciò comporta ovviamente la ripresa del processo europeo con iniziative istituzionali per l'affermazione di un governo federale europeo effettivo ed efficace. Ma tale passo è decisivo anche per affrontare una politica di sviluppo rivolta a sostenere l'evoluzione produttiva dell'Europa verso la società dell'informazione e della conoscenza e a fornire opportunità di lavoro, di abitazione e di inserimento comunitario alla popolazione autoctona e immigrata in un contesto di forte mutazione delle qualificazioni professionali richieste<sup>12</sup>.

### *La gestione europea dell'accoglienza e la sua evoluzione.*

I temi dell'immigrazione sono da anni all'ordine del giorno europeo. A partire dal Consiglio europeo di Tampere del 2009, la Commissione ha cercato di costruire un sistema europeo di asilo, accoglienza e integrazione in ottemperanza al Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)<sup>13</sup>. L'armonizzazione degli strumenti nazionali di intervento per l'asilo, l'effettiva integrazione degli immigrati regolari e il rimpatrio di quelli irregolari è stata promossa negli ultimi anni con risultati parziali. Nel 2014 è stato creato uno strumento strategico, anch'esso insufficiente: il Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI). Il Fondo è dotato di 3137,42 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 e prevede interventi a supporto delle politiche degli Stati membri. La Danimarca è l'unico Stato membro UE che non partecipa al Fondo<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Per il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati in Europa si veda la scheda: [http://www.meltingpot.org/Il-diritto-di-voto-agli-immigrati-nei-paesi-europei.htm#\\_V\\_ye3uWLTec](http://www.meltingpot.org/Il-diritto-di-voto-agli-immigrati-nei-paesi-europei.htm#_V_ye3uWLTec).

<sup>12</sup> Va ricordato che negli anni del miracolo economico europeo milioni di persone hanno cambiato la propria condizione sociale migliorandola. In particolare, milioni di contadini si sono mossi dalle periferie mediterranee e balcaniche europee per inserirsi nel sistema industriale in espansione dell'asse renano e dell'Italia del nord.

<sup>13</sup> La base giuridica per l'affermazione di una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione è offerta, sia pure in modo insufficiente alla luce dell'esperienza, dal capo 2 del Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Artt. 77-80). Inoltre il diritto di asilo trova riconoscimento all'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il cui Preambolo costituisce una grande affermazione dell'identità europea nei confronti dei suoi cittadini, della comunità umana e delle generazioni future. Purtroppo entrambi i testi, non supportati da un coerente assetto istituzionale UE, produttore di politiche attuative, risultano ignorati dai governi degli Stati membri, dalle forze politiche e dall'opinione pubblica europea.

<sup>14</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum->

Un primo intervento organico dell'Unione sui temi dell'immigrazione, tuttavia, si ebbe nella primavera 2015 con l'*Agenda europea sulla migrazione*<sup>15</sup>, a seguito delle tragedie registrate in mare tra la fine del 2014 e l'inizio dell'anno. Il documento affrontava i seguenti interventi: Soccorso e salvataggio; Contrasto dei traffici di esseri umani; Equa ripartizione dei rifugiati tra gli Stati membri; Rafforzamento delle delegazioni UE alle frontiere esterne.

Purtroppo, l'*Agenda europea sulla migrazione* non ha conseguito gli obiettivi previsti, a parte il rafforzamento europeo delle operazioni di soccorso e salvataggio in mare con le missioni *Poseidon* (nel mare Egeo) e *Triton* (nel Mediterraneo centrale). I traffici di esseri umani sono continuati indisturbati dato il disordine libico e la fuga di profughi dalla Turchia nell'estate del 2015. Inoltre, i migranti in arrivo continuano a dovere essere trattiene e identificati dai paesi di primo approdo. Infine, l'*Agenda europea sulla migrazione* ha completamente trascurato di coinvolgere nell'accoglienza e nell'assistenza dei migranti gli Enti locali e regionali sui quali ricadono i maggiori oneri, come messo in evidenza dal "Parere": *Indicazioni strategiche del Comitato delle Regioni in merito all'Agenda europea sulla migrazione*<sup>16</sup>, emesso dal Comitato delle Regioni UE il 3 dicembre 2015 e dal successivo dibattito organizzato dal Consiglio regionale del Piemonte del 4 marzo 2016<sup>17</sup>.

In realtà, il "Parere" espresso dal Comitato delle Regioni e il dibattito dell'assemblea piemontese hanno sottolineato l'opportunità di un approccio multilivello, dal livello comunitario europeo, a quello nazionale, regionale e locale, tipico di una realtà federale oggi assente in Europa<sup>18</sup>. In tutti gli Stati federali, infatti, il governo centrale è responsabile del controllo delle frontiere esterne, del riconoscimento dello status di rifugiato e dell'assistenza cui i profughi hanno diritto, salvo delegare agli enti di livello inferiore i compiti di assistenza e in-

---

borders/asylum-migration-integration-fund/index\_en.htm.

<sup>15</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf).

<sup>16</sup> Cfr. <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%202607/2015>.

<sup>17</sup> Gli Atti dell'incontro sono disponibili sul sito del Consiglio regionale del Piemonte: <http://serviziweb.csi.it/solverweb/IndexDocumentServlet?id=24178>.

<sup>18</sup> Il ruolo degli enti locali e regionali può essere strategico per responsabilizzare gli immigrati, coinvolgerli nella gestione delle comunità ospitanti e aprire percorsi di cittadinanza attiva. In questa direzione assume significato l'attribuzione del diritto di voto agli stranieri stabilmente residenti, come già avviene in Svezia.

clusione. Infatti, negli Stati Uniti d'America, le richieste di asilo sono raccolte e valutate dall'*US Citizenship and Immigration Services* (USCIS) e la gestione dell'accoglienza è regolata dall'*Immigration and Nationality Act* del 1980 che ha creato l'*Office of Refugee Resettlement* (ORR), responsabile del finanziamento e dell'amministrazione dei programmi federali per la sistemazione e l'assistenza dei rifugiati. L'ORR deve rendere disponibili le risorse per l'addestramento professionale, l'apprendimento dell'inglese e l'occupazione affinché i rifugiati siano economicamente autosufficienti. L'ufficio si consulta con gli Stati membri e i governi locali, circa la loro distribuzione, sovvenzione i progetti e controlla l'utilizzo dei fondi forniti dal governo federale. Per ricevere l'assistenza federale per i loro programmi di inclusione, gli Stati devono prima spiegare come hanno intenzione di realizzarne gli obiettivi, poi soddisfare gli standard assegnati e infine presentare una relazione alla fine di ogni anno fiscale<sup>19</sup>. Ovviamente tali strutture sono destinate all'accoglienza e all'inclusione dei profughi e non riguardano gli immigrati irregolari in cerca di lavoro, soprattutto centro-americani, che comunque riescono ad attraversare la frontiera terrestre blindata con il Messico.

Quindi, ciò di cui l'UE ha bisogno è un controllo centralizzato dei confini esterni e dell'accoglienza dei rifugiati, come negli Stati Uniti d'America, e una gestione dell'inclusione lasciata agli Stati e agli enti regionali e locali sotto controllo europeo. Un'altra decisiva linea di intervento sarebbe l'impegno esterno sui fattori di spinta delle migrazioni, ma l'argomento sarà affrontato di seguito.

Di fronte alle insufficienze della politica comunitaria, la solidarietà tra paesi membri dell'UE ne ha fortemente risentito e, *in primis*, ha messo in discussione gli accordi di Schengen, una delle conquiste strutturali del processo europeo relativa alla libertà di circolazione dei cittadini UE.

Il nodo dei problemi da sciogliere, in ogni modo, ha costretto gli Stati membri e la Commissione a prendere in considerazione ulteriori misure più avanzate, quali il rafforzamento dell'agenzia addetta al controllo delle frontiere (*Frontex*), la creazione di una *Guardia costiera e di frontiera europea*, la gestione europea delle operazioni di identificazione, redistribuzione europea e respingimento sotto il controllo dell'*European Asylum Support Office* (EASO). Lo stato del dibattito non prevede però la costituzione di agenzie europee dedicate vere e proprie ma l'organizzazione di uffici europei alimentati da personale

---

<sup>19</sup> <https://www.uscis.gov/laws/immigration-and-nationality-act>.

fornito degli Stati membri con il compito di integrare l'attività delle competenti autorità nazionali. Entro la fine del 2016, la Commissione ha, inoltre, assunto l'impegno di rivedere il *Regolamento di Dublino III*, di presentare nuove proposte per il contrasto dei traffici di esseri umani e nuove misure per l'immigrazione legale con la riforma della *Carta blu* per i lavoratori extracomunitari altamente qualificati. Infine, l'approccio europeo mette in evidenza una profonda evoluzione nei rapporti con i paesi terzi del Medio Oriente e dell'Africa dopo gli accordi di La Valletta (Malta) del novembre 2015 e quelli con la Turchia del marzo 2016.

*La svolta unilaterale della Germania e le relative ripercussioni.*

Le nuove misure, proposte o allo studio della Commissione, sono anche la conseguenza della decisione unilaterale della Germania di aprire le porte dell'accoglienza nell'estate 2015 ai siriani in fuga dal Medio Oriente attraverso la rotta balcanica, sia per impellenti ragioni umanitarie, sia per depotenziare la situazione politicamente esplosiva che si stava determinando nell'Egeo e nei Balcani. La decisione ha necessariamente comportato una svolta nell'approccio politico dell'UE in merito alla gestione dell'accoglienza (di fatto la mossa tedesca ha delegittimato il *Regolamento di Dublino III*) e ha introdotto una presa di coscienza del problema cruciale dei rapporti con i paesi terzi che alimentano i flussi migratori o ne diventano paesi di transito. Allo stesso tempo, l'afflusso di un elevato numero di migranti ha creato forti reazioni sociali di contrasto nel paese con riflessi a livello europeo.

Sul piano dell'accoglienza, infatti, si è dovuto prendere atto delle resistenze crescenti espresse dalle popolazioni autoctone all'arrivo di gruppi sociali con abitudini di vita e pratiche religiose estranee alle tradizioni locali; a ciò si aggiunge la forte diffidenza emersa nei confronti degli islamici a causa dell'affermazione dell'Isis, delle conseguenti persecuzioni delle minoranze religiose in Medio Oriente e degli episodi di terrorismo avvenuti in Europa.

In aggiunta a tali reazioni, va considerato che la decisione della Cancelliera Merkel di aprire le porte del paese alla marea umana risalente i Balcani ha posto in difficoltà sia l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (BAMF), che non disponeva inizialmente di software e di personale adeguati per le operazioni di identificazione e di riconoscimento dello status di rifugiato, sia gli enti locali e le associazioni di volontariato chiamati ad accogliere improvvisamente una moltitudine alla quale non erano preparati dovendo offrire loro vitto, al-

loggio e attivare programmi di inclusione. Di qui la decisione di chiudere le frontiere dopo avere accolto il grande esodo.

Il fatto rilevante è che l'arrivo dei profughi ha minato l'equilibrio politico che ha sorretto la politica tedesca in tutto il secondo dopoguerra. Infatti, soprattutto nei *Länder* orientali, già costituenti la DDR e sociologicamente meno aperti al confronto multiculturale<sup>20</sup>, si è affermata sul piano dei risultati elettorali una nuova forza politica euroscettica, xenofoba e populista, *Alternative für Deutschland*, che condiziona negativamente sull'immigrazione l'ala estrema conservatrice della CDU nazionale e della CSU bavarese, ma anche l'elettorato socialdemocratico e liberale.

Ovviamente il disagio emerso in Germania ha rafforzato anche in altri paesi europei il vasto fronte xenofobo che, complici gli episodi di terrorismo, assimila i profughi mediorientali ai terroristi<sup>21</sup>. Ciò naturalmente introduce una sfida difficile da affrontare, dati i permanenti fattori di spinta che alimentano le migrazioni verso i paesi europei.

### ***L'inclusione dei rifugiati e le strutture produttive nazionali: alcuni approcci a confronto***

Purtroppo per le politiche di inclusione esistono differenze di approccio tra paesi europei. A fini esemplificativi possono essere considerati tre casi: quello dei paesi dell'Europa centro-settentrionale, quello di Francia, Regno Unito e Belgio, quello dei paesi mediterranei.

A fronte del rilevante afflusso di profughi mediorientali in Germania (oltre un milione) e in Svezia (circa 160 mila) nel corso del 2015, nei paesi nordici (Germania e paesi scandinavi) si è sviluppato un dibattito approfondito tra forze sociali e governi sull'onere per le finanze pubbliche determinato dall'assistenza economica e sociale prolungata ai profughi. D'altra parte, è stato considerato che la partecipazione al processo produttivo può generare nel medio/lungo termine valo-

---

<sup>20</sup> E' significativo che le stesse reazioni di chiusura si riscontrano nei paesi dell'Europa centro-orientale già membri del Patto di Varsavia (Gruppo di Vishegrad), non partecipi del processo fondatore dell'Unione Europea.

<sup>21</sup> Va rilevato che, se ci sono stati numerosi casi di cittadini europei o immigrati islamici residenti in Europa che hanno raggiunto le fila dell'Isis e magari sono anche rientrati dal Medio Oriente, costoro nei loro viaggi non hanno mai affrontato i rischi dell'attraversamento dell'Egeo o del Mediterraneo centrale su imbarcazioni precarie, come avviene per migranti e profughi. Infatti la Commissione europea ha allo studio l'introduzione di un registro nominativo sui movimenti delle persone in uscita o in entrata dall'UE attraverso gli aeroporti e altri posti di frontiera.

re aggiunto che ripaga i costi dell'inclusione e la rende più percorribile. Infatti, nel dibattito sono intervenute anche ragioni di ordine pubblico dato che il mancato inserimento al lavoro non contribuisce all'autonomia e alla dignità personale dei profughi e può favorire emarginazione, delinquenza e frizioni pericolose tra popolazione autoctona e immigrati. Proprio a tal fine, data l'esperienza negativa delle *banlieues* francesi, è stata scartata l'ipotesi di realizzare soluzioni abitative di massa riservate agli immigrati e si è optato a favore della loro distribuzione capillare al fine di favorirne l'inserimento comunitario. Inoltre è stata data molta enfasi all'insegnamento della lingua nazionale e della cultura locale. Naturalmente il dibattito si è poi portato necessariamente sul lavoro dipendente date le difficoltà della grande maggioranza dei profughi di avviare esperienze di lavoro autonomo.

Tuttavia anche tale approccio presenta i suoi oneri a causa delle ragioni strutturali che si sono affermate nei paesi europei centro-settentrionali proprio a seguito di scelte strategiche compiute da tempo per limitare l'immigrazione economica che alimentava attività a basso valore aggiunto ed economia sommersa<sup>22</sup>.

La Germania e i paesi nordici hanno adottato dagli anni Ottanta del secolo scorso un sistema produttivo qualificato e avanzato tecnologicamente, fortemente *export oriented* e articolato sulla fidelizzazione dei lavoratori, intesi come *asset* aziendali, in quanto portatori di programmi intensi di addestramento professionale. Tutto il sistema è sostenuto da intensi investimenti in R&S. Le attività a forte componente di forza lavoro non qualificata, comunque necessarie per il sistema produttivo, sono state in buona parte delocalizzate all'estero e alimentano un sistema di subforniture<sup>23</sup>. Senza negare la possibilità di inserimento dei profughi nelle attività meno qualificate, va rilevato che, da parte loro, i sindacati locali non sono favorevoli all'apertura di una competizione sui livelli salariali diretta a contenere il costo del lavoro. Né, d'al-

---

<sup>22</sup> Al termine di tre decenni di crescita economica, agli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso in Germania, a fronte del crescente afflusso di migranti dai paesi dell'Europa mediterranea e dalla Turchia, soprattutto le amministrazioni locali chiesero l'introduzione di freni ai nuovi ingressi. Va anche ricordato che nel 1999, nell'intento di integrare politicamente un consistente numero di immigrati stabilmente residenti, fino a quel momento considerati "lavoratori ospiti" (*Gastarbeitern*), il governo di coalizione rosso-verde cambiò la legge sulla cittadinanza estendendola, a richiesta, agli immigrati residenti da almeno otto anni e ai loro figli nati in Germania.

<sup>23</sup> Una parte consistente dell'industria dell'Italia settentrionale lavora su commesse tedesche come avviene in Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria. Il settore tessile è stato trasferito quasi completamente in Asia.

tra parte, il problema viene sollevato dal mondo imprenditoriale nordico per il quale il costo del lavoro non costituisce fattore di competitività data l'organizzazione avanzata del sistema produttivo industriale e dei servizi. I poteri pubblici, a loro volta, non gradiscono la diffusione di forme di economia sommersa e di conseguente evasione fiscale che in epoche precedenti si erano diffuse nell'offrire occupazione e bassi salari agli immigrati<sup>24</sup>.

Inoltre, a fronte dell'arrivo di oltre un milione di profughi, gli uffici del lavoro tedeschi hanno constatato che i loro livelli di qualificazione non sono adeguati alle mansioni che si sono affermate in Germania con la rivoluzione produttiva avviata da qualche decennio. Solo il 20 % dei migranti ha titoli di studio di livello universitario, ma nella maggioranza dei casi le loro precedenti esperienze lavorative non sono rispondenti al fabbisogno del sistema produttivo locale. Infine quasi la totalità dei migranti non riesce a esibire una documentazione sulle proprie qualificazioni. Per assicurare loro l'inclusione lavorativa occorre l'insegnamento del tedesco e l'addestramento alle mansioni tecnologicamente avanzate con un percorso lungo valutato da 3 a 7 anni<sup>25</sup>. Va aggiunto, con riguardo sempre alla Germania, che la riforma del lavoro del 2004, introdotta dal governo Schröder, ha espulso dal sistema produttivo oltre 6 milioni di lavoratori oggi prevalentemente impiegati in lavori sociali o in attività a impegno e stipendio ridotto. E' evidente che le autorità politiche non intendono allargare quest'area di lavoro secondaria. Problemi analoghi si riscontrano ovviamente negli altri paesi europei centro-settentrionali e va ricordato infine che la Germania ha deliberato un piano di assistenza profughi di 93,6 miliardi di euro per il periodo 2016-2020.

Le difficoltà che si trovano ad affrontare i paesi dell'Europa centro settentrionale avvertono anche dei problemi e degli oneri sociali e produttivi che dovrebbe affrontare l'Europa nel suo insieme qualora decidesse di promuovere un ampio piano di ammodernamento tecnologico e di aprire le porte all'immigrazione per compensare il calo demografico domestico.

Data l'esperienza dei paesi nordici, ai fini di una corretta inclusio-

---

<sup>24</sup> Cfr. Anne Britt Djuve, *Refugee migration – a crisis for the Nordic model?*, Friedrich Ebert Stiftung, April 2016, <http://adapt.it/englishbulletin/wp/refugee-migration-a-crisis-for-the-nordic-model/>.

<sup>25</sup> Cfr. Matthias M. Mayer, *Germany's Response to the Refugee Situation*, Newpolitik, Bertelsman Foundation, 2016 [http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/Germans\\_Response\\_to\\_the\\_Refugee\\_Situation\\_Mayer.pdf](http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/Germans_Response_to_the_Refugee_Situation_Mayer.pdf).

ne, non sono condivisibili i modelli perseguiti da paesi come la Francia, il Regno Unito e il Belgio fondati sulla marginalizzazione delle comunità immigrate. In Francia, infatti, la creazione di quartieri dormitorio riservati ad accogliere gli immigrati africani, in particolare arabi, affluiti nel secolo scorso a seguito della decolonizzazione e del fabbisogno di forza lavoro dell'epoca, ne ha provocato l'isolamento che si riflette nel destino delle seconde e terze generazioni. Nel Regno Unito gli insediamenti delle comunità immigrate godono di una sorte di extraterritorialità con autogestione delle relazioni private e religiose tanto che è stata formulata l'espressione *Londonstan*. Analogamente in Belgio la marginalizzazione è avvenuta con l'occupazione da parte dei migranti dei quartieri degradati delle grandi città come nel caso del quartiere Molenbeek a Bruxelles che si è rivelato un covo di terroristi. L'emarginazione comunitaria e culturale ha determinato in molti giovani immigrati francesi, britannici e belgi una crisi identitaria che ne ha favorito una devastante adesione alle sirene del fondamentalismo islamista. Se i genitori erano stati assorbiti, anche per lavori di basso livello, da un mercato del lavoro sostenuto dall'espansione economica e dallo sviluppo industriale, i loro figli hanno seguito percorsi scolastici e formativi modesti e non rispondenti alle trasformazioni tecnologiche del mondo produttivo verso la società dell'informazione e della conoscenza. Ciò impedisce oggi, soprattutto in Francia, il loro inserimento lavorativo e, anche quando posseggono adeguati requisiti professionali, sono discriminati nell'accesso all'impiego privato dai loro cognomi che ne segnano l'origine. Minori barriere ovviamente sono presenti nell'accesso all'impiego pubblico, in particolare nelle forze armate e di polizia, dato il possesso della cittadinanza francese, britannica o belga, e, infatti, membri di tali corpi appartenenti a famiglie immigrate risultano tra le vittime degli attentati compiuti in Francia da estremisti islamisti<sup>26</sup>.

Per l'Italia e altri paesi mediterranei, l'esperienza e il dibattito politico affrontati nell'Europa centro-settentrionale sono emblematici e, al momento, sostanzialmente ignorati. In paesi con una struttura produttiva meno avanzata, caso dell'Europa del Sud, sono favoriti gli inserimenti spontanei nelle mansioni a basso costo e poco qualificate (badanti, edilizia, agricoltura, commercio ambulante) e la diffusione dell'economia sommersa. Fatti questi che inducono a considerazioni se-

---

<sup>26</sup> Vanno ricordati i tre militari vittime degli attentati di Montauban e di Tolosa nel 2012, e l'agente ucciso dagli attentatori in fuga dopo l'eccidio alla redazione di *Charlie Hebdo* del gennaio 2015.

vere sul modello di sviluppo adottato a margine del fenomeno migratorio, modello che favorisce le riserve dei paesi del Nord Europa nei confronti dei paesi mediterranei e inducono anche considerazioni critiche circa la stasi della produttività e i limiti di una competitività fondata prevalentemente sulla mobilità occupazionale, il contenimento del costo del lavoro, una vasta area di economia sommersa e di evasione fiscale. Tuttavia, nonostante tale limite, può essere segnalato in molte realtà italiane l'impegno delle amministrazioni regionali e locali nell'assistenza sociale e nell'inclusione grazie anche dall'intervento delle strutture di mediazione culturale. Purtroppo, senza adeguate politiche pubbliche di sostegno, tali sforzi sono destinati al fallimento, come nel caso dei tentativi di ripopolamento delle aree montane in declino demografico per l'attrazione esercitata dalle città di pianura. Sono aree che hanno subito una progressiva contrazione dei servizi pubblici essenziali (sanità, scuola, trasporti, connessione telematica e servizi postali), per cui il tentativo di ristabilire presidi sociali nelle aree alpine e appenniniche è destinato all'insuccesso in assenza di un rilancio dei servizi stessi e dell'assistenza ai nuovi residenti per il mantenimento delle attività economiche tradizionali (allevamento, forestazione, artigianato). Anche in questo caso, le autorità italiane preposte alla gestione del territorio dovrebbero guardare con attenzione alle esperienze positive svizzere e austriache o delle Province autonome di Trento e Bolzano, tutte attive nel tutelare le attività di montagna. Va infine ricordato che, a seguito della crisi economica e occupazionale che ha colpito l'Italia e altri paesi mediterranei, anche gli immigrati tentano di trasferirsi nell'Europa del Nord analogamente a molti giovani cittadini italiani, greci e spagnoli.

La lezione che si trae dalle differenti esperienze nazionali è che l'inclusione va politicamente monitorata e ha un suo costo. Credere di potere frenare il calo demografico europeo con politiche permissive sull'immigrazione è una grave sottovalutazione del problema. Non tiene conto che l'UE ha un fabbisogno articolato di lavoratori con qualificazioni di vario livello ma ha soprattutto bisogno di qualificazioni elevate se vuole mantenere i suoi tassi di sviluppo competitivo e sostenere in futuro il sistema di assistenza sociale. L'apertura semplicistica all'immigrazione non tiene conto che lo stesso calo demografico domestico è attribuibile a ragioni profonde di disagio esistenziale e di crisi di valori portanti, di opportunità occupazionali e di sicurezza del posto di lavoro, di efficacia del welfare e dell'assistenza alle donne lavoratrici che influiscono sulle decisioni dei giovani in

merito alla formazione di una famiglia e alla procreazione. Non a caso va richiamato che la maggioranza degli immigrati è di sesso maschile, che i ricongiungimenti familiari sono possibili solo in condizioni di sicurezza del lavoro del capofamiglia e di disponibilità di un'abitazione, e che infine anche gli immigrati riducono il loro tasso di riproduzione adeguandosi al modello di famiglia mononucleare e ristretta diffuso in Europa.

*L'intervento esterno.*

L'altra conseguenza dell'iniziativa tedesca è stata la presa di coscienza della necessità di avviare accordi con i paesi terzi, aree di origine o di transito delle migrazioni.

Sotto tale aspetto sono da segnalare, nell'ordine, le decisioni assunte nel vertice EU-Africa di La Valletta dell'11-12 novembre 2015<sup>27</sup>, gli accordi UE-Turchia, il *Migration Compact* presentato dal governo italiano, il *Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi* proposto dalla Commissione.

Per quanto riguarda il vertice di La Valletta, sono state stipulate intese con i paesi africani orientate a depotenziare i flussi in arrivo sulle coste mediterranee dell'Europa, sia favorendo piani locali di sviluppo, sia assistendo i paesi di transito nell'organizzazione di campi profughi. L'intesa più significativa, raggiunta nell'ambito del vertice euro-africano, è stata la "Dichiarazione congiunta UE-Etiopia per una *Agenda comune sulla migrazione e la mobilità*" data l'importanza dell'Etiopia come paese di origine, transito e destinazione di migranti irregolari e di rifugiati provenienti dal Corno d'Africa e diretti in Europa. Sono stati, inoltre, adottati una dichiarazione politica e un piano d'azione diretto ad affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e migliorare la cooperazione sulla migrazione legale e la mobilità. Nell'occasione è stato anche formalmente avviato il "Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa" dotato di 1,8 miliardi di euro a carico del bilancio della Commissione a integrazione del piano di aiuti di 10 miliardi di euro entro il 2020<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-valletta-summit-press-pack/>.

<sup>28</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_factsheet\\_emergency\\_trust\\_fund\\_africa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_en.pdf).

A La Valletta l'UE si è dichiarata poi pronta a sviluppare un *Programma regionale di sviluppo e protezione per il Corno d'Africa* destinato a fermare i migranti, sostenuto da fondi europei, nazionali e comunitari, e comprensivo di assistenza ai profughi e della costruzione di capacità di intervento delle autorità locali. In tale ambito non è stata esclusa la possibilità di rimpatrio da parte UE dei migranti nei paesi di origine a seguito della rimozione dei fattori di crisi.

Inoltre, la diplomazia personale della Cancelliera Merkel ha portato all'accordo di marzo 2016 con la Turchia<sup>29</sup>; accordo discutibile soprattutto a causa dell'involuzione interna del paese anche prima del fallito colpo di Stato della notte tra il 15 e il 16 luglio 2016. Con tale accordo si è cercato di assicurare un appropriato contesto di protezione umanitaria fuori dai confini europei, di evitare ulteriori naufragi nel mare Egeo, di combattere la criminalità internazionale che organizzava le traversate e di dissuadere la Turchia, grazie a un aiuto condizionato di 6 miliardi di euro in due rate, dall'incoraggiare i profughi siriani, iracheni e afgani ospitati sul suo territorio a partire verso i paesi UE, com'è avvenuto nell'estate 2015.

Ciò non toglie che l'accordo UE-Turchia contenga svariati punti critici. Innanzitutto, è intervenuto solo sui flussi che possono interessare quella che viene chiamata la *rotta balcanica*. In secondo luogo, ha definito migrante irregolare ogni persona che approdi sul territorio ellenico e impone alle autorità greche di riaccompagnarla in Turchia senza prendere in considerazione la presentazione della richiesta di asilo come previsto dal regolamento di Dublino. Al fine di non violare il detto regolamento e il rispetto della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 da parte europea, la Turchia è stata poi dichiarata incautamente *paese di primo asilo* per i profughi siriani e *paese terzo sicuro per i profughi non siriani*. In realtà, queste due qualificazioni sono state contestate dall'Alto Commissariato per i profughi delle NU (UNHCR) per la discutibile protezione assicurabile ai profughi da parte di Ankara che dovrà adeguare la propria normativa interna per garantire pienamente ai richiedenti asilo, in particolare ai non siriani, le tutele previste dalla Convenzione di Ginevra. La disposizione restrittiva viene solo parzialmente attenuata dalla possibilità europea di autorizzare l'ingresso nell'UE di un profugo siriano per ogni profugo riaccompagnato in Turchia entro il tetto massimo della concessione di 72 mila visti.

---

<sup>29</sup> Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

L'accordo con la Turchia ha poi stimolato ad aprile di quest'anno il governo italiano, preoccupato per i riflessi conseguenti sulla rotta del Mediterraneo centrale, a presentare il documento *Migration Compact*<sup>30</sup> nel quale è stata suggerita una strategia di intervento sui paesi africani e il riordino degli strumenti europei di assistenza allo sviluppo.

Il *Migration Compact* ha trovato successiva risposta da parte della Commissione che ha presentato il 7 giugno 2016 una Comunicazione sul *Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi*<sup>31</sup>. Il piano, destinato a incidere sulla dimensione esterna dell'*Agenda europea sulla migrazione*, prevede un'azione combinata UE-Stati membri per concludere patti con i paesi terzi fondati sulla combinazione di incentivi positivi e negativi al fine di favorire la cooperazione in materia di gestione della migrazione. Il documento sottolinea inoltre la necessità di completare le intese con la Giordania e il Libano per l'assistenza ai profughi da loro ospitati, di approfondire la cooperazione con la Tunisia, di concordare patti con il Niger, il Senegal, il Mali, l'Etiopia e di sostenere le iniziative del governo libico di unità nazionale.

Per realizzare questi patti l'UE si propone di mobilitare circa 8 miliardi di euro per il periodo 2016-2020 in aggiunta agli aiuti allo sviluppo oggi forniti da Stati membri e UE. E' prevista poi, più a lungo termine, l'intensificazione degli sforzi per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e sviluppare le capacità di accoglienza locali, auspicando a tal fine la mobilitazione di altri 62 miliardi di euro.

### *Quale strategia per una politica sostenibile della migrazione?*

Sia le criticità riscontrate nella politica di accoglienza e inclusione, sia i tentativi di costruire un intervento esterno diretto a porre sotto controllo i flussi migratori verso l'Europa, mettono in evidenza un punto comune. In entrambi i casi emerge la difficoltà delle istituzioni comunitarie – Commissione, Parlamento europeo, Consiglio – di costruire insieme una strategia condivisa esauriente. La ragione è attribuibile alla mancanza di poteri essenziali e di una piena legittimazione democratica del Parlamento europeo che determina un deficit eu-

<sup>30</sup> [http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione\\_0.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf).

<sup>31</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione COM (2016)385 final.: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_external\\_aspects\\_eam\\_towards\\_new\\_migration\\_ompact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf). Risulta interessante anche la presa di posizione del Senato della Repubblica sul *Migration Compact* e sul *Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi* : [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/987259/index.html?stampa=si&part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione2-h3\\_h318&spart=si](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/987259/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h3_h318&spart=si).

ropeo di formazione della volontà politica<sup>32</sup>. Infatti, il Parlamento europeo non ha poteri fiscali e di politica estera e di sicurezza, entrambi decisivi per intervenire sui temi dell'immigrazione, e per dare mandati esecutivi alla Commissione. Tali poteri, a causa di un processo europeo incompiuto, sono rimasti nelle competenze degli Stati membri UE per cui i temi dell'immigrazione, dello sviluppo e della politica estera condizionano la competizione politica nazionale. La conseguenza è che nel funzionamento delle istituzioni comunitarie viene favorito il ruolo determinante del Consiglio all'interno del quale prevalgono le divisioni tra i governi dei paesi membri e soprattutto tra i principali partner, ciascuno proteso a perseguire i propri interessi. Sul piano della politica di accoglienza e inclusione ogni paese è condizionato dalle proprie politiche di sviluppo produttivo, dalle proprie risorse e dai propri vincoli culturali, offrendo a migranti e profughi opportunità di inserimento differenziato. Anche sul piano dell'intervento esterno prevalgono le divisioni tra i principali paesi membri UE, ciascuno proteso a perseguire i propri interessi in Medio Oriente, in Libia, nel Corno d'Africa, nel Sahel. L'impostazione che emerge dallo stesso *Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi*, proposto dalla Commissione, conduce al mantenimento di relazioni bilaterali di ciascun paese membro dell'UE con i singoli paesi dell'Africa. Viene trascurata in proposito la lezione offerta dagli Stati Uniti nell'immediato dopoguerra quando furono lanciati il Piano Marshall per la ricostruzione dell'Europa, subordinato a una gestione comune degli aiuti da parte europea, e il Patto Atlantico con il quale Washington si assumeva la responsabilità di garantire la sicurezza sul continente europeo nei confronti dell'espansionismo sovietico. Tra l'altro, il quadro di sicurezza e sviluppo che si affermò in Europa occidentale estinse le spinte all'emigrazione verso i nuovi continenti e la stessa migrazione intraeuropea avvenne nel quadro regolato dai Trattati europei sulla libera circolazione dei lavoratori. La lezione di ieri è oggi decisiva per l'Europa se vuole porre sotto controllo i flussi migratori, rilanciare la propria identità, aprirsi al dialogo multiculturale, diventare protagonista della pace, della sicurezza e dello sviluppo nelle aree di prossimità<sup>33</sup>. Per affermare il proprio modello di governo democratico sovranazionale.

---

<sup>32</sup> Ciò determina anche l'assenza di veri schieramenti partitici europei e di programmi di governo dell'Unione.

<sup>33</sup> Vedi art. 3 del Trattato di Unione europea.

Va fortemente sottolineato, in proposito, che i flussi migratori non si arrestano costruendo muri e rafforzando i controlli alle frontiere nazionali, come propongono i movimenti politici populisti presenti nei nostri Stati europei, e neppure costruendo muri alla frontiera esterna comune. Soluzione questa (definita da taluni “Fortezza Europa”) che ci isolerebbe dal mondo e accrescerebbe solo l’instabilità delle aree di vicinato con relative ripercussioni drammatiche in Europa. I flussi possono essere ridotti e regolati solo assicurando condizioni di pace e sicurezza nel mondo, in Medio Oriente e in Africa, affinché le popolazioni locali possano avviarsi, in un contesto di indipendenza internazionale sostanziale e di cooperazione reciproca, verso un futuro di libertà da servitù straniere e da feudalità interne; un futuro di democrazia, di sviluppo e di modelli sociali egualitari e solidali. D’altra parte, le corrette considerazioni umanitarie che impongono il salvataggio in mare dei migranti valgono anche per attivare una politica di supporto della pace e della sicurezza, di assistenza allo sviluppo economico, politico e sociale delle aree che alimentano le migrazioni. Né va trascurato il costo delle migrazioni per i paesi di origine in termini di risorse umane ed economiche sottratte alle prospettive potenziali di sviluppo locale. Emigrano, infatti, i giovani più intraprendenti e coloro che hanno qualche risparmio per pagarsi il viaggio con conseguente arricchimento della criminalità internazionale che gestisce le “rotte della speranza”.

Il compito della normalizzazione delle aree esterne di prossimità, tuttavia, non è facile. A partire dal Medio Oriente, dato lo scontro regionale di potenza, in Siria e in Yemen, tra le petromonarchie del Golfo e la Turchia, da un lato, e l’Iran, dall’altro lato. Il tutto sotto il controllo a distanza degli Stati Uniti d’America orientati a disimpegnarsi dal Medio Oriente e di una Russia pronta a sua volta ad accogliere nella propria rete di influenza tutti i protagonisti dell’area al fine di porsi come protettore e mediatore esclusivo degli equilibri della regione. Ma anche come potenziale regolatore esclusivo del rubinetto degli idrocarburi destinati all’Europa.

L’UE non ha mai preso in considerazione, a parte la Dichiarazione di Venezia del 1980<sup>34</sup>, un vero progetto di pacificazione e di ricostruzione del Medio Oriente, sia di normalizzazione delle relazioni tra israeliani, palestinesi e popoli arabi, sia di valorizzazione delle spinte al superamento delle feudalità dinastiche del Golfo e di affermazione

---

<sup>34</sup> La Dichiarazione emessa al termine di un vertice europeo aprì la strada agli accordi di Oslo tra Israele e l’OLP e alla nascita dell’Autorità nazionale palestinese (ANP) nel 1994.

della democrazia e dello Stato di diritto in tutti i paesi dell'area dall'Afghanistan al Maghreb, dalla Turchia allo Yemen. L'UE è rimasta inerte di fronte alla "Primavera araba" e oggi ne paga un prezzo drammatico con la guerra in Siria, in Yemen e la destabilizzazione della Libia. Quest'ultima, peraltro, determinata dall'intervento di Francia e Regno Unito per mettere le mani sulle sue risorse petrolifere e non certo per favorire una transizione democratica del paese. Transizione che non interessa a nessuna potenza straniera allo stesso modo della transizione democratica della Siria, dell'Iraq, dell'Afghanistan, dell'Egitto, dell'Iran, dell'Arabia Saudita e via di seguito.

Analoghe considerazioni possono riguardare lo scontro che vede coinvolte potenze europee ed extraeuropee per l'accesso alle risorse dell'Africa. Tuttavia, l'approccio avviato a La Valletta, e rafforzato sia dal documento italiano *Migration Compact*, sia dal successivo documento comunitario *Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi*, a favore di rapporti bilaterali con singoli paesi africani avrebbe acquistato un diverso significato se l'UE e i suoi Stati membri avessero deciso di subordinare i loro aiuti e l'assistenza allo sviluppo alla creazione di raggruppamenti regionali degli Stati destinatari degli aiuti. Raggruppamenti chiamati allo sviluppo di progetti comuni infrastrutturali nei settori dell'energia (vedi progetto *Desertech*<sup>35</sup>), del governo delle acque, dell'istruzione e della sicurezza comune, quali primi passi per l'avvio di processi di integrazione economica e di unificazione politica regionale locale, com'è avvenuto in Europa con il progetto della Comunità europea per il carbone e l'acciaio. L'opinione pubblica europea non ha valutato il rischio che gli aiuti in programma per l'Africa possano servire a sostenere gli attuali governi locali diffusamente corrotti, inefficienti e asserviti agli interessi di potenze esterne. Il caso dell'accordo con la Turchia presenta gli stessi rischi di rafforzamento di un potere regionale destabilizzante.

Per potere conseguire gli obiettivi di normalizzazione politica e di stabilizzazione economica delle aree di prossimità, necessari per ridurre a livelli sostenibili le migrazioni verso l'Europa, occorre che l'UE

---

<sup>35</sup> Il progetto *Desertech*, patrocinato dalle grandi industrie tedesche produttrici di energia, si proponeva di costruire una rete di centrali solari in Africa del Nord, nel Sahara e nella penisola arabica, al fine di produrre energia per i fabbisogni locali e per l'esportazione in Europa. Il progetto, sospeso dopo il fallimento della "Primavera araba", avrebbe permesso ai paesi produttori di idrocarburi di limitare le estrazioni, distribuendole nel tempo e salvando risorse per le generazioni future, di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e, soprattutto, di introdurre una cooperazione regionale suscettibile di sviluppi politici.

dia segnali di rimessa in moto del suo processo di unificazione politica, anche se l'iniziativa potrebbe essere condivisa solo da un certo numero di Stati disponibili. Ciò che occorre per avere influenza interna ed esterna è la credibilità del progetto e, a tal fine, sarebbe significativo almeno l'avvio di un disegno di completamento dell'unione economica e monetaria (poteri del Parlamento europeo per "risorse proprie" a supporto di un bilancio comunitario dell'area euro rafforzato per programmi di investimento domestici e all'estero, il completamento dell'unione bancaria, la trasformazione del Meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario a sostegno degli shock asimmetrici che possono colpire la finanza degli Stati membri).

Il completamento dell'Unione economica e monetaria con i paesi disponibili sarebbe di per sé un segnale politico significativo per l'ulteriore affermazione di una sovranità europea dopo il voto europeo e la nascita della moneta unica con conseguenze rilevanti. Non può essere dimenticata, in proposito, l'esperienza del passato con l'apertura di una stagione virtuosa dopo le decisioni degli anni Settanta sull'elezione diretta del Parlamento europeo e l'avvio del Sistema monetario europeo (SME). Seguirono, nel decennio successivo, l'iniziativa costituente di Altiero Spinelli nel Parlamento europeo e il completamento del mercato unico, ma soprattutto il rilancio europeo accelerò la crisi dell'URSS e della sua influenza sull'Europa centro-orientale e balcanica. Il ciclo virtuoso portò poi alla riunificazione tedesca, al Trattato di Maastricht, alla creazione dell'euro e al grande allargamento dell'UE ai paesi ex-comunisti.

Questa lezione è importante per capire la forza di un rilancio del processo europeo sul piano interno e sulle situazioni di potere del Medio Oriente e dell'Africa, nonché sui rapporti con la Russia e sulla questione ucraina. Per capire le valenze interne ed esterne del rilancio orientato alla costruzione di un governo federale europeo, occorre considerare ciò di cui ha bisogno l'Europa, per rendere sostenibile l'immigrazione, ridurre la pressione dei profughi e marginalizzare i movimenti populisti interni. L'Unione europea necessita di strutture istituzionali federali per promuovere un modello di sviluppo avanzato capace di generare risorse per ridare prospettive future alla propria popolazione, da un lato, e sostenere sia l'aiuto esterno allo sviluppo, sia le responsabilità di politica estera e di sicurezza che ne conseguirebbero per l'affermazione della pace e delle libertà democratiche in Medio Oriente e in Africa<sup>36</sup>. Ciò per liberare i flussi migratori dalla spinta del biso-

---

<sup>36</sup> Va ricordata l'importanza strategica del *New Deal* che pose le basi per la parteci-

gno. Per renderli sostenibili per la società europea.

E' questa la grande sfida che attende le classi politiche in vista dell'appuntamento del 25 marzo 2017 per la celebrazione del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma e delle prossime elezioni del Parlamento europeo del 2019.

---

pazione degli Stati Uniti alla II guerra mondiale e permise al paese di assumere la leadership del mondo occidentale nel dopoguerra.

# Germania 2017: problemi e processi politici in vista delle elezioni federali

UBALDO VILLANI-LUBELLI

## *Introduzione.*

Le elezioni regionali tedesche nel Mecklenburg-Vorpommern e nella capitale di Berlino a settembre del 2016 hanno sancito la definitiva affermazione del partito nazionalista di destra *Alternative für Deutschland* (AfD). Dal punto di vista simbolico è stato particolarmente significativo il risultato ottenuto nel *Land* della Germania Est, da cui viene Angela Merkel che ha lì il suo collegio elettorale. L'AfD, con il 20,8 per cento dei consensi, ha superato la CDU (19,0) posizionandosi così al secondo posto dietro la SPD (30,6). Rilevante anche il risultato dell'AfD nella capitale Berlino (14,2 per cento), dove, tuttavia, l'elezione ha sancito la sconfitta della grande colazione uscente a favore di una maggioranza rosso-rosso-verde, ovvero composta da socialdemocratici, Sinistra e Verdi.

Le due tornate elettorali di settembre hanno concluso una serie di elezioni regionali iniziate nel marzo 2016 nei *Länder* del Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz e Sachsen-Anhalt. In tutti i casi la destra nazionalista ha beneficiato del nuovo contesto politico, dominato dal dibattito sul tema dei rifugiati, ottenendo consistenti successi elettorali: il 15,1 nel Baden-Württemberg, il 12,6 nel Rheinland-Pfalz e ben il 24,2 in Sachsen-Anhalt.

Nel 2016 il quadro politico tedesco ha così vissuto una delle fasi più controverse dalla riunificazione della Germania. In vista delle elezioni politiche del 2017 l'ascesa della destra nazionalista, se confermata nell'estensione prevista dai sondaggi (tra il 12 e il 18 per cento) e in continuità con le tornate elettorali regionali, potrebbe segnare un radicale cambiamento dell'equilibrio politico e segnare così una trasformazione importante del sistema dei partiti nella Repubblica Federale.

Dall'inizio della crisi economico-finanziaria internazionale del 2008

la Germania, rispetto ai principali paesi europei, sembrava essere immune dall'ascesa della destra nazionalista. Effettivamente le buone condizioni dell'economia tedesca e una tradizionale autorevolezza e forza delle istituzioni politiche avevano limitato tale fenomeno nel territorio federale, al cospetto di un'Europa in cui i movimenti anti-europeisti e nazionalisti mietevano (e in parte continuano a farlo) successi in serie. Tale fenomeno dimostra che l'ascesa dei nazionalismi, diversamente da quanto sostenuto spesso da un'opinione pubblica europea a volte troppo frettolosa nell'analisi dei fenomeni in corso, non dipende certo dalle politiche di austerità, come dimostra la composizione e diffusione geografica, ma da processi politici più complessi tra cui certamente va presa in considerazione anche la governance europea<sup>1</sup>.

Nel caso specifico della Germania, a cambiare lo scenario c'è stata la politica sull'immigrazione avviata da Angela Merkel nell'estate del 2015. Da allora l'ascesa dell'*Alternative für Deutschland* è stata costante. Un partito che nei mesi precedenti era entrato in crisi e si era addirittura diviso – tanto che una parte dei fondatori (in prevalenza professori universitari e imprenditori) avevano costituito un nuovo movimento (ALFA) – ha visto improvvisamente aumentare i propri consensi non certamente per meriti propri, quanto per un involontario *assist* offerto dalla Cancelliera Merkel.

Ora, l'ascesa dell'AfD ha avviato un cambiamento profondo della politica tedesca. Tradizionalmente la Germania si è caratterizzata per avere un sistema di partiti relativamente stabile e, per certi versi, ingessato: due grandi partiti di massa (*Volksparteien*), l'Unione (CDU/CSU) e l'SPD, e, inizialmente, un partito liberale (FDP), a cui si sono aggiunti i Verdi (*Die Grünen*) nel 1983 con il primo ingresso nel *Bundestag* e nel 2005 la sinistra (*Die Linke*). L'ascesa del partito *Alternative für Deutschland*, contestualmente ad un progressivo e parziale ridimensionamento dei due partiti di massa ha già portato il numero dei partiti in alcuni *Länder* a sei. Si tratta di un processo ancora in corso e che si dovrà valutare nel lungo periodo ma è già ora non irrilevante. Le conseguenze, infatti, potrebbero essere numerose. L'esistenza di un sesto partito nel *Bundestag* porterà ad una probabile difficoltà, da parte del partito che prenderà la maggioranza relativa, a formare una solida coalizione di governo. È plausibile, inoltre, che la campagna elettorale

---

<sup>1</sup> Sergio Fabbrini, *Quella governance che favorisce il populismo*, Il Sole 24 Ore, 25 settembre 2016. Rimando anche alle ricerche della Fondazione David Hume e Il Sole 24 Ore pubblicate, parzialmente, il 23 ottobre su Il Sole 24 Ore. La seconda parte dello studio, al momento in cui scrivo, non è ancora stata pubblicata.

vedrà una forte polarizzazione e radicalizzazione delle due forze politiche principali (Unione e SPD) per limitare le perdite di voti sui rispettivi fronti estremi a favore di AfD e *Linke*. In questo senso la campagna elettorale del 2017 sarà caratterizzata da una forte contrapposizione secondo una logica tradizionale destra-sinistra o conservatori-progressisti. Non si tratta, evidentemente, di un ritorno ad una radicalizzazione ideologica, quanto di un superamento di una lunga fase in cui la “grande coalizione” è stata un “progetto politico”.

Del resto, proprio le ultime elezioni nella capitale Berlino potrebbero essere considerate come un piccolo laboratorio di un futuro equilibrio a livello nazionale. Qui, infatti, l’affermazione della AfD ha portato, paradossalmente, ad un’unione delle forze di centro-sinistra (compresa *Die Linke*). D’altronde, è già oggi chiaro che nessuno dei due partiti di massa ha più interesse a proseguire l’esperienza della grande coalizione, considerata, da più parti, una stagione conclusa. Non può tuttavia essere escluso che proprio tale polarizzazione possa portare all’ipotesi di un forte ridimensionamento dell’AfD che potrebbe soffrire il posizionamento della CDU su temi conservatori e la ripresa dei liberali (FDP). La FDP, infatti, dopo un periodo di profonda crisi culminata con il mancato ingresso nel *Bundestag* alle elezioni del 2013, è in graduale (anche se lenta) ripresa.

Il quadro politico è, evidentemente, in profonda trasformazione ed in continua evoluzione ed è impossibile fare previsioni precise; certo è che, però, nel 2017, prima delle elezioni ci saranno altri appuntamenti importanti. Prima di tutto l’elezione del Presidente della Repubblica il 12 febbraio del 2017. Il successore di Joachim Gauck è un rebus di non facile soluzione per la Cancelliera Merkel. Nell’assemblea federale riunita (*Bundesversammlung*), composta da 1260 membri, non c’è una maggioranza definita. Nessun partito ha i 631 voti necessari ad eleggere un suo presidente e neanche una coalizione tra socialdemocratici, Verdi e *Linke* (circa 628 voti) avrebbe i numeri per eleggerlo. Per l’Unione di Merkel (543 voti) sarà dunque necessario trovare un candidato condiviso che, però, al contempo, non scontenti troppo l’ala conservatrice del suo partito di cui la Cancelliera ha bisogno se vuole vincere le elezioni di settembre 2017 (tra il 17 e il 24 settembre) e continuare a governare. All’interno della *Bundesversammlung* bisogna tuttavia considerare che ci sono 35 rappresentanti della AfD e 12 del *Piratenpartei* che potrebbero rappresentare delle variabili imprevedibili nel gioco delle alleanze per l’elezione del dodicesimo Presidente della Repubblica Federale.

Gli altri appuntamenti prima delle elezioni sono le consultazioni elettorali in Saarland, nello Schleswig-Holstein e nel Nordrhein-Westfalen. Proprio in quest'ultimo *Land* si giocherà una partita di fondamentale importanza perché si tratta del più popoloso *Land* tedesco e perché qui le elezioni sono considerate delle "piccole elezioni federali". In altri termini, sarà il principale test prima delle elezioni politiche.

Considerati tutti questi aspetti sopra evidenziati è chiara la complessità del quadro politico tedesco in questa fase storica in vista delle elezioni del 2017, per la cui comprensione è indispensabile prendere in considerazione più nel dettaglio il fenomeno AfD, la natura e lo sviluppo del terzo cancellierato di Angela Merkel ed, infine, il ruolo della SPD.

*Il ruolo di Alternative für Deutschland: nazionalisti, populistici, "neo-nazi" o liberal-nazionalisti?*

Nel 1983 il leader dei cristiano-sociali bavaresi Franz-Joseph Strauß ammoniva il suo partito: "Non deve nascere un movimento alla destra della CSU!". Allora erano i Repubblicani a rappresentare una possibile alternativa all'Unione (CDU/CSU) sul fronte destro dell'arco costituzionale. La storia andò diversamente. I Repubblicani non si sono mai radicati e i cristiano-sociali e democratici non hanno mai dovuto confrontarsi con un vero partito alla loro destra. Con l'affermazione di *Alternative für Deutschland*, partito fondato nell'aprile del 2013 all'Hotel InterContinental di Berlino, la paura di Strauß è diventata realtà. Oggi la politica tedesca ha visto nascere un partito nazionalista, conservatore, liberal-nazionale ed euroscettico alla destra dell'Unione (CDU/CSU). AfD potrebbe diventare ciò che *Die Linke* è stata nell'ultimo decennio per i socialdemocratici (SPD): un partito con il quale si preferisce non collaborare ma che erode voti indispensabili per poter governare. Esattamente come dopo l'era Schröder, in cui l'elettorato più "estremo" dei socialdemocratici non si è sentito più rappresentato dal governo rosso-verde dell'*Agenda 2010*, così nella fase (forse) finale dell'era Merkel i conservatori non hanno più visto difesi i loro valori di riferimento nel processo di radicale modernizzazione portato avanti dalla Cancelliera. Del resto, proprio in un tempo in cui la Germania è stata governata dalla CDU, la società tedesca è, paradossalmente, diventata più ambientalista, più femminile e, per certi versi, progressista: abolizione del servizio militare, abbandono dell'energia nucleare, possibile introduzione delle quote rosa, introduzione del salario minimo e politiche dell'accoglienza nei confronti dei rifugiati. Se a questo si aggiunge il tema del terrorismo, della sicurezza e di una mancanza di or-

dine sociale nella gestione delle fasi iniziali del flusso migratorio nell'estate-autunno del 2015, la conseguenza è stata che si è venuta a creare una terra di nessuno nella quale l'*Alternative für Deutschland* ha avuto gioco facile. L'impressione, tuttavia, è che l'AfD viva della crisi dei rifugiati, e sia, nel complesso, "impudentemente anacronistica"<sup>2</sup> per le soluzioni esclusivamente nazionali che propone rispetto ai problemi globali e complessi della società contemporanea.

L'inquadramento della AfD in una determinata tradizione politica sta occupando, tuttavia, gli scienziati della politica sin dalla sua nascita<sup>3</sup>. Il partito, nato con una forte connotazione anti-europeista ed in particolare anti-euro, si è focalizzato, nel corso del tempo, sui temi legati alla sicurezza e all'immigrazione, grazie ai quali ha potuto consolidarsi e raggiungere i maggiori successi elettorali.

In primo luogo l'AfD deve essere inquadrata in un fenomeno politico del nazionalismo e populismo che in Europa si è diffuso in modo più espansivo rispetto al passato a partire dalla crisi economico-finanziaria del 2008. Esiste indubbiamente un filo rosso che accomuna l'ascesa dei pur diversi movimenti di destra in Europa (in Francia, Polonia, Austria, Italia, Gran Bretagna, Grecia, Olanda, Ungheria ecc.) e, appunto, l'AfD. L'avversità nei confronti dei partiti tradizionali, che in molti paesi europei è crescente, rappresenta il consenso di base di cui può facilmente usufruire questo nuovo partito.

Si tratta, inoltre, di un movimento che dal punto di vista storico si richiama, seppur forse indirettamente, alla tradizione liberal-nazionale tedesca dell'Ottocento e che fino all'avvento del nazismo ebbe un chiaro profilo politico culturale in Germania ma che fu travolto dall'avvento di Hitler. Dopo il nazismo nacque sì un partito liberale ma con un approccio ben diverso rispetto alla tradizione precedente. L'AfD, per la sua retorica contro la cultura del '68 e per un'idea di democrazia che si fonda su una presunta omogeneità culturale, sociale se non addirittura razziale, si pone, evidentemente, al limite del perimetro valoriale stabilito dalla Legge fondamentale (art. 1 del *Grundgesetz*: 1) La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla. 2) Il popolo tedesco riconosce quindi gli inviolabili e inalienabili diritti dell'uomo come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo).

---

<sup>2</sup> Martin Walser, Intervista a La Lettura/Corriere della Sera, 5 giugno 2016.

<sup>3</sup> La letteratura è molto vasta: rimando solo a Simon T. Franzmann, *Calling the Ghost of Populism: The AfD's Strategic and Tactical Agendas until the EP Election 2014*, German Politics, 25, 4/2016, pp. 457-479.

L'AfD si inserisce, dunque, in un fenomeno politico-sociale in corso in Europa (e quindi anche in Germania) e che si contrappone radicalmente non tanto e non solo alla cultura dell'accoglienza (*Willkommenskultur*) – episodio temporalmente recente e limitato – quanto ai principi fondamentali su cui si è costruita l'intera cultura politica europea dal secondo dopoguerra e che vede l'apice istituzionale nella Carta europea dei diritti fondamentali. Il neo-nazionalismo si propone una rifondazione culturale che non solo restituisca sovranità agli Stati nazionali, ma che intende riproporre uno scontro già avvenuto negli anni Venti nel Vecchio Continente tra un'Europa che crede nella giustizia, nella libertà e nello stato di diritto e un'altra che distorceva l'idea di democrazia facendola corrispondere ad una società socialmente e culturale omogenea. Si tratta di un ritorno agli anni Venti del secolo scorso quando Carl Schmitt contrapponeva liberalismo e democrazia in quanto solo quest'ultima rendeva possibile tale omogeneità e richiedeva l'eliminazione e l'annientamento (*Vernichtung*) dell'elemento eterogeneo (che oggi potrebbe facilmente essere ricondotto allo straniero, immigrato o rifugiato che sia)<sup>4</sup>. Sappiamo com'è andata a finire.

Esiste indubbiamente anche una componente neo-nazista nel partito, certamente marginale e minoritaria, ma della quale non si può tacere. Del resto, il partito si distingue per una visione particolaristica della società, per una radicale contrarietà alla solidarietà economica e sociale (che si tratti dei rifugiati o degli Stati del Sud Europa).

AfD risponde alle paure, alle incertezze, al risentimento e alle irritazioni, alla sfiducia nei confronti dei politici, dei media e di tutti coloro che vengono visti come “casta” (in tedesco “die da oben”) e come tutti i movimenti neo-nazionalisti sfrutta il disagio dei cittadini per le disegualianze sociali crescenti, per una generica (quanto a volte infondata) sensazione di insicurezza. La debolezza e il limite di questo movimento sono nella proposta politica, in quanto esso risulta *de facto* assolutamente inadeguato a governare e ad affrontare tematiche difficili e articolate. La semplificazione dei problemi e delle proposte politiche (dalla chiusura delle frontiere all'abbandono della moneta

---

<sup>4</sup> Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1985, pp. 14-15: “Der Glaube an den Parlamentarismus, an ein *government by discussion*, gehört in die Gedankenwelt des Liberalismus. Er gehört nicht zur Demokratie. Beides, Liberalismus und Demokratie, muß voneinander getrennt werden, damit das heterogen zusammengesetzte Gebilde erkannt wird, das die moderne Massendemokratie ausmacht [...] Zur Demokratie gehört also notwendig erstens Homogenität uns zweitens – nötigenfalls – die Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen”.

unica) non riesce a superare i problemi legati ad una realtà che richiede altre risposte quali appunto l'inclusione sociale, un'ulteriore integrazione economica e fiscale, una politica di difesa e sicurezza comune e misure concrete a livello europeo per contrastare la disoccupazione.

La preoccupante ascesa dell'AfD dimostra la necessità di rilanciare il progetto europeo in funzione di un superamento del nazionalismo senza dover tuttavia ricadere ancora una volta in una forma di governance tecnocratica e rilanciando l'idea di un'unione federale che possa salvaguardare le identità nazionali (intesa, però, come un sincero e inclusivo riconoscimento in una tradizione culturale), ma, al contempo, possa dare alle istituzioni europee gli strumenti per poter governare i processi e i problemi sociali e politici in corso.

### *Il terzo Cancellierato Merkel.*

Il terzo mandato di Angela Merkel era iniziato nel segno della sua forza. Con il 41,5 per cento dei consensi ottenuti dall'Unione (CDU/CSU), Merkel era l'incontrastata dominatrice della politica tedesca. Tuttavia, l'Unione non aveva i numeri per governare da sola, in quanto le mancavano cinque seggi. L'alleanza con la SPD e l'avvio della seconda Grande Coalizione sotto la guida di Merkel non era però scontata; del resto, la stesura del contratto di coalizione con i socialdemocratici è stata lunga e complessa. La "quadratura del cerchio" si è raggiunta sulla base di tre pilastri fondamentali: il cosiddetto *Schwarze Null*, l'introduzione del salario minimo generalizzato e il pedaggio autostradale. Ognuno dei tre pilastri rispecchiava gli interessi di uno dei partiti di coalizione. Il pareggio di bilancio e l'assenza di nuovi debiti nel bilancio statale (*Schwarze Null*) era un cavallo di battaglia della CDU e del suo Ministro delle finanze Wolfgang Schäuble. Il salario minimo generalizzato a 8,50 era una richiesta della SPD che, inoltre, ha preteso i ministeri legati alla sfera sociale per cercare di contrastare l'emorragia di voti a sinistra e recuperare grande parte degli elettori delusi dai socialdemocratici. Infine, il pedaggio autostradale solo per stranieri era stato uno dei temi forti del partito gemello della CDU, la CSU. Proprio l'introduzione del pedaggio autostradale (rispetto al quale Merkel si è sempre dichiarata contraria) si è rivelato ben più complicato di quanto avesse previsto il Ministro dei trasporti Alexander Dobrindt (CSU). La Commissione UE ha fatto ricorso alla Corte europea di giustizia in quanto la scelta tedesca sarebbe discriminatoria e incompatibile con le regole del mercato interno.

Una questione a parte merita la politica estera. Il ministero è stato

occupato da Frank-Walter Steinmeier (SPD), ma sui temi più spinosi e complessi (dall'Unione europea alla crisi in Ucraina, dai rapporti con gli Stati Uniti d'America alla crisi migratoria) la linea è stata sempre data dalla Cancelliera Merkel che in diverse fasi del suo terzo mandato ha plasmato il suo profilo a livello internazionale in netta continuità con una scelta fatta sin dall'inizio del suo primo governo nel 2005.

Il terzo cancellierato di Angela Merkel può essere diviso in due fasi ben distinte, la cui linea di demarcazione è rappresentata dalla politica sui rifugiati avviata nell'estate del 2015, all'incirca a metà del suo mandato.

Se fino ad allora la Cancelliera era saldamente alla guida sia della Repubblica Federale, sia del suo partito (tanto che addirittura, il Ministro-Presidente di Amburgo, Torsten Albig della SPD, sosteneva la provocatoria tesi che il suo partito non aveva bisogno di presentare alcun candidato alternativo a Merkel perché la Cancelliera faceva magnificamente il suo lavoro), nella seconda fase ha invece gradualmente perso consenso (nei sondaggi la CDU è scesa di circa 8 punti percentuali) e soprattutto all'interno del suo partito è cresciuto il malcontento.

Le molteplici crisi dell'Europa sono state al centro dell'attività della Cancelliera tedesca, nella gestione delle quali ha privilegiato sempre l'approccio intergovernativo, divenuto l'unico vero mantra dei Capi di Stato e di governo europei negli ultimi dieci-quindici anni. Per ogni crisi che l'Unione europea ha dovuto affrontare si sono formati dei sottogruppi, come vengono definiti nel recente progetto di relazione di Guy Verhofstadt, di Stati membri. L'approccio iper-realistico del governo tedesco ma anche l'urgenza di dare risposte alle continue crisi che hanno afflitto l'Europa, hanno, di fatto, reso inutile qualunque discussione su una riforma istituzionale dell'Unione europea, pur necessaria considerati i suoi evidenti limiti strutturali<sup>5</sup>. Il principale timore è che in una fase politica con equilibri molto precari, e di fronte al crescente consenso nei confronti del nazionalismo da parte dell'opinione pubblica, una riforma dell'Unione che dovesse poi essere approvata dai parlamenti nazionali rischierebbe di essere affossata in grandi paesi come la Francia o anche l'Italia (ma anche in paesi più piccoli come l'Olanda o l'Austria), provocando la fine dell'intero progetto europeo. Oggi vediamo che, se durante la crisi finanziaria i cittadini del Vecchio con-

---

<sup>5</sup> Si veda a tal proposito il cosiddetto rapporto Verhofstadt in discussione al Parlamento europeo consultabile al link <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-585.741%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>.

tinente hanno creduto che il progetto europeo potesse fallire per l'implosione della moneta unica, in realtà, gli eventi più recenti hanno dimostrato che la fine di Schengen (con la costruzione di muri e barriere) potrebbe essere ben più grave ed avere addirittura conseguenze ben peggiori della crisi della moneta, in quanto mette in discussione non solo l'uguaglianza tra i popoli e gli Stati membri ma anche uno dei capisaldi del progetto europeo rappresentato dalla libera circolazione.

Bisogna pur riconoscere, tuttavia, che, pur privilegiando il metodo intergovernativo e l'approccio a geometria variabile per cui per ogni problema si trovano soluzioni e alleanze tra Stati membri ogni volta diverse, la Cancelliera tedesca è l'unica leader europea ad affrontare le questioni e i temi attuali con un approccio europeo se non, spesso, addirittura globale come dimostra l'importante viaggio in Africa svolto nel mese di ottobre del 2015. Negli ultimi anni la Germania è stato certamente il paese che più di altri ha avuto la lungimiranza e la forza di pensare all'Europa come ad un progetto politico e culturale per il futuro. Nessun Capo di Stato e di governo europeo come Angela Merkel sottolinea da anni e con particolare vigore l'importanza dell'Unione europea in un futuro globale in cui gli Stati nazionali (anche la stessa Germania) avranno sempre più difficoltà a trovare un ruolo nel mondo in seguito ai processi demografici in corso e all'emergere di nuove economie sempre più forti rispetto a quelle dei singoli Stati europei.

Infine, un altro aspetto di fondamentale importanza per comprendere il terzo mandato di Angela Merkel è il pareggio di bilancio. In un'Europa in cui la Germania ha preteso maggiore rigore di bilancio il governo tedesco sin dal bilancio 2014 non ha fatto nuovi debiti ed entro il 2020 il debito sarà entro il 60 per cento del PIL come previsto dai trattati europei. Pervicacemente perseguito dal governo tedesco ed in particolare dal Ministro Schäuble, la Germania si ritrova oggi con un surplus di 18 miliardi di euro che verranno investiti in formazione e ricerca e, anche come strumento di campagna elettorale per la CDU, per ridurre le tasse al ceto medio, un fascia sociale tradizionalmente vicina all'Unione ma che negli ultimi anni si è allontanata dal partito della Cancelliera.

*Quo vadis SPD?*

Il terzo ed ultimo aspetto che deve essere brevemente affrontato per completare il quadro in vista delle elezioni politiche del 2017 è il ruolo della SPD, che tra i due partiti di massa è quello maggiormente in difficoltà in termini di consenso – sin dalle elezioni politiche del 2009

ha perso numerosi voti posizionandosi intorno al 21-25 per cento. Erosa a sinistra dalla *Linke* e in crisi di leadership e contenuti, la socialdemocrazia tedesca non riesce più a determinare la politica tedesca e sembra sempre rincorrere la piattaforma politica imposta dalla CDU. Del resto, è certamente vero che nell'era Merkel la SPD si è vista sfilare molti dei tradizionali cavalli di battaglia, dall'abbandono dell'energia nucleare al salario minimo fino alla politica dell'accoglienza. La crisi della socialdemocrazia tedesca, tuttavia, inizia con l'*Agenda 2010* avviata dal governo Schröder, la cui eredità politica è stata pesantissima per la SPD. Se le riforme avviate dal governo rosso-verde hanno permesso di rimettere in ordine le finanze dello Stato tedesco e hanno creato i presupposti per la crescita degli ultimi anni, si sono rivelate fatali per la SPD che ha visto nascere alla sua sinistra una forza come la *Linke* che si è radicata e che si è stabilizzata intorno al 10 per cento dei consensi. In questo senso andrebbe anche rivisto il giudizio sull'era di Gerhard Schröder, forse sempre troppo benevolo nei confronti di un cancelliere che ha reso impossibile per il suo partito vincere le elezioni nelle tornate elettorali successive oltre che un qualsiasi dialogo politico con *Die Linke*. In particolare su quest'ultimo aspetto le responsabilità di Schröder sono molte e gravi.

La crisi della socialdemocrazia tedesca, tuttavia, non è un caso isolato e unico. Rientra in un processo involutivo generale della sinistra socialista e democratica in Europa. Con il processo di trasformazione del socialismo europeo in *terza via*, la sinistra europea ha gradualmente perso la sua identità fino a sbiadirsi in un liberalismo di sinistra che alla lunga si sta rivelando fatale<sup>6</sup>. I movimenti e partiti di sinistra radicale, come *Die Linke* in Germania, e più recentemente *Podemos* in Spagna, il *Front de gauche* in Francia o *Syriza* in Grecia si sono radicati non solo nelle fasce sociali più deboli ma anche nella classe dirigente e intellettuale impegnata da sempre a sinistra e che non ha mai condiviso la svolta moderata e neo-liberista della sinistra europea. Si tratta di un fenomeno complesso e di lunga durata che ha avuto un'accelerazione tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del XXI secolo. La sinistra europea non ha tratto vantaggio dall'internazionalizzazione dell'economia (il cosiddetto "turbocapitalismo"<sup>7</sup>) e non ha saputo crearsi una nuova

---

<sup>6</sup> La pensa diversamente Axel Honneth, *Die Idee des Sozialismus: Versuch einer Aktualisierung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2015, che sembra sostenere la tesi di un *left liberalism*. Segnalo anche Giuseppe Berta, *Eclisse della socialdemocrazia*, Bologna, il Mulino, 2010.

<sup>7</sup> Edward N. Lutwak, *La dittatura del capitalismo*, Milano, Mondadori, 1999.

identità davanti alle sfide della rivoluzione tecnologica informatica, dell'emergere di nuove economie nel mercato globalizzato e della finanziarizzazione dell'economica. Davanti a tali fenomeni, che hanno radicalmente modificato se non del tutto incrinato il modello di coesione sociale in Europa, la socialdemocrazia europea si è trovata impreparata e soprattutto non ha saputo ridefinire la propria identità rispetto ad un profilo ideologico che oramai non era più adatto ai nuovi tempi. La crisi dell'SPD va inquadrata esattamente in questo contesto ed è forse il caso più esemplare e significativo di questa crisi. Le partecipazioni a due grandi coalizioni (2005-2009 e 2013-2017), di per sé, non spiega la crisi del partito (che tra l'altro non si è ripreso neanche quando è stato all'opposizione tra il 2009 e il 2013) ed è, semmai, solo la conseguenza di un problema più profondo e complesso.

### *Germania 2017.*

Sono dunque questi gli elementi di fondamentale importanza per comprendere gli sviluppi in vista delle prossime elezioni politiche in Germania. In conclusione, diversamente da quanto più volte sostenuto da numerosi commentatori, ritengo che le elezioni tedesche, nonostante la presenza crescente dell'AfD, non rappresenteranno una svolta per il generale contesto politico europeo. Non ritengo che ci sarà alcun cambiamento radicale nella politica economica né nel ruolo che la Germania avrà in Europa. I processi politici – in particolare in Germania, ma vale anche a livello generale in Europa – sono molto spesso lenti e gradualisti.

## Note

---

### SOVRANITÀ FISCALE NAZIONALE O FISCALITÀ EUROPEA?

Con due recenti proposte di direttiva<sup>1</sup>, la Commissione europea ha posto nuovamente al centro dell'attenzione la questione dell'armonizzazione della base imponibile delle società, con l'obiettivo, in un primo tempo, di introdurre un criterio unico di determinazione della base imponibile individuale, e in un secondo momento di passare a una base imponibile comune. Tali regimi – obbligatori per i gruppi UE con un fatturato superiore a 750 milioni di euro e per i gruppi extra-UE che realizzino sul territorio dell'Unione tale fatturato, e facoltativo per le imprese con un fatturato inferiore – non comportano l'imposizione di un'aliquota unica in tutto il territorio dell'Unione, bensì unicamente lo stabilimento dei criteri per la determinazione dei profitti tassabili. Si tratta di un regime al quale non sarà possibile derogare attraverso accordi individuali e che dovrebbe consentire di abbassare i costi amministrativi a carico delle imprese operanti in più Stati membri; non saranno poi tassabili alcuni utili, quali gli investimenti in ricerca e sviluppo.

L'idea di una base imponibile comune per le società risale in realtà al 2011, quando la Commissione aveva presentato una proposta sulla base imponibile consolidata comune per le imprese europee<sup>2</sup>, che prevedeva però un regime di carattere facoltativo e che, trovando l'opposizione di alcuni Stati membri, non era mai sfociata in un atto dell'Unione.

Le ragioni del nuovo tentativo della Commissione di proporre re-

---

<sup>1</sup> *Proposal for a Council directive on a Common Corporate Tax Base* COM(2016) 685 final, 25.10.2016 (685 final 2016/0337 (CNS) Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a ...) e *Proposal for a Council directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) COM(2016) 683 final, 25.10.2016 (proposal for a Council Directive on a Common Consolidated ...).

<sup>2</sup> *Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società*, COM(2011) 121 definitivo, 16.3.2011 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52011PC0121>).

gole armonizzate in tale materia va ricondotta ai recenti scandali fiscali, e in particolare alla vicenda di Apple Irlanda, il cui trattamento fiscale da parte delle autorità irlandesi è stato dichiarato dalla Commissione contrario alle norme dell'Unione europea relative agli aiuti di Stato<sup>3</sup>, con conseguente obbligo del governo irlandese di recuperare una somma pari a 13 miliardi di euro più interessi. Tale ultima vicenda ha attirato più di altre l'attenzione dei media non solo per l'entità della somma che dovrebbe essere recuperata, ma anche per l'annuncio del governo irlandese di voler presentare ricorso, insieme ad Apple, contro la decisione della Commissione, e dunque di non voler recuperare la somma in questione, dovuto al timore di perdere la sua posizione di paradiso fiscale per le multinazionali. In particolare, nei confronti di Apple Sales International e Apple Operations Europe, due società di diritto irlandese, l'Irlanda aveva emanato due *rulings* che consentivano loro di fatto di assegnare la maggior parte degli utili a una sede fittizia, che in realtà non era ubicata in alcun paese, né aveva dipendenti o uffici propri; utili che in tal modo non erano tassati in nessuno Stato. Per citare i dati comunicati durante le audizioni pubbliche del Senato degli Stati Uniti relative al 2011, in quell'anno Apple Sales International registrava utili per circa 16 miliardi di euro, dei quali solo 50 milioni di euro erano considerati imponibili in Irlanda: l'aliquota applicata ad Apple Sales International corrispondeva dunque allo 0,05% dei suoi utili annui complessivi.

La vicenda – così come gli altri scandali fiscali emersi negli ultimi anni – solleva la questione della sovranità fiscale degli Stati membri e dell'influenza del diritto dell'Unione europea su quest'ultima. Nonostante il potere di riscuotere imposte spetti in maniera esclusiva agli Stati membri e l'Unione europea non abbia capacità fiscale, è indubbio infatti che il diritto dell'Unione interferisca in qualche misura con tale sfera di azione degli Stati.

In particolare, la vicenda Apple Irlanda sembra essere il frutto dell'interazione tra sovranità fiscale degli Stati membri e libertà di circolazione previste dai trattati. La prima implica che ogni Stato membro possa decidere autonomamente il trattamento fiscale delle imprese operanti sul proprio territorio; la seconda comporta che le imprese possano muoversi liberamente all'interno dell'Unione. Da tale interazione discende che, in un contesto fiscale non armonizzato, le multinaziona-

---

<sup>3</sup> V. il Comunicato stampa della Commissione del 30 agosto 2016 ([http://europa.eu-rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_it.htm](http://europa.eu-rapid/press-release_IP-16-2923_it.htm)).

li tentano di spostare i loro utili negli Stati membri nei quali l'imposizione fiscale è minima; dall'altro lato, tra gli Stati membri si crea una vera e propria concorrenza sul piano fiscale, e cioè il tentativo di ridurre le aliquote fiscali per attrarre investimenti sul proprio territorio e proteggere la propria base imponibile.

A tali comportamenti, il diritto dell'Unione europea oppone solo limiti piuttosto deboli. In particolare, per quanto riguarda la possibilità per le società di approfittare delle libertà di circolazione previste dal trattato e dunque di trasferire gli utili nello Stato nel quale la tassazione sia più favorevole, la Corte di giustizia (sentenze *Halifax*<sup>4</sup> e *Cadbury Schweppes*<sup>5</sup>) ha sottolineato che tale comportamento, perfettamente lecito se corrispondente a effettive transazioni commerciali, diviene vietato solo nell'ipotesi in cui un'impresa dia vita a costruzioni puramente fittizie (e dunque non corrispondenti a reali attività della stessa) all'unico fine di beneficiare abusivamente dei vantaggi previsti dal diritto dell'Unione. Inoltre, il diritto dell'Unione europea non vieta agli Stati membri di applicare aliquote fiscali favorevoli alle imprese operanti sul loro territorio, mentre ad essere vietata è la concessione di un trattamento di favore ad *alcune* imprese, dal momento che tale comportamento lederebbe la concorrenza e violerebbe il divieto di aiuti di Stato.

La coesistenza di 28 regimi fiscali differenti rende tuttavia senza dubbio complesso per le imprese di non grandi dimensioni esercitare la propria attività sul territorio di più Stati membri, contrariamente a quanto avviene per le grandi società multinazionali, per la difficoltà di avere un quadro chiaro della normativa fiscale applicabile. L'armonizzazione della base imponibile delle società avrebbe proprio lo scopo di semplificare tale quadro. Pur non imponendo infatti un'aliquota unica, essa consentirebbe di fare chiarezza su quali siano i profitti tassabili e a quale Stato membro essi siano imputabili, e comporterebbe un notevole risparmio dei costi amministrativi, soprattutto per le medie e piccole imprese. Secondo le stime della Commissione, con l'adozione del regime della base imponibile consolidata, per queste ultime i costi per l'apertura di una filiale all'estero potrebbero infatti diminuire fino al 67% e vi sarebbe una riduzione fino al 30% degli oneri fiscali.

La vicenda Apple Irlanda, tuttavia, impone di affrontare il problema della sovranità fiscale anche da un punto di vista differente, più propriamente macroeconomico. In effetti, la volontà del governo irlandese di

---

<sup>4</sup> Corte di giustizia, sentenza 21 febbraio 2006, causa C-255/02, *Halifax*.

<sup>5</sup> Corte di giustizia, sentenza 12 settembre 2006, causa C-196/04, *Cadbury Schweppes*.

impugnare la decisione della Commissione relativa al recupero degli aiuti e dunque di rinunciare in ultima analisi al recupero di 13 miliardi di euro, mostra l'importanza che una politica fiscale volta ad attrarre investimenti sul territorio ha assunto per alcuni Stati della zona euro, ormai privi della possibilità di utilizzare strumenti di politica monetaria per raggiungere i propri obiettivi macroeconomici. Come sottolinea Apple in una lettera inviata alla Comunità Apple in Europa in seguito alla decisione della Commissione, quest'ultima, dunque, "would strike devastating blow to the sovereignty of EU member states over their own tax matter".

E' tuttavia opportuno mettere in luce che l'idea che in materia fiscale gli Stati membri siano pienamente sovrani costituisce ormai un mito. Mentre negli anni Settanta il piano Werner, nel prospettare la possibilità di una moneta unica, sottolineava come la politica monetaria non potesse essere separata dalla politica economica e fiscale, la scelta operata a Maastricht ha seguito il cammino opposto: il trasferimento della politica monetaria a livello europeo e il mantenimento delle politiche economiche e fiscali a livello nazionale, accompagnato dal coordinamento di queste a livello europeo. La crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, tuttavia, ha evidenziato l'insostenibilità di questo modello, e ha condotto alla necessità di adottare misure sempre più stringenti di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati legati dalla moneta comune, portando di fatto le istituzioni europee a ingerirsi in modo sempre più profondo nei settori rimasti di competenza degli Stati membri. Se la politica fiscale costituisce tuttora uno dei capisaldi della sovranità statale, non si può dunque evitare di notare come questa realtà sia più di facciata che di sostanza: molte scelte sulla tipologia di risorse fiscali e sull'utilizzo di queste sono infatti ormai dettate dal livello europeo.

Per non affrontare il passo dell'attribuzione di competenze in materia economica e fiscale al livello sovranazionale si è giunti dunque a una situazione in cui nessun livello di governo è più in possesso di strumenti efficaci ai fini della politica economica; e in cui, soprattutto, esistono gravi implicazioni dal punto di vista della legittimazione democratica. In effetti oggi assistiamo a uno svuotamento del potere degli Stati di esercitare la loro potestà fiscale in modo autonomo (e al conseguente svuotamento del potere dei cittadini di controllarne, attraverso i parlamenti nazionali, la gestione), e all'attribuzione di poteri di controllo sempre più stringenti a un livello (quello europeo) privo di un governo legittimato democraticamente. Il potere di determinare le linee direttrici delle politiche fiscali degli Stati dell'eurozona è dunque nelle

mani di organi sottratti al controllo dei cittadini. Solo il riallineamento di competenza monetaria e competenza fiscale, e dunque l'attribuzione di una capacità fiscale all'eurozona sotto il controllo del Parlamento europeo, potrebbe sanare questa contraddizione.

*Giulia Rossolillo*

## **UNIONE FEDERALE E DIFESA EUROPEA**

Non è facile sciogliere i nodi che hanno impedito e tuttora impediscono agli europei di dotarsi di una capacità e credibilità autonoma nella politica estera e della difesa. Non lo è stato dopo la seconda guerra mondiale, agli inizi del processo di integrazione europea, come testimonia il fallimento della CED. Né dopo la fine del bipolarismo, quando sembravano aprirsi degli spiragli per costruire un nuovo ordine continentale e mondiale basato su un sistema di sicurezza reciproca tra Est e Ovest. E neppure quando, agli inizi di questo secolo, l'occupazione dell'Iraq da parte delle truppe americane e britanniche aveva indotto Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo a rilanciare la proposta di creare un quartier generale europeo più autonomo dagli USA.

Lo vediamo anche oggi, dopo che l'esito del referendum britannico a favore di Brexit, e a maggior ragione l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti, hanno rilanciato il tema della difesa europea. Le proposte finora avanzate rimangono estremamente prudenti, perché i governi e la Commissione europea sono consapevoli delle forti tensioni che caratterizzano in questo momento i rapporti tra i paesi europei, e perché le preoccupazioni elettorali dei singoli governi li spingono all'immobilismo. Come ha più volte spiegato l'Alto rappresentante e Vice presidente della Commissione europea Federica Mogherini, in questo momento non è neppure in discussione la creazione in tempi rapidi di un esercito europeo. Questo obiettivo non solo non è all'ordine del giorno e non è perseguibile nell'ambito degli attuali Trattati, ma non sarebbe neppure auspicabile, in quanto "anche la NATO non ha di per sé un esercito"<sup>1</sup>. Cosa questa solo formalmente vera, in

---

<sup>1</sup> Si vedano in proposito le dichiarazioni rilasciate da Federica Mogherini in occa-

quanto la credibilità della NATO si basa proprio sulla forza e capacità d'azione e deterrenza di un esercito, quello americano, il cui ruolo è stato e resta fondamentale in qualsiasi operazione militare di rilievo dalla fine della seconda guerra mondiale sino ad oggi.

Non bastano dunque i timori suscitati dalla prospettiva di un disimpegno finanziario oltre che militare americano dalla difesa dell'Europa, ribadita ed accentuata da Trump (ed espressione di un malessere e di un malcontento che covano da tempo oltre Oceano<sup>2</sup>) per convincere gli europei della necessità di uscire dalla logica di un mero rafforzamento dell'alleanza militare tra loro e di creare una vera Unione della difesa.

Per fare il punto su che cosa c'è di concreto nel dibattito europeo, prendiamo brevemente in considerazione quanto la Commissione europea ed i governi hanno proposto in ordine cronologico.

I. *La Global Strategy* della Commissione europea, presentata al Consiglio europeo di fine giugno, si basava su tre linee guida, riprese poi in tutti i documenti successivi.

La prima riguarda il pieno sfruttamento dei Trattati esistenti, a partire dall'impiego dei *battle groups*, unità militari di 1500 soldati forniti a turno dagli Stati, che sono diventati operativi dal 2007 ma che non sono mai stati utilizzati, sotto il comando del Consiglio dell'Unione europea. Non è difficile capire perché questo strumento è rimasto inutilizzato. Il loro quartier generale ha sede itinerante in funzione della composizione del gruppo. Per quanto riguarda le risorse a loro disposizione, esse dipendono da quanto i singoli Stati facenti parte dei gruppi sono disposti a spendere. A complicare la loro struttura organizzativa ed operativa c'è il fatto che tra i paesi partecipanti a rotazione nei vari gruppi ci sono anche paesi non membri dell'UE ma che fanno parte della NATO (come la Norvegia e la Turchia); paesi che non sono

---

sione dei suoi interventi il 5 ed il 27 settembre e la conferenza stampa del 14 novembre in occasione della riunione d'emergenza dei Ministri degli esteri e della difesa dei 28 per discutere dell'implementazione della *Global Strategy* proposta dalla Commissione: [www.facebook.com/f.mogherini/?fref=ts](https://www.facebook.com/f.mogherini/?fref=ts).

<sup>2</sup> Una esplicita e formale richiesta agli europei di farsi maggiormente carico della loro difesa era già stata avanzata durante la presidenza Obama dall'allora Segretario alla Difesa degli USA Robert Gates, il quale aveva messo in guardia senza mezzi termini che “la pazienza e la volontà del Congresso e del mondo politico americano in generale di pagare per la difesa di Stati che non mostrano alcuna volontà di spendere quanto necessario o di fare i cambiamenti necessari per poter essere considerati dei credibili e capaci partner per garantire la propria sicurezza, stanno finendo”, *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, as delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011, <https://www.scribd.com/document/57526818/Secretary-Gates-Address-About-NATO-s-Future>.

membri né dell'UE né della NATO (come la Macedonia e l'Ucraina); mentre ci sono paesi che pur essendo membri dell'UE non partecipano alla formazione dei *battle groups* (come la Danimarca e Malta). Ma il punto più rilevante sottolineato dalla *Global Strategy* riguarda l'implementazione degli articoli 42.6 e 46 dei Trattati, in cui si prevede la possibilità di attivare le cooperazioni strutturate permanenti tra alcuni paesi in materia militare. Un meccanismo anch'esso finora mai attivato, in quanto pur potendo essere avviato con voto a maggioranza qualificata, per funzionare resta soggetto alla regola dell'unanimità tra gli Stati aderenti (e quindi ad un pre-accordo unanime su che cosa fare insieme). Consapevole delle difficoltà insite nell'avvio e nell'attuazione pratica di questa procedura, l'Alto rappresentante Federica Mogherini ha allora anche evocato la possibilità di implementare l'attuazione dell'art. 42.7 (che riguarda l'obbligo di aiuto e assistenza tra Stati vittime di aggressioni armate sul proprio territorio) ed il mai utilizzato art. 44 (che riguarda l'affidamento del compito di assolvere a determinati compiti militari ad un gruppo di Stati da parte del Consiglio).

La seconda linea guida della *Global Strategy* consiste nell'esplorare le possibilità di migliorare la pianificazione ed il coordinamento delle operazioni militari e civili congiunte nelle zone di crisi.

La terza linea guida riguarda l'identificazione delle attività industriali e tecnologiche strategiche da promuovere in comune nel campo della difesa, anche attraverso dei meccanismi di incentivazione finanziaria.

Come si vede, l'orizzonte di sviluppo della *Global Strategy*, su cui gli Stati membri sono stati chiamati ad avanzare ulteriori riflessioni e proposte, sul piano istituzionale segue il metodo intergovernativo codificato nei Trattati esistenti in materia di difesa e politica estera, mantenendo uno stretto controllo del Consiglio per quanto riguarda sia l'avvio di cooperazioni più strette, sia, soprattutto, la loro implementazione ed il loro finanziamento.

II. A questa proposta la Francia e la Germania avevano prontamente risposto con considerazioni e suggerimenti che, nella sostanza, restavano nel quadro tracciato dalla Commissione. Dopo la presentazione del piano della Commissione europea, Parigi e Berlino hanno inviato ben tre contributi. Il primo dei ministri degli esteri Jean-Marc Ayrault e Frank-Walter Steinmeier (27 giugno); il secondo dei Ministri degli interni Bernard Cazeneuve e Thomas de Maizière (23 agosto); ed il terzo dei ministri della difesa Jean-Yves Le Drian e Ursula von der Leyen (11 settembre). Con quest'ultimo i due ministri della difesa hanno ribadito l'importanza di tradurre in azioni concrete la *Global Strat-*

egy, di utilizzare le cooperazioni strutturate permanenti e di istituire un quartier generale. Ma hanno anche precisato che ogni eventuale catena di comando dovrebbe far capo al Comitato politico e di sicurezza dell'Unione europea, costituito dagli ambasciatori degli Stati membri a Bruxelles e presieduto dai rappresentanti del Servizio europeo per l'azione esterna. E, per quanto riguarda gli aspetti finanziari, Francia e Germania, pur auspicando la creazione di nuovi strumenti finanziari dedicati, non hanno voluto specificare come reperirli e governarli.

III. La stessa indeterminatezza la ritroviamo nell'intervento dell'ottobre scorso del ministro tedesco delle finanze Wolfgang Schäuble, il quale ammetteva che l'Unione europea "avrebbe bisogno di un bilancio comune per la difesa", e che le risorse finanziarie dei paesi dell'Unione nel settore della difesa, qualora venissero messe in comune, ammonterebbero ad una somma molto superiore alle spese militari della Russia. Ma anche il Ministro Schäuble non spiegava in quale quadro sarebbe possibile la messa in comune di queste risorse, né come questa sua proposta si possa conciliare con l'attuale politica del governo tedesco, il quale ha unilateralmente deciso un consistente aumento del bilancio della difesa nazionale per i prossimi cinque anni, dopo 25 anni di riduzioni delle spese.

IV. Da parte sua, il contributo che l'Italia ha fornito alla riflessione sulla *Global Strategy*, con il *paper* presentato dai Ministri degli esteri Gentiloni e della difesa Pinotti, pur inserendosi anch'esso nel quadro delle politiche da perseguire nel quadro esistente, e dichiarandosi quindi anch'esso favorevole all'uso dei *battle groups* ed all'avvio di cooperazioni strutturate permanenti, ha proposto di compiere un ulteriore passo avanti. Il *paper* suggerisce infatti che, parallelamente al pieno uso delle possibilità offerte dai Trattati, "gli Stati membri con un più alto livello di ambizione si preparino ad avanzare verso una Unione europea della Difesa". Il modello di riferimento sarebbe quello di Schengen, in cui "i paesi disposti a condividere forze, comandi, controllo, manovra e capacità di intervento potrebbero creare una *Forza multinazionale europea* (FME) in permanenza a disposizione del Quartier generale della UE per costituire "il nucleo iniziale della futura *Forza integrata europea*". Questa proposta, a differenza delle precedenti, si pone dunque il problema della natura che dovrebbe avere un esercito europeo, ma senza affrontare quello del contesto istituzionale in cui inquadrarla. Il che è piuttosto sorprendente quando si considera che il *paper* italiano parte proprio dalla constatazione che "quando il contesto non corrisponde più alle aspirazioni del tempo in cui viviamo, allora bisogna cambiare il contesto".

V. Il 14 novembre 2016 i Ministri degli esteri e della difesa dei 28 paesi dell'Unione europea hanno dato il loro assenso all'*Implementation Plan on Security and Defence* presentato da Federica Mogherini<sup>3</sup>. Questo piano, che dovrà essere sottoposto ai Capi di Stato e di governo nei prossimi vertici, è stato salutato dai Ministri della difesa francese e tedesco come un passo avanti per promuovere una maggiore autonomia strategica in campo militare diminuendo nel contempo la dipendenza europea da Washington. In realtà esso non rappresenta un significativo progresso rispetto alle proposte già in campo. In due punti in particolare esso conferma tutte le difficoltà e le titubanze dei governi nel procedere davvero su questa strada, laddove si affrontano gli aspetti finanziari e quello dell'avvio delle cooperazioni strutturate nel campo della difesa. Per quanto riguarda la solidarietà finanziaria, ci si limita infatti a constatare che gli "Stati membri sono d'accordo nel considerare i finanziamenti in modo approfondito, nell'ottica di rafforzare la solidarietà, l'efficacia e la flessibilità adeguate al livello di ambizione necessario per elevare la capacità di risposta della politica di sicurezza e difesa comune" (punto 11 del documento). Sul secondo aspetto, per sfruttare appieno il potenziale del Trattato, gli Stati membri si dichiarano semplicemente "d'accordo nell'esplorare il potenziale di un'unica ed inclusiva cooperazione strutturata permanente basata sulla volontà degli Stati membri di rafforzare la politica di difesa e sicurezza comune sulla base di impegni concreti. A questo proposito, qualora richiesto, l'Alto rappresentante potrà fornire ulteriori elementi ed opzioni" (punto 12 del documento).

\* \* \*

La necessità di cambiare il quadro istituzionale in cui prendere le decisioni ed agire non rientra pertanto al momento tra le preoccupazioni prioritarie di chi vuole realizzare la difesa europea. Eppure si tratta del punto cruciale, come ha sottolineato tra gli altri un commento al *White Paper* del governo tedesco sulla difesa<sup>4</sup> pubblicato dalla *Stiftung Wissenschaft und Politik* in un significativo passaggio. "La po-

---

<sup>3</sup> *Implementation Plan on Security and Defence*, by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission, and Head of the European Defence Agency, 14 November 2016, [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/implementation-plan-on-security-and-defence\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/implementation-plan-on-security-and-defence_pdf/).

<sup>4</sup> *The 2016 White Paper*, Federal Ministry of defence, [https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/tut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9pNyydP1wkHxOun5kap5-QW6uIwDwHf6z/](https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/tut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9pNyydP1wkHxOun5kap5-QW6uIwDwHf6z/).

litica di sicurezza e difesa comune europea”, scrivono gli autori di questo commento, “è fallita a causa della mancanza di volontà politica. Quando si usa il termine ‘unione’ nel contesto dell’integrazione europea, questo non può che significare una messa in comune a lungo termine delle politiche in questione, come nel caso dell’Unione monetaria. Nel caso della difesa questo significa prevedere un Commissario con l’autorità di comando sulle truppe europee ed il trasferimento di alcuni poteri dai parlamenti nazionali al Parlamento europeo. Questo salto nel processo di integrazione può essere un obiettivo della politica di sicurezza tedesca nella misura in cui chi è consapevole della necessità di compierlo è esplicito nel proporlo, mettendo in evidenza i passi da fare in quella direzione e il calendario vincolante da rispettare, proprio come avvenne per l’Unione monetaria. Nell’attuale situazione di diffusa avversione nei confronti di una maggiore integrazione, gli argomenti presentati dal *White Paper* (del governo tedesco, ndr) per una Unione di sicurezza e difesa possono apparire ambiziosi, ma in realtà sono incerti e timidi”<sup>5</sup>. Si tratta di critiche che, a ben vedere, riguardano un po’ tutto il dibattito odierno sulla difesa.

\* \* \*

Il fatto che i paesi dell’Unione europea si trovino nell’area di confronto geopolitico tra USA e Russia, e di confine con regioni africane e mediorientali ancora ad alta instabilità politica ed economica, li espone strutturalmente a rischi di crisi o di accordi presi sulle loro teste. Se tali rischi non saranno affrontati in modo coerente, la sicurezza dell’Europa occidentale è a rischio e diventa possibile la sua disgregazione. La posta in gioco per l’Europa non è più soltanto la conservazione del benessere raggiunto, ma la pace. Per la stretta interazione che c’è tra la politica di sicurezza e quella estera, insieme a quella commerciale e delle infrastrutture nel campo dei trasporti e delle comunicazioni, e a quella industriale ed energetica, è solo un palliativo pensare di affrontare la questione della difesa dell’Europa, nei suoi aspetti interni ed esterni, semplicemente attraverso una maggiore cooperazione settoriale in campo militare fra Stati e governi, senza neanche porsi il problema della creazione e della gestione di un esercito europeo, per quanto pic-

---

<sup>5</sup> Markus Kaim, Hilmar Linnenkamp, *The New White Paper 2016 – Promoting Greater Understanding of Security Policy*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – German Institute for International and Security Affairs, Comments 2016/C 47, November 2016 - [http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/the\\_new\\_white\\_paper\\_2016.html](http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/the_new_white_paper_2016.html).

colo o grande questo possa essere; e per quanto poco o tanto la sua struttura operativa possa essere coordinata ed articolata dal livello europeo a quello nazionale. Ed è altrettanto illusorio pensare di lasciare in sospeso la questione della natura ed articolazione della capacità difensiva europea in un'era in cui la deterrenza nucleare continuerà a giocare un ruolo importante. Un'era in cui, come ha osservato il gruppo di dialogo russo-americano *Club Valdaj* nell'aprile scorso nel suo rapporto *Che cosa rende possibile la guerra fra grandi potenze*, siamo di fronte ad “una chiara tendenza ad allontanarsi dalle regole di guerra in senso stretto o dall'esistenza di qualsiasi tangibile separazione fra pace e guerra”. E in cui il terreno di confronto fra i grandi poli continentali si è esteso allo spazio, al cyberspazio, alle grandi infrastrutture elettroniche di comando e controllo, a quelle energetiche, finanziarie e di informazione. E dove qualsiasi tensione su scala regionale, e a maggior ragione qualsiasi eventuale conflitto, rischia di “distruggere parti importanti del mondo moderno da cui tutti gli Stati dipendono”<sup>6</sup>.

La stessa esperienza storica ci ha insegnato che i tentativi di integrazione settoriale in campo militare non riescono a decollare se non si accompagnano ad un disegno di unione politica, perché non possono prescindere né dal legame con la politica estera, né dal problema del controllo politico. Lo testimonia anche il primo tentativo fallito di creare un esercito europeo attraverso la Comunità europea di difesa (CED). Questo progetto era nato dall'idea di creare istituzioni simili a quelle della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) con competenze militari anziché economiche, senza alcun riferimento a istituzioni politiche con caratteristiche democratiche e federali. Ma ben presto nelle trattative era emersa la contraddizione di voler affrontare la questione della difesa dell'Europa occidentale di allora senza sciogliere il nodo del governo necessario per gestirla. Fu grazie ad Altiero Spinelli e ad Alcide de Gasperi che questa contraddizione venne superata, collegando la creazione dell'esercito europeo all'instaurazione di un'autorità politica sovranazionale fondata sul voto diretto degli europei. Questa scelta trovò la sua traduzione concreta nel progetto di Comunità politica europea (CPE) elaborato tra il settembre 1952 ed il marzo 1953 dall'assemblea allargata della CECA (Assemblea *ad hoc*). Vale la pena ricordare l'introduzione ai documenti di presentazione di quel trattato politico predisposto dal Comitato costituzionale presieduto da Von Brentano: “*Fir-*

---

<sup>6</sup> Si veda *La sindrome di Versailles*, editoriale del numero di Limes su *Russia-America la pace impossibile*, 9/2016.

*mando il trattato istitutivo della CED il 27 Maggio 1952, i Sei governi dichiararono di essere consapevoli di ‘compiere un nuovo ed essenziale passo verso la creazione di ‘un’Europa unita’. Il Trattato non si limita-va infatti a dare espressione verbale alla comune determinazione dei Sei paesi di integrare le loro forze armate in un esercito europeo nell’ambito di una comunità sovranazionale; esso stabiliva anche la procedura da seguire per disegnare la struttura definitiva dell’Europa. In base all’articolo 38 del Trattato, l’Assemblea della CED veniva incaricata di esaminare entro sei mesi dal suo insediamento ‘la costituzione di un’Assemblea della Comunità europea di difesa, eletta democraticamente’ che ‘costituisse uno degli elementi di una struttura federale o confederale, basata sul principio della separazione dei poteri e dotata, in particolare, di un sistema di rappresentanza bicamerale’”.* Il disegno originario di una integrazione settoriale nel campo militare, per essere promosso, aveva dunque dovuto essere inserito in un chiaro disegno di unione che, se fosse arrivato in porto, avrebbe dato, questo sì e concretamente, avvio alla costruzione di uno Stato federale europeo<sup>7</sup>.

Non è casuale il fatto che Guy Verhofstadt abbia richiamato il precedente storico della CPE nel suo discorso del 12 luglio 2016 di fronte alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo. E che lo abbia fatto per ribadire che il punto essenziale da affrontare per districarsi dalle varie crisi e per superare l’impotenza, resta quello della realizzazione, tuttora incompiuta, di una comunità, di una unione politica. E infatti il rapporto Verhofstadt<sup>8</sup> pone il tema della difesa e quello della politica estera nel quadro di una riforma in senso federale delle istituzioni europee.

\* \* \*

Alla luce di tutto ciò, è evidente che il nodo della difesa europea non può essere sciolto, oggi come nel secolo scorso, limitandosi ad affrontare alcuni aspetti settoriali e senza aprire una prospettiva di evoluzione in senso federale dell’attuale assetto dell’UE. Limitarsi ad affrontare la questione di una maggiore integrazione in campo militare senza voler superare l’ottica puramente intergovernativa rischia di portare ad un insuccesso, proprio perché, nel campo della difesa, la capacità di agire, ancor

---

<sup>7</sup> Si veda in proposito Sergio Pistone in *Il ruolo di Altiero Spinelli nella genesi dell’art. 38 della CED e del progetto della CEP*, Contributions to the Symposium in Luxembourg, 17-19 Maggio 1989, Publications of the European Community Liaison Committee of Historians, Milano, Giuffrè, 1993.

<sup>8</sup> Questo rapporto è in discussione al Parlamento europeo, che dovrebbe votarlo entro la fine del 2016.

di più rispetto alla moneta, non è solo una questione di regole, ma di *potere* e di *sovranità*.

Come avviene anche in altri settori, a partire da quello economico e finanziario, in cui sono urgenti politiche europee efficaci, le proposte attuali sulla difesa si scontrano con la paura dei governi di costruire un vero potere sovranazionale (federale) a livello europeo, con ciò pretendendo di restare nel quadro intergovernativo. Mentre, come ha osservato Wheare, solo nelle federazioni “lo strumento d’azione è un governo con il potere di decidere e di eseguire nei campi di comune interesse”<sup>9</sup>.

Smontare questi alibi, e collegare i temi della difesa europea al disegno dell’unione federale, deve diventare pertanto il compito prioritario per tutti coloro i quali sono consapevoli della necessità e dell’urgenza di contribuire a preservare la pace in Europa e nel mondo.

*Franco Spoltore*

## ALCUNE RIFLESSIONI SUGLI ACCORDI GLOBALI DI LIBERO SCAMBIO

Dopo un lungo e travagliato parto, finalmente il 30 ottobre a Bruxelles, il Consiglio, la Commissione europea e il governo del Canada hanno firmato, sebbene in via provvisoria, il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA). Le difficoltà incontrate per siglare questo accordo, concluso già nel 2014 dopo sette anni di negoziato, sono sorte a seguito della controversa scelta, compiuta dalla Commissione europea su pressione di alcuni Stati membri, di derubricare la natura dell’accordo da natura esclusiva a natura mista, contrariamente a quanto sostenuto inizialmente. Ciò ha reso possibile anche il momentaneo blocco della firma da parte del governo vallone, che ha abbandonato il veto solo grazie alle pressioni congiunte della Commissione e degli altri Stati membri, nonché del governo centrale belga e del governo regionale fiammingo, e solo dopo aver ricevuto assicurazioni specifiche riguardo ai propri settori di interesse (prevalentemente agricoltura).

---

<sup>9</sup> K. C. Wheare, *The Constitutional Structure of the Commonwealth*, Oxford University Press, London, 1963. Si leggano in proposito le sue considerazioni in relazione ai limiti della cooperazione alle pagg.128-129 e 135-136.

La mossa della Commissione di derubricare l'accordo deriva da diversi motivi: da una parte obiezioni di natura legalistica, circa il fatto che il trattato effettivamente copre molte aree di natura non esclusivamente europea (e su cui quindi le istituzioni nazionali, in base agli attuali Trattati, possono scegliere di mantenere l'ultima parola); su questa base diventa necessario il consenso di tutti gli Stati membri, attraverso la ratifica parlamentare. Dall'altra considerazioni di natura politica: subito dopo il risultato della vittoria dei *Leave* nel referendum britannico del 23 giugno, la Commissione europea ha cercato un modo per diminuire la pressione di euroscettici, parlamenti nazionali e governi più protezionistici. La scelta inoltre è avvenuta mentre, contemporaneamente, era in corso una causa presso la Corte di giustizia UE su un altro accordo di natura analoga, riguardante invece Singapore, il quale creerà un precedente che metterà una parola definitiva sulla natura e la relativa competenza di questi accordi.

Sulla procedura che si è deciso di utilizzare si gioca proprio una delle questioni fondamentali di come dovrà costruirsi l'assetto federale europeo, se e quando si riuscirà a realizzarlo. Occorrerà ovvero decidere se questi accordi che per loro natura sono "*comprehensive*" debbano essere esclusiva di un governo federale unico, oppure se si debba optare per un modello più multilivello, maggiormente sussidiario e che coinvolga maggiormente gli Stati membri sia in fase di negoziazione, sia in fase di ratifica. La sentenza della Corte di giustizia sul trattato UE-Singapore sarà da questo punto di vista fondamentale per definire in quale direzione, in caso si aprisse il processo di revisione dei Trattati, si dovrà sviluppare l'assetto istituzionale europeo in questo specifico ambito.

Sia il CETA, sia il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) che vede coinvolti gli USA e la UE, hanno una natura molto specifica. Nascono innanzitutto dalla situazione di stallo decennale che si è creata all'interno del WTO ed hanno quindi lo scopo di bypassarlo da una parte, creando una realtà parallela, e dall'altra di influenzarlo, facendo in modo che si affermino determinati standard proprio sulla base di questi grandi trattati commerciali, in modo da indirizzare le decisioni a livello di WTO. Non è quindi sorprendente l'irritazione da parte di alcuni BRICS e di altri emergenti, che in questo modo vedrebbero di fatto affermarsi degli standard commerciali diversi dai loro, sui quali non hanno potuto avere influenza e che per questo vedono in modo non favorevole. La questione è comunque molto delicata: da una parte gli accordi come il CETA e il TTIP o il TPP (*Trans-Pacific Partnership*) permettono di uscire da una situazione di stallo, dall'altra ri-

schiano di minare ancora di più la stabilità del WTO, che sebbene sia disfunzionale, rimane comunque l'unica sede deputata ad accordi multilaterali di natura commerciale.

Proprio per la loro natura globale, CETA e TTIP sono spesso messi sullo stesso piano, e il primo è considerato una sorta di modello per il secondo. Quest'ultima è anche una delle ragioni delle contestazioni nate intorno a questo trattato, che in realtà recepisce tutte le condizioni poste dagli europei, ma che rischia così di naufragare nel corso delle ratifiche nazionali che dovranno suggellare il trattato, e grazie alle quali ciascun parlamento nazionale, – o addirittura in certi casi sub-nazionale – ha potere di veto. I critici tendono però a dimenticare una differenza fondamentale tra i due accordi: la controparte. Infatti il Canada, sebbene sia geograficamente uno dei paesi più vasti oltreché una delle principali economie del mondo, è un paese con una popolazione paragonabile a quella spagnola in termini numerici e ha sviluppato una forma di federalismo molto meno centralizzata rispetto a quella degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti, viceversa, hanno sviluppato una forma maggiormente centralizzata, e in più sono la principale economia del mondo oltreché, ancora, la principale potenza militare, oltre ad avere uno dei maggiori mercati in termini di appalti pubblici (*procurement*). Questo fa sì che il rapporto tra UE e USA, proprio per la diversa struttura, rischia di essere sbilanciato a favore di Washington, contro un'Unione poco coesa. Quando sarà insediata la nuova Amministrazione americana sotto la guida di Trump diventerà più chiaro se ci sarà un futuro, e, nel caso, quale, per il TTIP – anche se visto il destino del TPP, l'accordo siglato con i paesi del Pacifico, sembra un'ipotesi molto, molto improbabile.

Tra i punti più delicati di questi accordi, una questione estremamente controversa è quella dei cosiddetti sistemi di arbitraggio, ovvero gli *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS), che sono uno degli scogli più grossi nei negoziati del TTIP. Sotto questo aspetto il CETA introduce una novità importante, il cosiddetto *Investment Court System* (ICS) che prevede un Tribunale permanente composto da 15 membri che saranno nominati direttamente dall'UE e dal Canada, contrariamente a quanto accade con il sistema in vigore; e un tribunale d'appello che potrà rivederne le decisioni. Si tratta pertanto di un sistema che permette di superare molti dei limiti di arbitrarietà e opacità che caratterizzano l'attuale meccanismo normalmente adottato negli accordi commerciali. e che garantisce una soluzione delle dispute molto più istituzionalizzato e in grado, pur garantendo un livello elevato di protezione degli investitori, di preservare pienamente il diritto dei governi di regolamentare e perse-

guire gli obiettivi di politica pubblica rivolti alla tutela della salute, degli standard di sicurezza e di sostenibilità ambientale.

Nonostante questi e altri progressi compiuti nel corso dei negoziati, e nonostante gli indiscussi vantaggi che, complessivamente, derivano da questo tipo di accordi sia in termini di crescita che di creazione di nuovi posti di lavoro, nonché di incremento della competitività e della propensione all'innovazione, il TTIP e il CETA continuano comunque ad essere oggetto di contestazioni molto forti, non solo su questo lato dell'Atlantico, ma anche dal versante americano. Donald Trump in campagna elettorale non ha esitato ad adottare una linea mercatamentemente protezionistica e anti-TTIP, con l'obiettivo di proteggere il lavoro americano dall'Europa, nata "per battere l'America nel fare i soldi". Lo stesso Bernie Sanders sul versante democratico aveva una linea simile, seppur incentrata su argomentazioni più anti-multinazionali che protezionistiche, che avevano costretto anche Hillary Clinton a una linea maggiormente cauta sul TTIP e sul libero scambio. E' il segnale che il trend anti-libero mercato e anti-globalizzazione si sta affermando su entrambe le sponde dell'oceano, spinto da opinioni pubbliche che, come dimostrano la Brexit e l'elezione di Trump, vedono il fenomeno della globalizzazione come pericoloso perché fuori controllo. Tuttavia, così facendo, soprattutto ora che Trump si prepara ad insediarsi alla Casa Bianca, rischiano di far saltare questi tentativi, per quanto parziali, di governare il trend.

*Francesco Violi*

## **IL G20 DI HANGZHOU, LA CRISI DELL'OCCIDENTE E LE RESPONSABILITA' DEGLI EUROPEI**

Il Fondo monetario internazionale ha pubblicato in ottobre il *World Economic Outlook* del 2016<sup>1</sup> in cui analizza gli ultimi sviluppi dell'economia e della finanza mondiali. La crescita della produzione mondiale continua a essere sostenuta (il FMI prevede una crescita del 3,1% nel 2016), guidata dall'Asia, e dall'India in particolare (con una crescita intorno al 7,5%), mentre "nelle economie avanzate, la prospetti-

---

<sup>1</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/>.

va di una crescita debole e soggetta a forti incertezze e a rischi di ricadute negative può alimentare un ulteriore malcontento politico e far guadagnare ulteriore consenso ai programmi politici anti-integrazione”. A preoccupare il FMI è in particolare la situazione del commercio internazionale: “la crescita del commercio globale si è ridotta in modo significativo negli ultimi anni. Dopo la brusca caduta e l’ancora più forte rimbalzo a seguito della crisi finanziaria globale, il volume del commercio mondiale di beni e servizi è cresciuto di poco più del 3 % all’anno dal 2012, meno della metà del tasso medio di crescita durante i tre decenni precedenti. Il rallentamento della crescita del commercio è notevole, soprattutto se confrontato con i dati storici del rapporto tra la crescita del commercio e quella dell’attività economica globale. Tra il 1985 e il 2007, il commercio mondiale reale è cresciuto in media due volte più velocemente del PIL globale, mentre negli ultimi quattro anni ne ha a malapena tenuto il passo”. Nell’analizzare le cause di questo fenomeno, il FMI si chiede se sia soltanto un sintomo della debolezza generale del contesto economico oppure, al contrario, se le politiche di restrizione degli scambi commerciali abbiano un ruolo importante in tal senso.

Un’analisi ricca di dati sulle difficoltà del commercio internazionale è contenuta anche nel rapporto del 2016 del *Global Trade Alert*<sup>2</sup>. La crescita delle esportazioni mondiali si è fermata nel 2015 sia in valore sia nei volumi, e sia nei paesi industrializzati sia nei mercati emergenti. Le *commodities*, che hanno perso valore negli ultimi anni, non sono la causa principale di questo fenomeno perché il loro commercio è ripreso, seppure di poco, alla fine del 2015; in realtà la stasi degli scambi ha riguardato un ampio spettro di prodotti e tra questi i gruppi che hanno sofferto maggiormente sono stati quelli interessati da provvedimenti di restrizione delle importazioni che nel mondo hanno preso il posto delle politiche a favore delle esportazioni. Il *Global Trade Alert* ha infatti valutato che “il ricorso a misure protezionistiche nel 2015 è aumentato del 50% rispetto al 2014; che le decisioni politiche che hanno colpito interessi commerciali esteri sono state tre volte superiori in numero di quelle di liberalizzazione dei commerci; che dal 2010 tra 50 e 100 misure protezionistiche sono state implementate nei primi quattro mesi dell’anno e che nel 2016 il totale ha superato 150; che i membri del G20 sono stati responsabili dell’81% delle misure protezionisti-

---

<sup>2</sup> Global Trade Plateaus, *The 19th Global Trade Alert Report*, Washington, CEPR Press, 2016, <http://www.globaltradealert.org/gta-analysis/global-trade-plateaus>.

che messe in atto nel 2015”<sup>3</sup>. La crisi ha investito anche il settore finanziario: lo stock delle attività finanziarie internazionali ha raggiunto il massimo nel 2007 – con il 57% della produzione mondiale – scendendo al 36% alla fine del 2015, mentre i flussi degli investimenti diretti esteri sono rimasti ben al di sotto del 3,3% della produzione mondiale raggiunta nel 2007, anche se lo stock continua a salire, seppure lentamente, rispetto alla produzione”<sup>4</sup>.

Queste difficoltà del commercio mondiale sono state al centro del forum del G20 che si è tenuto a Hangzhou, per la prima volta in Cina, il 4 e 5 settembre scorsi. Il Presidente Xi Jinping ha dovuto ammettere, all’inizio del suo discorso di apertura, che “a otto anni dall’inizio della crisi finanziaria internazionale, l’economia globale ha raggiunto di nuovo un momento critico”. Le misure che secondo Xi Jinping possono ridare fiducia nella collaborazione economica a livello internazionale sono state all’ordine del giorno del vertice: il rafforzamento del coordinamento delle politiche macroeconomiche nei settori fiscale, monetario e delle riforme strutturali; la necessità di avviare insieme e con decisione un nuovo percorso di crescita attraverso l’innovazione, le riforme strutturali, la nuova rivoluzione industriale e lo sviluppo dell’economia digitale; le misure per potenziare il governo dell’economia globale e per rafforzare gli organi internazionali di garanzia finanziaria, inclusa la cooperazione nella regolamentazione finanziaria e nella lotta all’evasione e alla corruzione; la necessità di costruire un’economia globale aperta e continuare a promuovere la facilitazione e la liberalizzazione del commercio e degli investimenti; infine l’implementazione dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e la promozione di uno sviluppo inclusivo. Xi Jinping ha esortato i partecipanti al G20 a non pronunciare discorsi vuoti, ma a dare risposte concrete alle sfide del momento per continuare a fornire una guida al mondo in questo periodo di cambiamento. In particolare ha proposto di rafforzare la struttura istituzionale del G20 in modo che diventi una piattaforma di cooperazione aperta a tutti gli Stati e per questo ha detto di aver organizzato il vertice sulla base di principi di apertura, trasparenza e inclusività, estendendo le consultazioni ufficiali ben oltre l’ambito del G20, coinvolgendo le Nazioni Unite, l’Unione Africana, il G77 e invitando come ospiti un gran numero di paesi in via di sviluppo. Gli obiettivi

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Martin, Wolf, *The tide of globalisation is turning*, Financial Times, 6 settembre 2016.

espressi da Xi Jinping hanno trovato una rispondenza nel documento finale del vertice in un pacchetto di politiche e azioni – definito “consenso di Hangzhou” con un evidente riferimento al vecchio “consenso di Washington” – per un’azione comune a livello globale. Tra gli avvenimenti positivi del vertice va ricordata la ratifica da parte degli USA e della Cina dell’accordo di Parigi sul clima.

Mentre i media cinesi hanno celebrato il successo del summit, i commenti dei media occidentali, in particolare di quelli statunitensi e inglesi, sono stati di diverso tenore e hanno denunciato l’assenza di risultati importanti in un vertice che ha visto l’interesse sulla Cina prevalere sulle altre questioni internazionali. Alberto Quadrio Curzio su *Il sole 24 Ore* dell’8 settembre accusa però di cinismo i commentatori occidentali quando considerano solo “chiacchiere” le dichiarazioni cinesi contro “una situazione mondiale piena di squilibri e disuguaglianze che richiede azioni concrete e di lunga durata”<sup>5</sup>. Tale giudizio potrebbe nascondere, secondo Quadrio Curzio, le difficoltà da parte dell’Occidente a mantenere il ruolo di leadership morale di fronte ad una Cina che si presenta “non come seconda economia mondiale ma come la prima tra i paesi emergenti e in via di sviluppo, con una storia che da un lato ha praticato con successo una strategia per uscire dalla povertà e che dall’altro vuole mantenere un rapporto di collaborazione stretta con il sud del pianeta”<sup>6</sup>. La capacità di unire valori e ideali con scelte e politiche – che nel XX secolo è stata prerogativa dei grandi leader politici – “è un paradigma esemplare che nel XXI secolo può essere praticato da organismi collegiali sovranazionali e mondiali. Il G20 è uno di questi e perciò va valorizzato”<sup>7</sup>.

L’Occidente sembra invece deluso e intimorito dagli sviluppi della globalizzazione. E’ come se i paesi di vecchia industrializzazione si stessero rendendo conto che il processo sta sfuggendo loro di mano e che mantenerne la guida e accettarne le regole comporti dei costi troppo alti per le loro società. Una parte sempre più larga dell’opinione pubblica sta reagendo in modo negativo alle sfide poste da questo processo e all’emergere delle nuove potenze, avvertiti più come una minaccia che come un’opportunità. Le conseguenze negative delle delocalizzazioni, le pressioni migratorie, le operazioni della finanza globa-

---

<sup>5</sup> Alberto Quadrio Curzio, *Se il G20 cinese non è stato solo utopia*, *Il Sole 24 Ore*, 8 settembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2016-09-08/se-g20-cinese-non-e-stato-solo-utopia-072718.shtml?uid=ADgKjGB>.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

le, la stessa innovazione tecnologica sono percepiti come forze che sfuggono al controllo e che provocano cambiamenti i cui costi, per l'Occidente, sono da molti ritenuti superiori ai benefici. In più, nell'Europa colpita dalla crisi, la perdita di potere delle potenze occidentali nei confronti del resto del mondo è avvertita in modo più accentuato soprattutto dai paesi che hanno subito o che temono gli attacchi della speculazione finanziaria e che hanno dovuto confrontarsi con le istituzioni internazionali.

I segnali dell'emergere di questo nuovo atteggiamento di chiusura e di ripiegamento sulle apparenti sicurezze offerte dalle comunità nazionali sono stati a lungo sottovalutati dalla classe politica europea fino all'attuale crisi politico-istituzionale dell'Unione europea e all'affermazione dei movimenti populistici. In realtà episodi significativi di questa tendenza si sono manifestati agli albori della crisi economico-finanziaria. Basti ricordare la campagna per la ratifica del nuovo Trattato costituzionale nel 2005 durante la quale la cosiddetta "sindrome dell'idraulico polacco" ha avuto un ruolo importante nella vittoria del "no" in Francia. L'opposizione alla globalizzazione è presente da tempo in movimenti della società civile a livello globale. In questo l'opinione pubblica statunitense ha avuto un ruolo importante: agli scontri di Seattle in occasione della conferenza del 1999 dell'Organizzazione mondiale del commercio è fatta risalire la nascita del movimento nonglobal, il primo a dare alla lotta contro la globalizzazione una dimensione mondiale; e sempre negli USA si è sviluppato a partire dal 2011 il movimento *Occupy Wall Street* insieme alle denunce degli abusi del sistema finanziario e delle "élites di Washington" insensibili ai bisogni dei cittadini comuni, che hanno avuto un ruolo importante nell'elezione di Trump a Presidente degli USA. L'avanzata del populismo e del nazionalismo nel mondo occidentale è proceduta di pari passo con l'ostilità verso i programmi di apertura economica e liberalizzazione dei commerci che è culminata in Europa e negli USA con il cambio di rotta delle opinioni pubbliche e dei governi nei confronti dei nuovi trattati commerciali, necessari per consentire alle imprese di integrarsi a livello globale in una rete di rapporti in cui le regole e gli standard sono fondamentali per l'affermazione dei nuovi processi produttivi. Un ulteriore segnale negativo per i rapporti commerciali tra USA e UE è costituito dalle pesanti sanzioni reciproche comminate dalle autorità statunitensi ed europee a banche e imprese multinazionali che, sebbene legittime, hanno creato tensioni tra le due sponde dell'Atlantico. La preoccupazione è aumentata con l'elezione di Trump a Presidente de-

gli USA, fino a far temere ad alcuni esponenti del mondo economico e politico una nuova grave crisi economica: uno “scenario da incubo” che potrebbe portare alla fine dell’ordine economico liberale<sup>8</sup>.

In questo nuovo clima i richiami alla ragione sembrano cadere nel vuoto. Durante la campagna elettorale per la *Brexit*, le previsioni degli economisti e i timori degli operatori della City hanno avuto una scarsa considerazione tra la maggioranza degli elettori. Lo stesso è avvenuto nella campagna per le elezioni presidenziali degli USA: gli economisti di Moody’s, per esempio, hanno calcolato che la piena realizzazione del programma di Trump potrebbe produrre una lunga recessione con la perdita di tre milioni e mezzo di posti di lavoro entro il 2020. Un caso emblematico è quello del North Carolina: la regione, investita dalla crisi del tessile, è riuscita a convertirsi all’high-tech e oggi la regione è al terzo posto nell’industria automobilistica degli USA, al centro della rete degli scambi internazionali, mentre Greenville, la capitale, ha la più alta densità di ingegneri degli USA. Nonostante questo, le critiche di Trump e di Sanders contro i trattati di libero scambio hanno qui ottenuto una grande eco e la vittoria della Clinton nelle principali città non ha impedito a Trump di superarla nello Stato con il 3,8 di scarto. La liberalizzazione del commercio con i paesi di recente industrializzazione consente agli Stati meno favoriti delle popolazioni dei paesi sviluppati di acquistare a bassi prezzi beni di largo consumo compensando in parte anche l’impoverimento della classe media e le conseguenze negative dell’innovazione tecnologica sull’occupazione. “Il protezionismo, all’opposto, colpisce i consumatori e produce pochi benefici per i lavoratori. Uno studio su 40 Stati ha trovato che, se gli scambi commerciali con l’estero cessassero, i consumatori più ricchi perderebbero il 28% del loro potere d’acquisto mentre il 10% più povero perderebbe il 63%. Il costo annuo per i consumatori americani dopo la decisione di Obama di introdurre una tariffa sull’importazione di pneumatici contro il dumping cinese nel 2009 è stato di 1,1 miliardi di dollari, ben 900.000 dollari per ogni posto di lavoro salvato negli USA”<sup>9</sup>.

Nonostante le analisi degli economisti, per i governi europei è sempre più difficile tener testa alle opinioni pubbliche stanche di una situazione in cui non si riesce a recuperare una prospettiva di crescita economica, a trovare una soluzione positiva al fenomeno dell’immi-

---

<sup>8</sup> Pierre Briauçon, *Europe fears end of liberal Western economic order*, Il Politico, 11 ottobre 16, <http://www.politico.eu/article/europe-fears-end-of-liberal-western-economic-order/>.

<sup>9</sup> *Anti globalists, why they are wrong*, The Economist, 1 ottobre 2016.

grazione, a creare nuove opportunità di lavoro, a soddisfare le aspirazioni ad una qualità della vita migliore. Incolpare l'Europa di questo stato di cose è così diventato un alibi per i governi europei con cui cercare di deviare su altri le proprie responsabilità e un facile bersaglio per i partiti di opposizione per cavalcare il malcontento. Ma non è certo col cinismo del *my nation first* e della difesa del proprio cortile che gli europei possono affrontare fenomeni la cui dimensione ha talmente superato le possibilità dei loro Stati da investire ormai i rapporti economici e politici di interi continenti.

Nonostante il ripiegamento isolazionista degli USA e gli egoismi dell'Europa il mondo va avanti, o almeno ci prova. Citiamo ancora il testo del comunicato finale del vertice del G20: "Noi, i leader del G20 [...] siamo determinati a promuovere un'economia mondiale innovativa, rinvigorita, interconnessa e globale per inaugurare una nuova era di crescita globale e di sviluppo sostenibile, tenendo conto della Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'Agenda di Azione di Addis Abeba e l'accordo di Parigi sul clima". Se gli USA fanno marcia indietro rispetto al TPP (il trattato commerciale con i paesi dell'area del Pacifico), la Cina è pronta a prenderne il posto proponendo ai paesi dell'Asia, dell'America Latina e all'Australia il proprio trattato di libero scambio<sup>10</sup>; e, se i governi dell'Unione europea non riescono a far ripartire gli investimenti, ancora la Cina sta procedendo nella realizzazione della nuova "via della seta" con la costruzione di un "un ponte ferroviario tra l'Est e l'Ovest che permette a merci e cargo di andare da Chengdu, uno dei poli industriali cinesi, a Rotterdam in 15 giorni"<sup>11</sup> e che sarà completamente attivo nel 2017.

Come principale area commerciale del mondo, il destino economico dell'Europa è strettamente legato al clima economico e politico che prevale a livello globale; l'Europa ha pertanto interesse a che lo spirito del "consenso di Hangzhou" emerga come "narrazione completa e integrata per una crescita forte, equilibrata, sostenibile e inclusiva"<sup>12</sup> a livello globale. L'Europa rappresenta anche il progetto più ambizioso di integrazione economica e politica della storia e un esempio per il mon-

---

<sup>10</sup> Michael Martina, *China pushes Asia-Pacific trade deals as Trump win dashes TPP hopes*, Reuters Business News, 10 novembre 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-diplomacy-trade-idUSKBN1350S4?feedType=RSS&feedName=business-News>.

<sup>11</sup> Francesco Guerrera, *Al binario 8 arriva la globalizzazione*, La Stampa Opinioni, 30 settembre 2016, <http://www.lastampa.it/2016/09/30/cultura/opinioni/editoriali/al-binario-arriva-la-globalizzazione-HPoKcafU7IPxPNW7evWmSN/pagina.html>.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

do intero. I suoi successi come i suoi fallimenti possono pertanto avere conseguenze drammatiche che vanno al di là dei suoi confini. Con il ridimensionamento del ruolo internazionale degli USA e la tendenza verso le politiche isolazionistiche e nazionaliste della nuova Amministrazione, l'Europa può fare la differenza nel momento decisivo che stiamo vivendo: gli europei devono decidere se continuare nell'attuale deriva verso l'anarchia che può addirittura portare l'Unione europea alla dissoluzione oppure invertire questa tendenza e svolgere un ruolo attivo ed incisivo nella nuova fase di sviluppo dell'economia mondiale. E' però del tutto evidente che l'Europa non potrà uscire dalla crisi e non potrà assumere un ruolo positivo nel mondo con l'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea. La crisi dell'Europa è, prima che economica e politica, la crisi delle sue istituzioni che la rendono incapace di prendere e mettere in pratica decisioni condivise. E' per questo importante che l'Europa riprenda la strada dell'integrazione e della riforma istituzionale e che i governi che hanno maggiori responsabilità diano da subito un segnale forte della volontà comune di mettere fine all'attuale stallo istituzionale. Questa esigenza, è avvertita da tempo negli ambienti politici europei più consapevoli: la Commissione europea e il Consiglio europeo devono accelerare l'implementazione del Rapporto dei cinque Presidenti<sup>13</sup> per portare a compimento l'Unione economica e monetaria, e il Parlamento europeo, come rappresentante degli interessi comuni dei cittadini europei, deve approvare al più presto e promuovere tra i governi e la classe politica europea i rapporti sulle riforme istituzionali che ha commissionato: il rapporto Bresso-Brok sul pieno sfruttamento delle potenzialità del Trattato di Lisbona<sup>14</sup>, il rapporto Böge-Berès sulla creazione di una "capacità di bilancio dell'eurozona"<sup>15</sup> e soprattutto il rapporto Verhofstadt sulla possibile evoluzione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea<sup>16</sup>. Ma i cittadini europei

---

<sup>13</sup> *The five President's report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, [https://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en).

<sup>14</sup> *Draft Report on Improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty*, European Parliament, PE 573.146v01, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afco/draft-reports.html?ufolderComCode=AFCO&ufolderLegId=8&ufolderId=02318&linkedDocument=true&urefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=>.

<sup>15</sup> *Draft Report on Budgetary capacity for the Eurozone*, European Parliament, PE 582.210v01, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/draft-reports.html?ufolderComCode=CJ16&ufolderLegId=8&ufolderId=05365&linkedDocument=true&urefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=>.

<sup>16</sup> *Draft Report on possible evolutions and adjustments of the current institutional*

che hanno a cuore il futuro dell'Europa devono a loro volta far sentire la loro voce. Un'occasione importante è la ricorrenza, il 25 marzo del 2017, del 60° anniversario dei Trattati di Roma e la manifestazione popolare che i federalisti europei stanno organizzando a Roma per quella data contro l'isolazionismo e il nazionalismo e per la ripresa del processo di unificazione europea.

*Claudio Filippi*

## I documenti

### LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA NEI PAESI OCCIDENTALI E IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA \*

Filosofo liberale di origine ebraica, Raymond Aron (1905-1983) conosceva bene la Germania. Visse nel paese, in particolare tra il 1930 e il 1933, assistendo quindi all'arrivo al potere di Adolf Hitler. Era stato allievo dell'*Ecole Normale Supérieure* negli anni Venti e ai tempi aveva passato il concorso dell'*agrégation* ed era quindi *agrégé de philosophie*, vale a dire professore universitario in filosofia. Tra il 1930 e il 1931 studiò a Colonia, poi dal 1931 al 1933 a Berlino. Proprio a Berlino, nel maggio del 1933, assistette ai primi autodafé del regime nazista.

Nelle sue memorie, pubblicate a Parigi dall'editore Julliard l'anno della sua morte, racconta come nel 1932 fu chiamato a scrivere un articolo per la rivista *Europe* in cui doveva analizzare la situazione tedesca del momento. Scrisse ai tempi: "La Germania è diventata pressoché impossibile da governare in modo democratico". Nell'articolo, Raymond Aron annunciava come inevitabile la prossima nascita di "un regime autoritario", incerto ancora se sarebbe stato guidato dal nazionalista-conservatore Kurt von Schleicher o dal nazional-socialista Adolf Hitler.

Le parole di Aron suonano oggi particolarmente appropriate per illustrare la situazione in molti paesi occidentali. La democrazia è in crisi. Alcuni esempi tratti dalla cronaca quotidiana lo confermano.

In molti paesi l'esercito gioca ormai un ruolo di primo piano per garantire la sicurezza. In Belgio pattuglia le strade. In Francia e in Italia è massicciamente presente nelle stazioni e negli aeroporti. Il governo francese ha deciso di introdurre lo stato di emergenza, una opzione con-

---

\* Intervento di Beda Romano a Ventotene il 1° settembre 2016 in occasione della consegna del premio giornalistico "Altiero Spinelli" per il 2016 conferitogli dall'Istituto Spinelli.

cessa dalla legge ma che permette alle autorità di polizia ampi se non eccessivi margini di manovra. La stessa recente proibizione del burkini su alcune spiagge francesi è sintomo della ricerca di un delicato equilibrio tra sicurezza e libertà.

L'Ungheria e la Polonia sono paesi nei quali a rischio è lo Stato di diritto, secondo la Commissione europea. Nei due paesi, il governo in carica, nazionalista e conservatore, ha introdotto misure controverse. A Varsavia è stato limitato il potere della Corte costituzionale. A Budapest, si avverte un crescente controllo del governo sui mass media. Potremmo anche sostenere che la scelta frequente di governare a colpi di referendum, mettendo in dubbio il concetto stesso di democrazia rappresentativa, rifletta le difficoltà a governare in modo democratico.

Neppure negli Stati Uniti la democrazia si può dire totalmente sana. Non mi riferisco tanto alla possibilità che alla Casa Bianca giunga Donald Trump, un uomo che ha dimostrato negli anni una vena razzista. Secondo le ultime statistiche, al 27 settembre scorso, le forze di polizia hanno ucciso dall'inizio dell'anno 798 persone. La città più violenta è Los Angeles, seguita da Phoenix e Houston.

Le ragioni di questa deriva della democrazia sono numerose. Per facilità di esposizione, ne individuerei tre.

La prima è la crisi economica. Da quasi dieci anni, il mondo occidentale e l'Europa in particolare devono fare i conti con lo sconquasso finanziario che nel 2008 ha contribuito al drammatico fallimento di Lehman Brothers. La crescita economica in molti paesi rimane bassa, il debito pubblico è elevato, così come la disoccupazione giovanile. L'insoddisfazione sociale si tocca con mano, e l'assottigliamento della classe media è un fenomeno preoccupante, che sta rafforzando sempre più i partiti anti-sistema, inducendo molti governi a rincorrere i loro programmi. Di recente, la multinazionale americana Caterpillar ha annunciato la chiusura di un sito in Belgio. Il partito liberale (*Mouvement Réformateur*) attualmente al governo ha proposto l'esproprio del terreno e possibilmente dei macchinari.

La seconda ragione è certamente la minaccia terroristica. L'insuccesso della politica delle potenze occidentali in Afghanistan, in Irak, in Libia, in Siria ha rafforzato un islamismo radicale che vede nei paesi europei il nemico da combattere. La Francia ha subito in 18 mesi tre attentati sanguinosi che hanno provocato oltre 250 morti. Il Belgio è stato anch'esso colpito, così come a sorpresa anche la Germania. I governi sono chiamati a introdurre scelte controverse, alla ricerca di un delicato equilibrio tra sicurezza e privacy, tra protezione e libertà. La stes-

sa emergenza rifugiati è fonte di preoccupazione, soprattutto nei paesi dell'Est Europa, poco abituati alla presenza di immigrati. Reazioni nazionalistiche, tra muri ed espulsioni, si moltiplicano.

La terza ragione della crisi della democrazia è forse meno evidente. Ha a che fare con le reti sociali e le nuove forme di comunicazione. Ormai la democrazia non è più rappresentativa. Ministri e premier governano a colpi di tweets, coltivando spasmodicamente il rapporto diretto con gli elettori. Facebook è un enorme foro telematico in cui tutti possono esprimere emozioni, impressioni, giudizi più o meno sensati, più o meno convincenti. La stampa non è esente da colpe perché troppo spesso cavalca colpevolmente gli umori dell'opinione pubblica. Il settore sta attraversando una crisi esistenziale con pochi precedenti. Internet offre informazione gratuita e di facile accesso, mettendo in evidente difficoltà giornali e riviste. In ambascie nel far quadrare i conti, i quotidiani cadono spesso nell'intrattenimento nel tentativo incerto di attirare lettori. I tweet di giornalisti e commentatori hanno sovente una vena populistica con l'obiettivo di scrivere quanto i lettori vogliono leggere e aumentare così il numero di *followers* in un contesto professionale molto incerto. Il risultato è che in molti paesi il giornalismo cavalca il qualunquismo, complicando ulteriormente l'attività di governo.

In questo contesto, una maggiore integrazione europea – così come propugnata nel Manifesto che porta il nome di questa isola – si rivelerebbe utile. Una ulteriore condivisione dei poteri e dei costi permetterebbe di rispondere con maggiore efficacia alla minaccia terroristica, all'emergenza rifugiati, alla crisi economica, allo sconvolgimento bancario, al disagio sociale, all'instabilità internazionale, e più in generale alle tensioni politiche provocate dal referendum britannico con il quale il Regno Unito ha annunciato in giugno il clamoroso desiderio di lasciare l'Unione.

Invece, l'establishment politico europeo sembra paralizzato, o addirittura trascinato verso una risposta sempre più nazionale o locale. Certo, negli ultimi mesi i paesi fondatori si sono incontrati in vari formati nel tentativo di ridare slancio all'integrazione europea, ma le differenze nazionali sono evidenti. La Germania e la Francia si appoggiano a vicenda pubblicamente, ma la forza relativa della Repubblica Federale rispetto al partner francese indebolisce la tradizionale alleanza tra i due paesi. Ancor più sorprendente è la distanza che si è venuta a creare tra i paesi del Benelux. Da sempre, alla vigilia di ogni vertice europeo, Olanda, Belgio e Lussemburgo hanno l'abitudine di incontrarsi per trovare una posizione comune sui temi del momento. In febbraio, in occasione

del summit tutto dedicato alla Gran Bretagna, i tre paesi hanno preferito cancellare l'incontro, consapevoli delle troppe divergenze.

Qualche giorno dopo il referendum britannico, il 27 giugno, la cancelliera tedesca Angela Merkel, il presidente francese François Hollande e il premier italiano Matteo Renzi si sono incontrati a Berlino. L'esito dell'incontro è stato uno smilzo comunicato in cui si nota l'importanza di assicurare "la sicurezza interna ed esterna", "una economia e una coesione sociale forte", e "programmi ambiziosi per i giovani". I *dossiers* più delicati – a cominciare dall'eventuale trasferimento di sovranità dagli Stati membri alle autorità comunitarie per poter immaginare tra le altre cose una graduale mutualizzazione dei debiti pubblici – sono stati ignorati perché fonte di troppe divisioni. Le stesse preoccupazioni hanno influenzato il comunicato finale del vertice europeo di fine giugno, che ha permesso ai partner della Gran Bretagna di incontrarsi informalmente per fare il punto sul futuro dell'Unione. Lo stesso può dirsi per il vertice che si è tenuto qui la settimana scorsa.

Tre sono i fattori che in questo momento non fanno prevedere grandi passi avanti verso una maggiore integrazione in senso realmente federale.

Il primo elemento è il referendum britannico del 23 giugno scorso. A dire il vero, non è chiaro se il voto debba per forza rafforzare i partiti più nazionalisti ed euroscettici. Non si può escludere che nel lungo termine una eventuale crisi politica in Gran Bretagna così come il dubbio di numerosi inglesi per la scelta che hanno fatto inducano molti elettori continentali a rivalutare dopotutto la costruzione europea. Ciò detto, agli occhi di molti governanti europei, il voto favorevole all'uscita del Regno Unito dall'Unione è oggi prima di tutto una sconfitta dell'ormai ex premier conservatore David Cameron che aveva fatto campagna per il *Remain*. Si fa quindi strada la tesi per cui politiche troppo europee sono lontane dalle necessità delle pubbliche opinioni locali e di conseguenza indirettamente rafforzano i partiti più radicali ed euroscettici. In questo contesto, la risposta nazionale rischia di essere privilegiata.

Il secondo fattore, strettamente legato al primo, dipende dal calendario politico. Sia la Francia che la Germania saranno chiamate a votare nel 2017: la prima per un nuovo presidente della Repubblica; la seconda per un nuovo *Bundestag*. Elezioni parlamentari sono previste anche nella Repubblica Ceca e in Olanda, mentre in Ungheria si voterà per un nuovo presidente della Repubblica. Si voterà nel 2018 anche in Italia, in Finlandia, in Svezia, e a Cipro. Incalzata da partiti nazionalisti

sempre più minacciosi – in Francia il *Front National*, in Germania *Alternative für Deutschland* – è facile immaginare che la classe politica preferirà usare la *ruhige Hand* come dicono i tedeschi, la mano leggera. Memori della lezione inglese e preoccupati all'idea di proporre soluzioni forse utili a medio termine, ma troppo controverse nel breve periodo, i governanti europei privilegeranno lo *status quo*, se non addirittura la risposta nazionale, solo apparentemente più rassicurante ed efficace.

Il terzo fattore è relativo alla debolezza della Commissione europea. Fin dai primi mesi del suo mandato, iniziato alla fine del 2014, il desiderio di Jean-Claude Juncker di essere alla guida di una Commissione fortemente politica non è piaciuto a molti governi, che nei fatti si sono sentiti esautorati. Alcune coraggiose proposte legislative hanno provocato critiche e tensioni tra e nei Ventotto: dal ricollocamento obbligatorio dei rifugiati arrivati in Italia e in Grecia alla nascita di un Corpo europeo di guardie di frontiera autorizzato a entrare con la forza sul territorio di uno Stato membro. La visione troppo federalista ha creato nervosismi e disaffezione, tanto più che è stata associata a una applicazione troppo discrezionale, o almeno ritenuta tale, delle regole del Patto di stabilità e di crescita. Il rapporto di fiducia che dovrebbe legare l'esecutivo comunitario ai governi nazionali sembra essersi incrinato. Ormai molti governanti dichiarano esplicitamente la preminenza del Consiglio europeo rispetto alla Commissione europea, del metodo intergovernativo rispetto al metodo comunitario. Qualsiasi spinta verso una maggiore integrazione di natura federale rischia di essere influenzata se non ostacolata, oltre che dalle considerazioni precedenti, anche dalla mancanza di un impulso dell'esecutivo comunitario e dalla prevalenza nel Consiglio di una politica che sarà segnata dal minimo comune denominatore e dal compromesso al ribasso.

L'avvertimento di Raymond Aron a proposito della Germania negli anni Trenta assume in questo contesto un significato particolarmente attuale. Se governare in modo democratico è diventato sempre più difficile è anche probabilmente perché l'assetto attuale dell'Unione – non più confederazione, non ancora federazione – oltre a essere inefficiente, contribuisce a una evidente disaffezione per il progetto europeo, a una crescente insoddisfazione sociale e a una perdurante crisi economica. In questo senso, lo stato delle nostre democrazie in Europa è diventato un fattore importante per capire il futuro dell'Unione tanto quanto il rapporto tra le principali istituzioni comunitarie.

## LA GERMANIA E LA DIFESA EUROPEA\*

Per affrontare in modo adeguato la questione della Germania e del problema della difesa europea, mi sembra importante sviluppare tre considerazioni di carattere generale e introduttivo.

La prima considerazione riguarda il rapporto fra l'unificazione europea e la "questione tedesca". La motivazione di fondo del progetto e del processo di unificazione europea coincide chiaramente con l'esigenza, che si ispira agli insegnamenti di Kant<sup>1</sup>, di superare con il sistema federale la sovranità nazionale assoluta, considerata la causa fondamentale delle guerre, al fine di realizzare la pace strutturale fra gli Stati europei (intesa anche come avvio del processo che deve portare alla pace a livello globale). Inoltre, l'unificazione europea, realizzata sulla base dell'accordo fra i popoli e non su base egemonico-imperiale, è anche la condizione imprescindibile per costruire una economia di dimensioni continentali (paragonabile a quella degli Stati Uniti d'America), indispensabile per il progresso economico-sociale degli europei. Come ultima considerazione, l'unificazione è anche la base essenziale per radicare e portare in tutta Europa il sistema democratico (che ha un nesso organico con lo stato di diritto e lo stato sociale). Il sistema europeo, fondato sulla possibilità strutturale della guerra fra gli Stati, ha infatti imposto il primato della sicurezza, e quindi della potenza, dello Stato rispetto ad ogni altro obiettivo. In questo modo è stato uno degli ostacoli – in connessione con il blocco del progresso economico-sociale legato alle dimensioni inadeguate degli Stati nazionali rispetto alle esigenze della rivoluzione industriale avanzata – al progresso politico-democratico, fino a produrre le esperienze totalitarie<sup>2</sup>.

---

\* Si tratta della relazione "La difesa europea tra cooperazione e integrazione – La prospettiva dell'Unione europea", svolta da Sergio Pistone nell'ambito del Convegno *Una politica di difesa per l'Europa. Aspetti politici e militari* organizzato a Torino il 13-14 ottobre 2016 presso la Scuola di applicazione dell'esercito dal Dipartimento di cultura, politica e società dell'Università di Torino.

<sup>1</sup> Si veda Immanuel Kant, *La pace, la ragione e la storia*, a cura di Mario Albertini, Bologna, Il Mulino, 1985.

<sup>2</sup> Nei documenti fondamentali che sono alla base della lotta per la federazione europea e del processo di unificazione europea, in particolare nel *Manifesto di Ventotene* del

Questo insieme di motivazioni generali alla base dell'unificazione federale europea è integrata da una motivazione specifica, ma di importanza decisiva. La federazione europea è considerata da coloro che la sostengono, compresi i tedeschi democratici ed antinazionalisti, come l'unico quadro entro cui risolvere in modo pacifico e democratico la "questione tedesca". In termini sintetici, quando si parla di questione tedesca si fa riferimento alle tendenze autoritario-totalitarie<sup>3</sup> e imperialistiche espresse dallo Stato nazionale tedesco e considerate la causa fondamentale delle guerre mondiali. Nel quadro strutturalmente bellicoso del sistema europeo degli Stati, caratterizzato da una conflittualità acuitizzata dai nazionalismi e dall'incremento della potenza militare connesso con l'industrializzazione, l'unificazione nazionale tedesca ha prodotto un grave squilibrio di potenza, ossia la cosiddetta condizione di "semiegemonia". Si tratta di una condizione in cui uno Stato detiene una potenza che è superiore rispetto a quella degli altri, tan-

---

1941 e nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, questa motivazione di fondo dell'unificazione europea è chiaramente indicata. Rinvio a Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993 e Umberto Morelli (a cura di), *Altiero Spinnelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*, Centro Studi sul Federalismo, Milano, Giuffrè, 2010.

<sup>3</sup> Se si vogliono capire, evitando di cadere nella teoria inconsistente dei caratteri nazionali (si veda in proposito Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997) le cause profonde delle tendenze antidemocratiche prevalse nello Stato nazionale tedesco fino al 1945, non si può non tenere conto del fatto cruciale che il primato della sicurezza, che è una caratteristica saliente dello strutturalmente conflittuale sistema europeo degli Stati, ha condizionato in modo particolarmente accentuato l'evoluzione della Germania (e, prima, della Prussia che l'ha unificata). In effetti, in una posizione geopolitica che la vedeva circondata da potenti vicini e ossessionata dall'oggettiva prospettiva della guerra su più fronti, le tendenze democratiche non potevano non avere comparativamente minori possibilità di prevalere rispetto a quelle possibili in altre grandi potenze europee, specialmente rispetto a quelle che godevano (il caso esemplare è la Gran Bretagna) della favorevole condizione insulare. Rimando in proposito ai miei testi: *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, Franco Angeli, 1973 e *Ragioni di Stato, Relazioni internazionali, Imperialismo*, Torino, Celid, 1983. In questi testi si fa riferimento al testo classico di John Robert Seeley, (*L'espansione dell'Inghilterra*, ed. it. Bari, Laterza, 1828) del quale è famosa la massima: "la libertà interna di uno Stato è inversamente proporzionale alla pressione esercitata sui suoi confini" e al libro di Alan I.P. Taylor (*Storia della Germania*, Milano, Longanesi, 1962) di cui ricordiamo qui una significativa considerazione: "Se un cataclisma naturale avesse creato un vasto mare fra i tedeschi e i francesi, il carattere tedesco non sarebbe stato dominato dal militarismo. Se (ipotesi più facilmente concepibile) i tedeschi fossero riusciti a sterminare gli slavi loro vicini, così come gli anglosassoni nel Nord America riuscirono a sterminare gli indiani, l'effetto sarebbe stato lo stesso che sugli americani: i tedeschi sarebbero diventati sostenitori dell'amore fraterno e della riconciliazione internazionale". Si veda anche Luigi Vittorio Majocchi, *John Robert Seeley*, *Il Federalista*, 31, n. 2 (1989), p. 164.

to da essere incompatibile con un equilibrio stabile; ma che al tempo stesso non è sufficiente per imporre un proprio ordine egemonico<sup>4</sup>. Si tratta di una condizione sistemica – e non certo del frutto di una supposta anima demoniaca della nazione tedesca – che innesta inesorabilmente – come era avvenuto nei secoli precedenti con gli squilibri legati alla potenza della Spagna e della Francia – una spinta alle guerre egemoniche e, in collegamento con esse, l’affermarsi del totalitarismo più radicale e criminale. Il problema dei rapporti di potenza fra gli Stati nazionali europei e, quindi, delle tragiche conseguenze connesse con lo squilibrio introdotto dalla costituzione dello Stato nazionale tedesco<sup>5</sup> ha potuto essere superato grazie al processo di unificazione pacifico dell’Europa, reso a sua volta possibile dalla sconfitta del tentativo egemonico tedesco e dalla parallela fine della centralità del sistema europeo degli Stati.

Al tempo stesso è necessario sottolineare come il lento, faticoso e tuttora incompleto avanzamento del processo di integrazione europea non ha ancora permesso una soddisfacente soluzione della questione tedesca. Certo, nel quadro del cambiamento storico radicale legato al processo di integrazione europea, la Germania ha costruito un sistema democratico particolarmente avanzato, caratterizzato, tra l’altro, da un efficiente ordinamento federale<sup>6</sup>. D’altro canto le strutture prevalentemente confederali dell’Unione europea (UE) – in cui i meccanismi tendenzialmente federali presenti nel sistema comunitario si intrecciano con i meccanismi intergovernativi fondati sul principio del-

---

<sup>4</sup> Si vedano al riguardo le fondamentali opere di Ludwig Dehio: *Equilibrio o egemonia. Considerazioni sopra un problema fondamentale della storia politica moderna*, ultima ed. con presentazione di Sergio Pistone, Bologna, Il Mulino, 1988; *La Germania e la politica mondiale del XX secolo*, a cura di Alessandro Cavalli, Milano, Comunità, 1962. Per una visione complessiva dei contributi di Dehio sulla questione tedesca si veda Sergio Pistone *Ludvig Dehio*, Napoli, Guida, 1977. Il contributo più recente sul tema della semiegemonia tedesca è quello di Hans Kundnani (dell’*European Council on Foreign Relations*), *The Paradox of German Power*, London, Hurst Company, 2014.

<sup>5</sup> Non è un caso, va qui ricordato, che gli avanzamenti più importanti del processo di integrazione europea coincidono con il rafforzamento della Germania. Si pensi in particolare: all’avvio, con la Comunità europea del carbone e dell’acciaio, del sistema comunitario che è stato visto dalla Francia anche come lo strumento attraverso cui inserire la ricostruzione della Germania (voluta dagli americani per rafforzare il blocco occidentale) nella costruzione dell’unità europea, la quale avrebbe impedito la rinascita del nazionalismo tedesco; e all’unione monetaria europea lanciata con il Trattato di Maastricht e concepita anche come una risposta al rafforzamento della Germania connesso con la riunificazione nazionale.

<sup>6</sup> Si veda in particolare Heinrich August Winkler, *Germany: The Long Road West: 1933-1990*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

le decisioni unanimi in riferimento in particolare alle questioni fiscali e della politica estera, di sicurezza e di difesa – oltre a non essere in grado in generale di far fronte agli squilibri economico-sociali fra i paesi europei, non possono sradicare le implicazioni negative dello squilibrio fra la Germania e gli altri paesi europei. Questo squilibrio, che si è accentuato con la riunificazione tedesca, ha riprodotto una situazione di semiegemonia sul terreno economico e in riferimento alle decisioni da prendere all'interno dell'UE. Si tratta di una situazione che non può più portare a guerre egemoniche europee, dato che gli Stati nazionali europei sono diventati, dopo la Seconda guerra mondiale, potenze di second'ordine sottoposte a un protettorato di fatto, ma che sta suscitando polemiche e contrapposizioni nazionalistiche e che rappresenta un grave fattore potenziale di disgregazione della costruzione europea. E' evidente che solo un'UE pienamente federale e democratica (in cui si decida non più all'unanimità o per consenso, ma sulla base della maggioranza espressa dai popoli e dagli Stati, rispettivamente rappresentati a livello europeo dal Parlamento europeo e dal Consiglio), permette sia di affrontare efficacemente le sfide interne e internazionali con cui l'Europa deve confrontarsi (e che aprono la concreta prospettiva del suo collasso in mancanza di una rapida ed efficace risposta), sia di relativizzare in modo decisivo gli squilibri fra le dimensioni degli Stati-membri, che del resto sono presenti in tutte le federazioni<sup>7</sup>.

\* \* \*

La seconda considerazione riguarda il legame fra la costruzione della difesa europea e la costruzione di una unione politica europea di carattere federale.

E' chiaro che la costruzione in tempi rapidi della difesa unitaria dell'Europa è uno dei due impegni fondamentali (l'altro è la creazione di un autentico governo dell'economia europea) di fronte a cui si trova il processo di integrazione europea. A porre all'ordine del giorno questo

---

<sup>7</sup> Si veda il testo illuminante di Jürgen Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Bari, Laterza, 2012. E si vedano inoltre di Sergio Pistone: *Friedrich Meinecke e la crisi dello stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli, 1969; *La Germania e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1978; *Unità tedesca e unità europea*, Piemonteuropa, n. 1 (1990); *E' il nazionalismo o il comunismo il male del secolo? L'interpretazione del novecento di Ernest Nolte*, Piemonteuropa, n. 2-3 (1998); *Il dibattito in Germania su democrazia e unificazione europea: il confronto fra Habermas e Streeck*, Il Federalista, 55, n. 2-3 (2013), p. 162; *Il paradosso della potenza tedesca*, Il Federalista, 57, n. 1-2 (2015), p. 83.

impegno sono le sfide esistenziali alla sicurezza europea che hanno natura globale (terrorismo, crescente disordine internazionale punteggiato dal dilagare delle guerre, dalla ripresa della corsa agli armamenti, dalle migrazioni bibliche) e le sfide che provengono dalle zone confinanti con l'UE (in particolare Medio Oriente, Africa e Russia). E ciò in un contesto caratterizzato dall'irreversibile declino dell'egemonia americana e della sua funzione relativamente stabilizzatrice anche in termini di sicurezza europea<sup>8</sup>. Il che pone la pressante necessità per l'Europa di passare dalla posizione di consumatore di sicurezza a quella di produttore di sicurezza, pur senza eliminare il legame con gli USA nel quadro della NATO, la quale però deve essere rifondata sulla base di un partenariato paritetico fra Europa e USA.

Ciò detto, deve essere d'altra parte altrettanto chiaro che nel contesto dell'attualità politica della difesa europea il problema cruciale è che questo progresso dell'integrazione europea deve essere realizzato nel quadro della costruzione di una unione politica di carattere federale. Gli avanzamenti graduali e immediati nei quali prevale l'approccio intergovernativo devono cioè inserirsi in un chiaro e vincolante disegno che sbocchi nel trasferimento della sovranità nel campo della sicurezza a istituzioni federali europee dotate di reali poteri sopranazionali anche in relazione alla politica estera, alla fiscalità e al governo dell'economia. E deve ovviamente trattarsi di istituzioni fondate sul principio inderogabile delle decisioni a maggioranza dei cittadini europei e degli Stati e fornite di una piena legittimità democratica.

Va anche sottolineato che l'unione politica federale non può essere realizzata con la partecipazione fin dall'inizio dei 28 stati membri dell'UE dal momento che alcuni di essi (in particolare il Regno Unito – il quale ha oltretutto optato per la secessione –, gli Stati scandinavi e un consistente gruppo di Stati orientali) non mostrano in questa fase la minima disponibilità ai trasferimenti di sovranità che l'unione federale comporta. Pertanto non c'è alternativa all'iniziativa di una avanguardia, come d'altronde è sempre avvenuto nel processo di unificazione europea ogni volta che passi avanti veramente importanti sul piano politico e istituzionale sono stati all'ordine del giorno. I componenti dell'avanguardia federale si trovano oggi chiaramente nella cerchia dei paesi dell'eurozona (a cui si possono aggregare quelli seriamente intenzionati a partecipare all'unione monetaria). Si tratta in al-

---

<sup>8</sup> Si veda Sergio Pistone, *Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine internazionale*, Il Federalista, 58, n. 1 (2016), p. 7.

tre parole dei paesi che necessitano in modo vitale della federazione (indispensabile per garantire la tenuta nel tempo dell'unione monetaria) e che, aderendo all'euro, hanno già compiuto un passo molto significativo in tale direzione. L'integrazione differenziata che si impone per realizzare l'unione federale comporta (come chiarisce Guy Verhofstadt relatore al Parlamento europeo di un rapporto sulla riforma dei Trattati) l'introduzione di nuove classi di Stati membri a pieno titolo e di Stati associati<sup>9</sup>.

In questo quadro diventa più chiaro il legame che qui si è indicato fra costruzione della difesa europea e costruzione dell'unione politica federale. Esso si fonda su due esigenze fondamentali che sono ben evidenti, e che in effetti erano già emerse in occasione del progetto della Comunità europea di difesa (approvato nel 1952, ma poi non entrato in vigore per la mancata ratifica francese nel 1954), il quale prevedeva in effetti con l'articolo 38 una procedura ben definita per l'inquadramento dell'unione difensiva in un'unione politica<sup>10</sup>. Da una parte gli strumenti difensivi comuni non possono essere effettivamente utilizzati in mancanza di una effettiva politica estera europea comune, la quale richiede precisamente la federalizzazione della politica estera, oltre che della sicurezza e della difesa (trasferimento di sovranità e controllo democratico sopranazionale). A titolo di chiarimento mi limito qui a ricordare che i battaglioni transnazionali (che sono una forma di cooperazione intergovernativa nel campo della sicurezza esistenti da quasi dieci anni) non sono mai stati utilizzati proprio per la impossibilità di progredire verso una comune linea di politica estera con il sistema delle decisioni unanimi. Dall'altra parte, la solidarietà fra i paesi europei nel campo delle relazioni esterne che una unione difensiva implica non può andare disgiunta da un'organica solidarietà sopranazionale nel campo economico-sociale e fiscale, la quale richiede il governo economico europeo, cioè il pilastro essenziale, accanto

---

<sup>9</sup> Si veda Massimo Malcovati, *Il rapporto Verhofstadt*, L'Unità europea, 43, n. 4 (2016), p. 4, e Guy Verhofstadt, *Le mal européen*, Bruxelles, Plon, 2016. Inoltre: Vincenzo Camporini, *Verso una difesa europea? Aspetti politici ed istituzionali: NATO, cooperazione strutturata e Regno Unito*, Il Federalista, 57, n. 1 (2016), p. 61, e Sergio Pistone, *La politica di sicurezza e di difesa nel quadro dell'Europa differenziata*, relazione tenuta a Lecce il 10 ottobre 2015 (si veda il sito del Movimento federalista europeo: [www.mfe.it](http://www.mfe.it)).

<sup>10</sup> Si veda Sergio Pistone, *Il ruolo di Altiero Spinelli nella genesi dell'art. 38 della Comunità europea di difesa e del progetto di Comunità politica europea*, in Gilbert Trausch (a cura di), *The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome*, Milano, Giuffrè, 1993.

al governo sopranazionale della sicurezza europea, di un'unione politica europea<sup>11</sup>.

A queste due esigenze fondamentali, che sono alla base dell'indispensabile parallelismo fra costruzione della difesa europea e costruzione dell'unione politica, se ne aggiunge una ulteriore che è specificamente connessa con la questione tedesca. L'avanzamento su base essenzialmente intergovernativa verso la difesa europea significa in sostanza il rafforzamento delle strutture nazionali di sicurezza e, di conseguenza, un rafforzamento militare della Germania in quanto Stato nazionale (il che sta già avvenendo). Un simile sviluppo è evidentemente destinato ad acutizzare la questione della semiegemonia tedesca nel quadro dell'UE. Lo squilibrio che già esiste sul terreno economico fra la Germania e i suoi partner europei, e che sta facendo pericolosamente rinascere i timori rispetto all'egemonia tedesca e le relative contrapposizioni nazionalistiche, si accentuerebbe in connessione con il rafforzamento militare nazionale della Germania. E ciò è destinato a rendere ancora più grave una situazione già percepita come allarmante. E' chiaro che da qui deve nascere una spinta decisiva a impostare la costruzione della difesa europea superando il sistema della cooperazione intergovernativa e imboccando senza remore la via dell'unione politica a carattere federale e democratico, in modo da controbilanciare le implicazioni negative derivanti dalle differenti dimensioni economiche, demografiche e territoriali degli Stati membri dell'UE.

\* \* \*

La terza considerazione riguarda l'orientamento concreto che la Germania esprime oggi sulla questione della difesa europea.

Dalle dichiarazioni e proposte delle autorità politiche tedesche, che hanno anche presentato nel luglio scorso un articolato libro bianco sulla politica di sicurezza e il futuro della *Bundeswehr*<sup>12</sup>, emergono indicazioni favorevoli a un deciso avanzamento (tra l'altro anche attraverso la cooperazione strutturata permanente prevista dal Trattato di Lisbona) della cooperazione difensiva nel quadro dell'UE cercando di coinvolgere tutti gli Stati membri, ma partendo dall'iniziat-

---

<sup>11</sup> Si veda Sergio Pistone, *L'Unione europea e la sfida della sicurezza*, Paradoxa, 9, n. 3 (2015).

<sup>12</sup> *Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, pubblicato dal Ministero della Difesa tedesco il 16 luglio 2016. Si vedano inoltre i contributi al n. 28-29/2016 di "Aus Politik und Zeitgeschichte" (inserto del settimanale *Das Parlament* della Bundeszentrale für politische Bildung) dedicato a *Deutsche Außenpolitik*.

va di una avanguardia. A queste proposte si affianca sempre anche la precisazione che l'obiettivo ultimo della politica tedesca di sicurezza è un'unione europea di sicurezza e difesa (chiarendo anche che in tal modo si darebbe vita al pilastro europeo della NATO). Questa indicazione è rafforzata da varie prese di posizione a favore di un esercito europeo, che comporterebbe tra l'altro sostanziosi risparmi, e da affermazioni (soprattutto da parte del ministro delle finanze Schäuble) sulla necessità di finanziare gli avanzamenti concreti nel campo della politica di sicurezza europea, non solo esterna ma anche interna, con tasse europee<sup>13</sup>.

Occorre anche sottolineare che l'intonazione in senso federale europeo della posizione tedesca sulla difesa europea si accompagna ad una analoga intonazione relativamente al problema del governo economico europeo. A questo riguardo deve essere chiarita un'incomprensione che emerge continuamente nei critici delle posizioni tedesche. L'affermazione secondo cui l'opposizione tedesca agli eurobond e in generale a un sistema (che è presente in ogni federazione, a partire da quella tedesca) sopranazionale di trasferimenti di risorse dai paesi europei più forti a quelli più deboli è indice di egoismo e di nazionalismo trascura un punto fondamentale. Questa opposizione è in effetti accompagnata dall'affermazione che il trasferimento di risorse, cioè una sistematica solidarietà sopranazionale, deve essere accompagnato da un trasferimento di competenze, cioè da istituzioni capaci di imporre, assieme agli aiuti, il rigore economico-finanziario, in modo da evitare che gli aiuti favoriscano gli sprechi e il rinvio delle scelte a favore dell'efficienza, contro l'evasione fiscale, la corruzione e così via<sup>14</sup>.

Se si considerano attentamente le posizioni tedesche sulla difesa europea (e sull'unificazione europea nel suo complesso), si deve dunque constatare un orientamento di fondo nel senso della disponibilità verso una soluzione in direzione federale della questione. Nello stesso tempo non si possono trascurare indicazioni (che tra l'altro emergono nel ricordato libro bianco) che vanno più in direzione del mantenimento della sovranità nazionale invece che in quella della condivisione della sovranità sul piano sopranazionale. Fra gli aspetti più significativi ricordo qui in particolare: la richiesta di un seggio permanente della Germania nel

---

<sup>13</sup> Si veda Domenico Moro, *Verso una difesa europea. Aspetti politici ed istituzionali*, L'Unità europea, 43, n. 2 (2016), p. 10.

<sup>14</sup> Si veda Francesco Cancellato, *Fattore G. Perché i tedeschi hanno ragione*, Milano, Università Bocconi Editore, 2016.

Consiglio di sicurezza dell'ONU, che è in contraddizione con la scelta a favore di un seggio unico per l'Europa che sarebbe invece espressione di una autentica federalizzazione della politica estera, di sicurezza e difesa dell'UE; la proclamata intenzione di mantenere a livello nazionale le tecnologie chiave legate alla sicurezza, che appare in contraddizione con l'idea di una vera federalizzazione della sicurezza-difesa; una certa insistenza sul ruolo guida che la Germania, superati i complessi derivanti dal passato, deve essere disposta ad assumere nel quadro dell'UE.

Alla base di queste, ed altre, indicazioni che non sono intonate con una coerente posizione orientata ad una costruzione su basi federali della difesa europea c'è certamente la preoccupazione (che la classe dirigente tedesca ha in comune con quelle degli altri Stati membri dell'UE) nei confronti del rafforzamento delle tendenze nazional-populistiche. C'è in sostanza la tendenza a ritenere che per contrastare queste tendenze conviene non sbilanciarsi troppo apertamente verso l'obiettivo della federazione europea. Non si capisce che è invece necessario contrapporre un forte e chiaro disegno antinazionalista ai nazionalisti per avere reali possibilità di bloccare il loro avanzamento<sup>15</sup>. A questo fattore se ne aggiunge però anche un altro rappresentato da un certo pessimismo sul fatto che nei partner europei della Germania ci sia una effettiva disponibilità a procedere verso la federazione europea. In particolare il partner fondamentale della Germania, cioè la Francia – non va dimenticato che l'accordo fra Francia e Germania è l'asse trainante del processo di integrazione europea – sostiene, oltre alla necessità del governo economico europeo, il necessario sviluppo della cooperazione nel campo della sicurezza e della difesa, ma continua a non esprimere un chiaro orientamento a favore dei trasferimenti di sovranità indispensabili per costruire sia il governo economico europeo, sia il governo sopranazionale della sicurezza dell'Europa. Finché in Francia non c'è un soprassalto verso il superamento del suo radicato sovranismo, che alimenta tendenze analoghe negli altri Stati europei, è inevitabile il prevalere degli sviluppi intergovernativi che ostacolano, invece che favorire, una risposta adeguata alle sfide esistenziali con le quali l'Europa è confrontata.

In definitiva, le difficoltà strategiche rispetto allo sviluppo verso l'unificazione federale europea non derivano dalla mancanza di una disponibilità tedesca in questo senso, che è invece sostanzialmente pre-

---

<sup>15</sup> Si veda Alessandro Cavalli e Alberto Martinelli, *La società europea*, Bologna, Il Mulino, 2015.

sente nonostante alcune formali concessioni al nazionalismo, bensì dal sovranismo della Francia, che è il paese determinante per le sorti del progetto europeo. Si può sperare che, di fronte all'alternativa fra un decisivo e sollecito avanzamento federale e lo sfaldamento dell'Europa, nella posizione della Francia si realizzi un cambiamento all'altezza della sfida.

*Sergio Pistone*

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

THIERRY CHOPIN, Direttore degli studi della Fondazione Robert Schuman, Esperto associato al CERI-Sciences-Po, Parigi.

CLAUDIO FILIPPI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

JEAN-FRANÇOIS JAMET, docente di Economia europea ed internazionale, Sciences-Po, Parigi.

SERGIO PISTONE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo; membro onorario del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti; professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

BEDA ROMANO, Corrispondente da Bruxelles de *Il Sole 24 Ore*.

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

ALFONSO SABATINO, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

FRANCO SPOLTRE, Segretario nazionale del Movimento federalista europeo e membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

UBALDO VILLANI-LUBELLI, assegnista di ricerca in Storia delle Istituzioni politiche al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università del Salento, membro della rete *Rub-Europadialog* dell'*Institut für Deutschlandforschung* dell'Università di Bochum e della Fondazione Mercator.

FRANCESCO VIOLI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo e del Comitato federale della Gioventù federalista europea.

