IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist

ANNO LXI, 2019, NUMERO 1-2

ISSN 1970-688X

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 IT71 W030 6909 6061 0000 0007 243.
www.ilfederalista.eu

ANNO LXI, 2019, NUMERO 1-2

INDICE

Dopo il voto europeo si apre la battaglia per rifondare l'Unione europea su basi federali p. 3

Fabio Masini, *Tutela della concorrenza e politica industriale europea* » 10

Nunziante Mastrolia, *Governare la globalizzazione: esistono alternative al modello liberal-democratico?* » 22

Giulio Saputo, *Uno sguardo sulla crisi della civiltà europea* » 31

Davide Negri, *Il nodo della sovranità europea nella lotta contro criminalità organizzate e mafie* » 45

NOTE

Nuove tecnologie, globalizzazione e il futuro dell'Europa dopo il 2020 (Piero Angelo Lazzari) » 60

L'accordo tra la Grecia e lo Stato Macedone (Paolo Milanesi) » 66

Democrazia e politica nell'era teconologica e della guerra cibernetica. L'Europa sotto attacco (Anna Costa) » 72

INTERVENTI

Le risposte comunitarie al fenomeno migratorio (Paolo Giannelli) » 87

I DOCUMENTI

La proposta franco-tedesca per la creazione di un bilancio della zona euro: criticità e prospettive (Andrea Santini e Luca Lionello) » 94

TRENT'ANNI FA

L'Europa e il mondo dopo il 1989 (Il Federalista) » 113

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

Dopo il voto europeo si apre la battaglia per rifondare l'Unione europea su basi federali

Il nuovo Parlamento europeo e la nuova Commissione europea hanno di fronte a sé un grande compito e una grande responsabilità. La nuova legislatura si apre infatti con un mandato forte da parte dei cittadini, che hanno risposto alla sfida dei partiti nazionalisti e populisti scendendo in campo in difesa del progetto europeo, ma chiedendo al tempo stesso un forte cambio di passo dell'Europa. Questa legislatura, allora, non potrà permettersi di essere "business as usual", come di fatto è successo a quella passata, nonostante le ambizioni di Juncker all'inizio del suo mandato alla presidenza della Commissione europea che parlava di avviare una "legislatura costituente". In questi prossimi cinque anni l'Unione europea si gioca la possibilità di rilanciarsi, dando risposte alle domande dei suoi cittadini e acquisendo un nuovo status *globale; oppure di autocondannarsi al declino e alla perdita dei suoi riferimenti valoriali e politici. E' il nuovo scenario internazionale,* in primis*, che non lascia altro tempo all'Europa: mai come in questo momento è stato vero il monito di dover scegliere tra "federarsi o perire", per poter difendere il proprio modello e proiettare la propria influenza nel mondo.*

* * *

Il voto per la rielezione del Parlamento europeo ha presentato novità rispetto al passato. Vale la pena ricordare i tre elementi fondamentali che sono emersi e che devono essere evidenziati.

Il primo è che i cittadini europei hanno raccolto la sfida lanciata dalle forze che denigrano e vogliono distruggere l'Europa. La crescita della partecipazione al voto – con l'eccezione significativa dell'Italia – ci dice, ancor prima dei risultati elettorali, che i cittadini hanno ritenuto importante far sentire la loro voce e vivere l'elezione come un momento di democrazia vera.

Il secondo è che i cosiddetti sovranisti almeno per questa volta non hanno vinto. I loro numeri sono stati contenuti quasi ovunque – anche qui con l'eccezione dell'Italia, questa volta insieme al Regno Unito –; persino in Francia, dove è stato di misura il primo partito, il Rassemblement national *di Marine Le Pen ha comunque totalizzato un paio di seggi in meno rispetto al 2014. Le forze anti-europee sono dunque cresciute di una ventina di seggi in tutto, ma, indebolite anche dalla loro inevitabile frammentazione, non hanno numeri tali da poter pesantemente influire sui futuri equilibri dell'Unione.*

Il terzo elemento è che alla crisi più o meno profonda nei diversi Paesi dei partiti tradizionali ha corrisposto l'ascesa di forze europeiste (quando non addirittura federaliste) di stampo liberale e ambientalista. Non solo i verdi infatti sono i vincitori morali di questa tornata elettorale, ma lo sono anche i liberali che vedono crescere di molto il loro peso politico, soprattutto laddove sono portatori di un disegno di rilancio politico dell'Europa. Questo è un segnale positivo se si crede che in Europa sia urgente approfondire l'unità economica e politica dei Paesi che sono disponibili a farlo. Sembra difficile nascondere che i due schieramenti tradizionali paghino l'immobilismo in tal senso.

Il voto ha quindi determinato una situazione nuova, che crea le condizioni per aprire una stagione politica con l'ambizione di dare seguito al mandato popolare e di portare profondi cambiamenti nella struttura dell'Unione europea. Nel nuovo quadro è diventato possibile saldare il fronte di tutte le forze pro-europee, sia di quelle nei governi che sostengono la necessità di un'Europa più forte e più unita sul piano politico (in particolare la Francia e la Spagna), sia dei partiti pro-europei presenti nel Parlamento europeo. La stessa Commissione dovrà essere impegnata su questo fronte, come ha dimostrato la complessa elezione della nuova Presidente. Ursula von der Leyen, per riuscire ad avere la maggioranza, ha presentato il suo mandato e la sua linea di governo dell'UE dopo essersi confrontata a fondo con le famiglie politiche pro-europee e schierandosi con forza per il rafforzamento delle politiche comunitarie, per una maggiore coesione dell'UE, per il sostegno ad una maggiore democrazia europea, che significa innanzitutto più forza alle istituzioni elette dai cittadini dell'Unione, ossia al Parlamento e alla Commissione stessa.

A questo proposito, uno dei punti cruciali del programma della nuova Presidente, condiviso con i partiti pro-europei e stranamente poco messo in evidenza nei commenti, sarà l'appuntamento della Conferen-

za sul futuro dell'Europa *voluta da Macron e che sembrerebbe ormai data per certa. L'impatto di questo momento di dibattito pubblico che dovrà affrontare i nodi delle debolezze attuali dell'Unione europea sarà sicuramente dirompente; difficilmente potrà non sfociare in una riforma dei Trattati, aprendo le porte ad un processo di revisione reale degli attuali assetti europei, che bloccano le ambizioni dell'Unione europea e sono la causa della sua impotenza.*

Tuttavia, la discussione è ancora aperta su come dovrà essere impostata, e sicuramente le ambizioni e la conseguente impostazione con cui verrà varata saranno decisive per condizionarne l'andamento e i risultati. Nel discorso di investitura della neo-Presidente, la Conferenza è stata indicata con caratteristiche che denotano una visione ancora minimalista. Si parla infatti di una Conferenza di una durata di due anni (tempi troppo lunghi per una Conferenza operativa), che dovrebbe attribuire un ruolo paritario ai cittadini e alla società civile rispetto alle istituzioni europee (un formula che non prevede il coinvolgimento delle istituzioni nazionali e regionali/locali e che è troppo vaga nell'ottica di un dibattito sui fondamenti politici ed istituzionali dell'Unione europea); anche se poi si specifica che scopo e obiettivi della Conferenza dovranno essere ben delineati dalla Commissione stessa insieme al Parlamento europeo e al Consiglio.

Per rendere concreta la prospettiva di un rilancio dell'Europa, il primo passaggio cruciale riguarderà quindi proprio l'organizzazione della Conferenza, perché essa abbia la forma più simile possibile a quella della Convenzione prevista dai Trattati (che è quello che chiede anche il gruppo dei Socialisti & Democratici nella lettera che ha inviato alla von der Leyen prima del voto), e possa avere le ambizioni – nei fatti, anche se non nella forma (che deve appunto essere preparata attraverso questo passaggio) – di una vera costituente.

In parallelo bisogna costruire un'agenda ambiziosa per i suoi lavori, e dovrà essere proprio il Parlamento europeo a dettarla. La Commissione – e lo si è capito bene già dal discorso, per quanto bello e appassionato, della von der Leyen a Strasburgo, ma ancor di più è apparso chiaro nelle successive interviste – rimane la guardiana dei Trattati, la custode del sistema attuale, che vuole migliorare, ma che non può impegnarsi in prima persona a cambiare in modo decisivo. Spetta dunque all'Assemblea eletta dai cittadini e investita del mandato di far cambiare passo all'Europa far pesare e sfruttare la contraddizione insanabile che esiste tra l'attuale assetto europeo e le ambizioni di azione e di efficacia che la stessa neo-presidente della Commissione ha

rivendicato per l'Unione europea. Nella sua agenda di politiche ambiziose il punto oscuro – non chiarito, perché è impossibile farlo – resta quello di trovare il consenso tra i governi divisi, eppure padroni della politica europea, per procedere effettivamente, oltretutto in assenza di risorse adeguate.

Il primo confronto che dovrà aprirsi all'interno della Conferenza sarà allora innanzitutto politico-culturale, tra le due visioni diverse del mondo e della politica, e quindi dell'Europa, che convivono oggi nel fronte variegato degli europeisti. Alcuni osservatori l'hanno riassunta nella formula europeismo del XXI secolo vs europeismo del XX secolo.

L'europeismo del XXI secolo ha una visione molto più politica, e punta a superare la prospettiva europea del XX secolo che si è costruita dopo Maastricht e dopo la riunificazione tedesca, durante la prima fase della globalizzazione; anni in cui si è voluto credere che la stabilità internazionale fosse acquisita indefinitamente grazie a quella che si riteneva la vittoria del modello liberal-democratico che garantiva l'apertura dei mercati e la nuova divisione internazionale del lavoro. In questo quadro l'Unione europea, in larga parte sotto la guida della Germania, ma con un ruolo cruciale anche del Regno Unito, si è concepita come il modello di mercato integrato da proporre al mondo; e ha teorizzato che la politica (nel senso di capacità di decidere e di agire) restasse confinata all'interno dello Stato nazionale, per accompagnare il gioco delle forze della libera competizione economica e commerciale sui mercati globali, pur in un quadro di cooperazione tra partner a livello europeo. Il suo ruolo doveva essere innanzitutto rivolto a sviluppare la competitività del sistema nazionale e un solido welfare *nel proprio Paese. Era (è) escluso da questa prospettiva tutto ciò che riguarda la politica intesa come potenza, ossia capacità di proiettarsi sulla scena internazionale con una propria visione geostrategica globale per plasmare il quadro, e non semplicemente per ricavarsi alcuni spazi di manovra in un sistema governato da altri. Oggi, in un mondo in cui tutti ammettono che l'Europa deve diventare capace di prendere in mano il proprio destino, in cui arretrano le democrazie e l'apertura dei mercati è messa sotto pressione dalla politica di potenza, e in cui le nostre società stanno subendo i guasti di un modello che non ha investito sufficientemente la politica del ruolo di guida e controllo – e quindi anche di compensazione – dei nuovi processi che comportano sia la perdita dell'egemonia da parte dell'Occidente, sia profondi mutamenti sociali indotti dalla rivolu-*

zione tecnologica, l'europeismo del XXI secolo rivendica un'Europa che diventi un'istituzione sovrana capace di fare politica, di decidere e di agire. In questa visione – che si esprime sovente in forme ancora confuse, e che spesso fatica ad individuare gli strumenti necessari per realizzare le proprie ambizioni europee – il punto cardine è che l'Europa è il solo livello di governo col quale gli europei possono recuperare il controllo dei processi storici, politici e tecnologici in atto; e col quale quindi torna possibile rilanciare in termini positivi e forti al tempo stesso i temi del ruolo della politica, dello Stato, e quello dell'identità. Anche quest'ultima questione (l'identità) è infatti indispensabile per recuperare la coesione sociale: il vuoto che l'abbandono di questo riferimento da parte della politica democratica ha lasciato nelle nostre comunità – già disorientate dai mutamenti profondi e a volte penalizzanti in corso – è riempito oggi in termini negativi dai nazionalisti. Solo a livello europeo si può recuperare un senso profondo di appartenenza alla propria comunità e di identità collettiva collegandolo non a paure e chiusure, ma alla capacità da parte della politica democratica di difendere insieme i valori universali e gli interessi dei cittadini, riuscendo a governare i processi in atto senza sacrificare, ma anzi rafforzando, la democrazia e la libertà di ognuno.

Di fatto, "la visione del XXI secolo" condivide gli stessi fondamenti della concezione federalista, e solo diventando pienamente consapevole che è necessario che l'Europa si dia un assetto federale (e battendosi per questo obiettivo) potrà raggiungere i propri scopi. La Conferenza, per essere utile e avere successo, dovrà quindi essere il quadro in cui far emergere le proposte per portare l'Unione europea a diventare federale, nel rispetto delle diverse sensibilità nazionali, ma nella consapevolezza che senza sciogliere questo nodo l'Unione è ferma ad una linea di azione troppo debole nel quadro attuale.

Il punto dirimente prioritario da affrontare dovrà pertanto essere quello della rifondazione dell'Unione europea su due diversi livelli di integrazione, fondati sulla diversa volontà degli Stati membri di partecipare ad un'unione politica sovranazionale che emergerà dal dibattito. Si tratta di un passaggio indispensabile per poter definire le riforme istituzionali e politiche necessarie per rafforzare il livello europeo in modo che sia in grado di agire in modo efficace e democratico. Senza questo chiarimento, il dibattito rimane prigioniero delle paure e delle ambiguità che rendono al momento così complesso e confuso il confronto. Si tratta semplicemente di stabilire che la ri-

*forma dell'Unione non dovrà seguire la regola dell'unanimità e che finché un paese non è disposto ad aderire all'Unione 2.0, esso rimarrà legato alle regole dell'Unione 1.0. Nessun rischio pertanto di indebolire il quadro o la coesione dell'Unione europea, ma solo la possibilità di ancorarla, attraverso l'unione più stretta tra gli Stati pronti a muoversi in tal senso, ad un centro di gravità politico di natura federale che la rafforzi e la stabilizzi; un nucleo aperto a tutti i paesi che intendono parteciparvi, oggi o in futuro, che lascia al tempo stesso invariato l'*acquis *per gli Stati che vogliono fermarsi all'attuale quadro comunitario.*

Liberato il campo dal fatto che si devono discutere separatamente le riforme che si ritiene debbano trovare il consenso di tutti i 28 Stati membri da quelle che devono rispondere alle ambizioni politiche di un'Europa sovrana, diventano chiare quali sono in questo secondo ambito le priorità per rafforzare la democrazia europea e la capacità di azione del nucleo più integrato dell'Unione europea, che porterà a livello europeo il governo di alcune nuove competenze politiche. Da un lato quindi dovranno essere condivise a 28 le riforme del Mercato, dell'attuale bilancio dell'Unione, e anche la creazione di liste transnazionali e la parlamentarizzazione della procedura di nomina della Commissione europea, attraverso il rafforzamento del sistema degli Spitzenkandidaten *e dando più potere al Presidente della Commissione nella scelta dei suoi membri. Nel quadro più ristretto, invece, si dovranno trasferire poteri politici e creare strumenti nuovi: innanzitutto si dovrà stabilire la piena codecisione tra il Parlamento europeo e il Consiglio (nella composizione adeguata che si valuterà come definire) in tutte le materie di competenza del livello sovranazionale e l'attribuzione alla Commissione europea di pieni poteri esecutivi. Per consentire alla Commissione europea di attuare le sue politiche, saranno inoltre essenziali: un bilancio federale, finanziato da autentiche risorse fiscali europee, deciso e controllato a livello europeo dal Parlamento e dal Consiglio (sempre nella composizione* ad hoc *che si dovrà definire sula base dei membri del livello più integrato); lo sviluppo di un'Unione europea di difesa; la definizione di una tabella di marcia per la trasformazione dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e di sicurezza politica in un ministro europeo degli affari esteri, abolendo i ministri nazionali degli affari esteri.*

Il problema apparentemente intricato di regolare il rapporto tra i due diversi livelli dell'Unione sarà in realtà risolvibile sulla base della volontà politica di rispettare l'integrità delle prerogative di ciascun

livello, e grazie alla lunga esperienza creativa maturata nell'ambito dell'Unione europea attraverso lo sviluppo del suo modello e del suo sistema giuridico.

* * *

Con l'avvio della Conferenza, gli europei hanno dunque davanti a sé un'occasione straordinaria per fare il passaggio politico capace di traghettare la nostra Unione verso un futuro molto più stabile e ricco di prospettive, determinante anche per i futuri assetti internazionali. Per molti aspetti sembra l'ultima chance *offerta al nostro continente in questa fase storica: i cittadini europei a fine maggio hanno dimostrato di volerlo questo passaggio, e si meritano pertanto dei parlamentari, e un'Europa, all'altezza delle loro aspettative.*

Il Federalista

Tutela della concorrenza e politica industriale europea

FABIO MASINI

Premessa.

La negata autorizzazione, lo scorso 5 febbraio, alla fusione tra Alstom e Siemens, i due colossi francese e tedesco dell'alta velocità, da parte del Commissario danese alla concorrenza Margrethe Vestager suggerisce qualche riflessione. Se da un lato si tratta di una decisione ineccepibile, secondo le logiche del diritto dell'Unione Europea (che prevede una competenza esclusiva per la regolazione della concorrenza sul mercato europeo, volta a tutelare i cittadini contro abusi di posizioni di monopolio), essa appare allo stesso tempo paradossale, in un mercato globale ben più ampio di quello del Vecchio Continente.

Da qui nasce una questione che diventa sempre più ineludibile per le prospettive di lungo periodo dell'economia europea: è ancora possibile, oggi, avere una visione del mercato limitata alla sola dimensione continentale e, sulla base di essa, impedire la formazione di colossi produttivi e finanziari in grado di competere sul mercato mondiale? Se da un lato la Commissione ha, infatti, con questa decisione, tutelato il diritto del cittadino europeo a difendersi da un potenziale monopolio, ha anche indubbiamente danneggiato le prospettive competitive globali di un'industria europea. Due obiettivi che non possono essere messi in contrapposizione; ma che devono trovare una sintesi in grado, allo stesso tempo, di garantire i cittadini europei e la capacità competitiva globale delle imprese.

In sintesi, si tratta di comprendere come promuovere – accanto alla difesa, 'costituzionalmente' sancita nei Trattati, della concorrenza come garante della libertà ed equità degli scambi – una vera e propria politica industriale europea. Per illustrare il problema, ho ritenuto di articolare la riflessione su tre aspetti, fra loro interconnessi: le ragioni teoriche della politica europea a favore della concorrenza (primo paragrafo) e la sua evoluzione storica (secondo paragrafo); le prospettive multi-livello

della politica industriale, o più semplicemente dello sviluppo (terzo paragrafo); il nodo istituzionale, che si risolve in quale sia l'assetto istituzionale o di leadership tale da poter portare avanti un disegno strategico unitario di sviluppo europeo (quarto paragrafo).

1. *Politica antitrust europea: le ragioni teoriche*.

La politica a tutela di un mercato concorrenziale in Europa risale ai Trattati di Roma del 1957; diventa poi materia di competenza esclusiva della Commissione UE nel 1990, in vista dell'avvio del mercato unico europeo; e si arricchisce di nuovi regolamenti nel 2003 e 2004.

La sua *ratio* economica è evidente: la tutela di una forma di mercato concorrenziale, o il più possibile lontana da forme di monopolio o oligopolio collusivo, difende i consumatori, che si troverebbero altrimenti ad acquistare un bene o servizio in una posizione d'inferiorità negoziale nei confronti del venditore (o dei pochi venditori). Quando infatti ci si discosta da quella che nei manuali di microeconomia è denominata *concorrenza perfetta*, le imprese possono fissare il prezzo ad un livello superiore rispetto al costo medio di lungo periodo, realizzando un extra-profitto a spese degli acquirenti.

Nella realtà, la *concorrenza perfetta* non esiste. Essa presuppone, infatti, prodotti perfettamente omogenei, ossia identici anche nella percezione dei consumatori; il che non avviene mai. Quando acquisto un dentifricio, per quanto abbiano tutti la stessa funzione, tenderò ad avere un comportamento inerziale (acquistando quello comprato in precedenza, se mi sono trovato bene) o orientato dal marketing (mi lascio convincere che i micro-granuli, poniamo, siano più efficaci; che un tal dentifricio lasci l'alito più fresco degli altri; ecc.), non basato semplicemente sul prezzo più basso.

L'idea, direi virtuale, di concorrenza perfetta lascia così spazio a quella che è la vera forma dominante di mercato, la *concorrenza monopolistica*, nella quale ciascun produttore riesce a comportarsi quasi come un *monopolista* nella propria nicchia del più ampio mercato di un prodotto, senza per questo che vi siano barriere all'ingresso di nuove imprese. Ad esempio, se ho inventato e brevettato un dentifricio coi micro-granuli, in quella specifica nicchia sarò monopolista (tutelato dal brevetto), anche se il mercato dei dentifrici rimane ampio ed aperto: i consumatori possono sempre decidere di smettere di acquistare il dentifricio ai micro-granuli e cambiare tipologia/marca.

La concorrenza monopolistica è alla base dell'economia capitalistica moderna, perché consente lo sfruttamento dell'innovazione per rea-

lizzare extra-profitti temporanei, tali da remunerare gli sforzi in ricerca e sviluppo, oltre che le spese di promozione del prodotto. Per quanto estremamente subdola e difficilmente riconoscibile dal consumatore medio, essa non può essere eliminata né facilmente regolamentata. Al contrario di quanto accade col monopolio (che può essere individuato e sanzionato in maniera ragionevolmente semplice), col quale il venditore, unico sul mercato, può fissare liberamente il prezzo di vendita e la quantità prodotta al fine di realizzare il massimo profitto, a scapito della collettività.

Questa la ragione per la quale un'efficace politica di contrasto alla formazione e abuso di posizioni dominanti è una competenza strategica. E la Commissione europea, che (giustamente) la esercita in maniera esclusiva per l'intero mercato unico europeo, è garanzia di rispetto delle posizioni degli agenti più deboli sul mercato, ossia i consumatori.

Questa breve digressione teorica è funzionale a comprendere sia le ragioni della tutela della *concorrenza*, sia quelle che indirizzano verso una politica a favore della promozione della *competitività*, soprattutto in alcuni settori, nei quali i costi fissi (impianti, ricerca) e le economie di scala sono rilevanti. Non è detto insomma che la competitività di un'impresa sia coerente con il mantenimento della concorrenza nel suo settore. Come abbiamo osservato, anzi, livelli di competitività più elevati (derivanti dall'utilizzo di extra-profitti in attività di ricerca, sviluppo e innovazione) si associano solitamente a deformazioni del mercato di concorrenza.

Se quindi la *concorrenza*, che pure non esiste nella sua forma manualistica, è un bene pubblico da tutelare, anche la *competitività*, intesa come capacità di una o più imprese di attrezzarsi, organizzarsi e magari fondersi per reggere sul mercato la concorrenza di altre imprese, può essere considerata un bene pubblico da tutelare; anche secondo indirizzi ideologici teoricamente orientati a lasciare che il mercato sia il supremo regolatore dei vincitori e dei vinti, senza alcuna interferenza statale. Persino gli economisti liberali dell'Ottocento sottolineavano, ad esempio, l'importanza di supportare le industrie nascenti col sostegno pubblico per attrezzarsi a competere sul mercato. Così come il neoliberalismo imperante negli ultimi decenni ha sistematicamente promosso la deregolamentazione dei mercati e la privatizzazione degli *asset* pubblici come strumento di lotta (hobbesiana, senza regole) sul mercato, dove non vince chi è *pi*ù competitivo, ma chi è *meglio attrezzato* (ossia più forte: con un più ampio sistema di relazioni economiche e politiche, con maggiori disponibilità finanziarie per realizzare il *marketing-mix* desiderato, ecc.).

Il problema, delicato, è che non è semplice distinguere fra un intervento *conforme* a questa necessità di attrezzare una o più imprese alla competitività ed una *violazione*, da sanzionare, della concorrenza. Nel dicembre 2018, ad esempio, la Commissione UE aveva giudicato *conforme* alla normativa contro gli aiuti di Stato il progetto di Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna per sostenere la ricerca e l'innovazione nel settore della microelettronica, in quanto ritenuta "key enabling technology" [1].

Una scelta condivisibile per un settore che appare obiettivamente strategico, ma che fa sorgere qualche ulteriore dubbio sul perché il settore dei vettori e delle infrastrutture ad alta velocità debba essere invece considerato meno strategico, soprattutto nell'ottica di un *mercato globale dell'alta velocità*. Il mercato delle infrastrutture e dei vettori ad alta velocità è infatti mondiale. Ogni paese cerca di dotarsi di tali linee e si rivolge quindi a chi è in grado di fornire le garanzie migliori, che spesso (anche se non sempre) dipendono dalla capacità di fare massa critica, ottimizzando le risorse in ricerca e sviluppo (decisive per la sopravvivenza in quel settore), produzione, commercializzazione.

Per evitare una contrapposizione fra due obiettivi entrambi importanti, si potrebbe pensare a fornire incentivi economico-fiscali alle imprese che dimostrino di investire nella ricerca e sviluppo sulla frontiera delle possibilità tecnologiche, restituendo in tal modo – sotto forma di capacità competitiva collettiva – quello che le imprese si trovano a raccogliere in termini di extra-profitti dalle tasche dei consumatori, grazie magari a forme di mercato non perfettamente concorrenziali. In questa logica, può essere che la fusione Alstom-Siemens avrebbe potuto essere accettata.

2. *Politica antitrust europea: le influenze intellettuali.*

Accennavamo prima ad un altro fattore che occorre tener presente nella valutazione dell'attuale assetto di *policy* della UE sulla concorrenza e sulle sue prospettive future: l'influenza esercitata sul processo storico d'integrazione europea dal rapporto di forze (culturali, ma anche ideologiche e politiche) fra l'interventismo francese e l'ordoliberalismo tedesco, quest'ultimo volto a creare le *condizioni costituzionali* di un ordine economico in cui lo Stato, o comunque il potere pubblico, si fa garante della concorrenza come requisito di giustizia nei rapporti economici e sociali.

Negli anni dei negoziati per la formazione del Mercato Comune,

[1] European Commission, Press Release, December 18, 2018: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6862_en.htm.

ma anche nei decenni successivi e fino ai nostri giorni, si sono sempre confrontate in Europa queste due matrici culturali diverse, per molti versi opposte, rispetto al rapporto fra mercati e poteri pubblici. I francesi si sono impegnati ad affermare un ruolo positivo delle autorità pubbliche nel mercato, fino a cercare di trasferire a livello europeo prerogative tipiche della statualità nazionale (come già tentò di fare Marjolin, negli anni Cinquanta, in qualità di Commissario agli Affari economici e monetari). Tanto che la loro preminenza nelle politiche europee degli anni Sessanta si riflette in una politica industriale europea improntata a "promoting the creation of firms large enough to compete with the giants of the US"[2], che farà registrare un vero e proprio boom delle fusioni, favorito da legislazioni antitrust frammentate a livello nazionale. Inoltre, "as a consequence of this fragmentation of the internal market, aggregate concentration developed without any similar increase in competition. The merger wave led to the creation of big national champions enjoying substantial market power"[3]. È in questa seconda fase che prevale l'orientamento tedesco, volto a promuovere un esercizio negativo delle prerogative statuali sull'economia, quindi primariamente a difendere la concorrenza come cornice essenziale allo svolgimento corretto ed equo dei meccanismi di scambio. In questa direzione ci si avvia con l'Atto Unico.

Nonostante il nuovo approccio d'impronta ordoliberale, nei primissimi anni Novanta sopravviveva ancora l'ipotesi di dare all'Europa delle competenze positive in ordine alla politica industriale. Il Libro bianco di Delors del 1993 su *Crescita, competitività, occupazione* era esattamente il tentativo (probabilmente già tardivo) di individuare e promuovere settori strategici d'investimento a livello europeo per meglio resistere ad una competitività globale che si preannunciava sempre più ampia ed agguerrita. Come è noto, il documento venne accantonato e la politica industriale europea si ridusse alla sola politica di tutela della concorrenza sul mercato unico europeo. Che ha dato eccellenti frutti, difendendo il cittadino-consumatore dagli abusi di potenziali posizioni di oligopolio e monopolio; ma che non può essere considerata una politica industriale. Una vera politica industriale si deve porre il problema di fornire, a ciascun livello del mercato di riferimento per ciascun settore produttivo, un quadro strategico e gli strumenti nor-

---

[2] Elizabeth De Gellinck, *European Industrial Policy against the background of the single European act*, in Peter Coffey (ed.) *Main Economic Policy Areas of the EEC. Toward 1992*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1990, pp. 125-156. Vedi p. 127.

[3] *Ibid*., p. 129.

mativi per meglio essere attrezzati nella concorrenza, che può anche non essere continentale, ma globale. E qui veniamo al tema della precisazione, per niente semplice, del concetto di *mercato di riferimento*.

3. *Mercati, istituzioni e politiche multi-livello*.

Qual è la dimensione del mercato? Sembra una domanda banale, ma è molto più complessa di quanto possa apparire. Consideriamo qualche esempio concreto. Immaginiamo il mercato delle mele. Quelle prodotte (raccolte) localmente, su scala ridotta, probabilmente avranno un mercato di sbocco locale, magari su base rionale o comunale. Quelle coltivate, raccolte e distribuite da grandi consorzi (si pensi alla Val di Non, in Trentino) hanno come riferimento un mercato nazionale e perfino transnazionale. Un innovativo produttore di scale retrattili di design ha iniziato qualche anno fa vendendo localmente in una zona sperduta dell'Australia, per poi divenire un monopolista globale del settore grazie alla creatività del suo design, ai materiali che utilizza e alla delocalizzazione di nuovi impianti produttivi per la produzione e distribuzione in tutto il mondo. Grazie alle piattaforme digitali oggi esistenti, un produttore di torrone del Gennargentu, abituato al mercato fieristico locale, si è trovato improvvisamente a dover far fronte ad ordini provenienti da ogni parte del mondo.

Il mercato è quindi un concetto in continua evoluzione, riferibile a ciascuno specifico prodotto in una particolare coordinata spazio-temporale (che è anch'essa in continua evoluzione). Dipende dal rapporto fra i costi fissi e quelli variabili (che mutano la scala efficiente minima di produzione, influenzando quindi la dimensione ottimale del mercato), dal tipo di produttore e dalla sua organizzazione, dalle risposte degli acquirenti, dalla capacità di marketing e da tanti altri fattori. Quello che è certo è che, al giorno d'oggi, se è vero che i mercati continuano ad essere segmentati ed articolati in maniera concentrica, a partire da quelli locali, il *mercato potenziale*, per ciascun prodotto, è quello mondiale.

Un mercato non può funzionare senza qualche istituzione che ne fissi le regole e le faccia rispettare. All'interno di ciascuno Stato, il mercato è regolato dalle istituzioni nazionali, escluso il caso dell'Unione europea, dove questa competenza è stata trasferita in via esclusiva alla UE. A livello internazionale, accordi multilaterali cercano di replicare la capacità di regolamentazione e di *enforcement* delle regole degli ordinamenti statali. Con qualche successo; e inevitabili insuccessi.

Un'efficace strategia di sviluppo non può non tener conto, quindi, della dimensione multilivello, da quella locale a quella globale, dei mercati;

e della conseguente necessità di abbracciare, in Europa, una *governance* multilivello: una politica industriale non più essere condotta, oggi, a livello meramente nazionale. La si può perseguire in alcuni settori; come in alcuni settori si possono e si dovrebbero fare politiche industriali (o meglio perseguire strategie di sviluppo) locali. Ma in un mercato globale, sul quale si confrontano *competitors* di dimensione colossale (soprattutto in ambito digitale) come Amazon, Google, Alibaba, Apple, Microsoft, ma anche in altri ambiti (Nestlé, Wal-mart, Coca-Cola, JPMorgan, ecc.), non può mancare una *politica industriale europea*.

Il Progetto Galileo, che è stato lasciato languire per decenni, doveva essere una risposta a questa esigenza. Il progetto Airbus, per contrastare la concorrenza Boeing, aveva lo stesso fine. Comminare multe a Google per abuso di posizione dominante, come ha fatto la Commissione UE lo scorso anno, è stato un grande risultato per il cittadino europeo. Ma lo sarebbe ancora di più se fosse il preludio alla creazione di un polo di ricerca e sviluppo di piattaforme digitali in Europa, in grado di confrontarsi alla pari coi colossi americani e quelli emergenti cinesi e russi.

Insomma, le industrie strategiche per lo sviluppo devono poter diventare competitive, anche se questo conduce alla formazione di monopoli. Dovrebbe essere poi cura degli organi politici della UE intervenire per regolamentare quei monopoli sul mercato interno e compensare i consumatori delle perdite eventualmente subite, in modo (magari, ma è solo una delle possibili ipotesi) da ripristinare le condizioni che si verrebbero a delineare se fosse presente un mercato interno concorrenziale.

In sintesi, mettere in campo tutte le difese giuridiche per tutelare il cittadino europeo dagli abusi delle posizioni di monopolio non può e non deve aver nulla a che fare con la necessità di creare poli produttivi, finanziari e di ricerca a tutti i livelli ai quali, in ciascun settore, il mercato di riferimento lo impone; naturalmente in un'ottica sinergica e sistemica. Ripensare ed attuare dei precisi indirizzi di politica industriale anche a livello nazionale non deve essere in contrasto con una politica industriale europea. Ciò significa, concretamente, ripensare l'intero sviluppo economico europeo cercando di privilegiare i vantaggi competitivi di ciascun paese e di ciascun ambito territoriale, in modo da armonizzarli rispetto ad una visione coerente e complessiva del posizionamento strategico dell'industria europea. Una visione sistemica e multi-livello dello sviluppo, come dicevamo, che tuttavia può essere adottata evitando conflitti d'interesse solo se tutti i paesi europei potranno sedersi al tavolo della sua definizione; il che ci porta ad affrontare il tema istituzionale.

4. *Il nodo istituzionale*.

All'indomani della decisione negativa della Commissione sulla fusione Alstom-Siemens, i Ministri delle Finanze di Francia e Germania hanno reagito segnalando l'esigenza di mettere in discussione l'attuale politica UE sulla concorrenza. L'argomentazione è basata sulle stesse ragioni indicate qui a favore di una visione del mercato globale come quello di riferimento per alcuni settori produttivi. E si sono poi mossi di conseguenza, concordando il testo per *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*[4].

Riconoscendo l'aspetto rivoluzionario dell'era digitale, il documento chiede con forza una politica industriale europea "to enable Europe to compete on the global stage and the development of long-term industrial strategies", basata sulla condivisione di "funding, skills, and expertise". Difficile negare la legittimità – ed anche la sensatezza – di queste istanze. Così come sono legittime e sensate le richieste sul primo dei tre pilastri della proposta, mentre sugli altri due le opinioni saranno necessariamente controverse.

Il primo punto suggerisce l'esigenza di un massiccio investimento collettivo nell'innovazione, soprattutto nell'intelligenza artificiale, senza la quale l'industria europea non è in grado di posizionarsi sulla frontiera delle possibilità produttive. Un investimento che richiede la creazione di un fondo *ad hoc* (non essendo probabilmente ritenuto sufficiente lo *European Fund for Strategic Investments*), capace di mobilitare risorse private e pubbliche, e mercati finanziari adeguati alle necessità di settori con elevati rischi, che richiedono un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

Il secondo punto, la cui analisi combacia perfettamente con quanto detto nei paragrafi precedenti, è assumere un'ottica di mercato competitivo globale. Questo il ragionamento: "Despite our best efforts, which we must pursue, there is no regulatory global level playing field. And there won't be one any time soon. This puts European companies at a massive disadvantage. When some countries heavily subsidize their own companies, how can companies operating mainly in Europe compete fairly? Of course, we must continue to argue for a fairer and more effective global level playing field, but in the meantime, we need to ensure our companies can actually grow and compete"[5].

---

[4] Anche la lettera di Macron *Per un Rinascimento europeo* allude ad una necessità analoga: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it.

[5] https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifsto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Sulla parte di *policy*, invece, occorre a mio avviso maggiore cautela; per agire, secondo Francia e Germania, occorrerebbe modificare la normativa sugli aiuti di Stato, in particolare se orientati alla formazione di conglomerati europei; così come occorre rivedere i criteri per la valutazione delle fusioni. Insomma, servirebbe di fatto indebolire la politica antitrust finora portata avanti dalla Commissione, il che ci pare estremamente pericoloso.

Ancora meno agevolmente condivisibile è il richiamo del terzo pilastro: quello alla protezione delle industrie europee. Pur ribadendo la necessità di difendere il multilateralismo e l'apertura dei mercati, le indicazioni vanno chiaramente nella direzione di proteggere la formazione ed il consolidamento di settori ed imprese europee. Adattarsi ad un clima di crescente protezionismo globale può essere una facile tentazione. Ma l'Europa ha un modello produttivo e competitivo fortemente legato alla trasformazione, quindi di per sé necessariamente aperto (ci occorrono importazioni per creare valore aggiunto da realizzare tramite la trasformazione e l'export). Non ci pare quindi che rendere eccessivamente esplicito questo indirizzo di politica commerciale *de facto* protezionista sia una mossa intelligente.

Al di là della valutazione sui singoli aspetti del documento, esso ha un indubbio merito: portare all'attenzione del dibattito pubblico gli obiettivi collegiali della UE e rilanciare un'idea di politica industriale che si accompagni a quella della concorrenza. Il problema è capire semmai chi se ne farà carico: se la Commissione, seguendo una strada collegiale a 28 o se un'avanguardia di paesi attorno a Francia e Germania. Più in generale, non limitata cioè alla sola politica industriale, la questione che emerge è se sia ancora possibile avere o meno un'Europa a trazione comunitaria.

Francia e Germania, come ha dimostrato il rinnovato impegno sottoscritto col Trattato di Aquisgrana, spingono apparentemente per procedere oltre nell'integrazione europea; ed intendono farlo con una regia intergovernativa, non col metodo comunitario (o indipendentemente da esso). È un paradosso interessante, perché il metodo comunitario teoricamente dovrebbe essere più efficiente e democraticamente legittimato a compiere scelte collettive europee, rispetto a quello intergovernativo. Ma è anche vero che procedere a 28 (o a 27, vedremo a breve) verso una maggiore integrazione è praticamente impossibile in un contesto decisionale in cui l'unanimità è ancora la regola principale di scelta collettiva sulle questioni più importanti (a parte qualche eccezione, comunque di non poco conto, come dimostrano i successi dell'EFSI). Le-

gittimo quindi (nella prospettiva di una più agguerrita politica europea) che due grandi paesi cerchino di forzare la mano a Bruxelles su una strategia condivisa di posizionamento produttivo sul mercato competitivo globale.

Può darsi che l'Europa comunitaria sia arrivata al capolinea, soprattutto se con le prossime elezioni europee si dovesse palesare una maggioranza che per rimanere in piedi è costretta a strizzare l'occhio ai nazional-sovranisti. Ma anche i governi, finora, non hanno dato davvero prova di voler procedere verso una maggiore condivisione della sovranità. La domanda che si apre con questa vicenda è allora se Francia e Germania, senza le quali indubbiamente nessun avanzamento del processo d'integrazione europea è possibile, saranno in grado di trainare un nucleo di paesi in una sorta di avanguardia che rinnovi lo spirito di *condivisione della sovranità* che aveva portato negli anni Cinquanta ai primi passi delle comunità europee, piuttosto che portare avanti una logica semplicemente intergovernativa.

Storicamente, l'Italia ha sempre dato un contributo cruciale per consentire di individuare i compromessi necessari al motore franco tedesco di trovare un'iniziativa cantierabile per compiere un salto nell'integrazione europea. L'assenza dell'Italia non solo dai negoziati, ma anche dalle discussioni fra i due paesi (anche in altri ambiti, si pensi al tema della riforma della *governance* economica europea, che pure è per noi più che per Francia e Germania essenziale), non solo tiene fuori il paese dai dossier che contano, ma rischia di risolversi in una pericolosissima *mediazione mancata*, che può contribuire al mantenimento dello *status quo* (che ci penalizza) e all'indebolimento della formazione di un nucleo strategico più coeso e genuinamente sovranazionale in Europa. In questo senso, il governo italiano (che negli ultimi mesi ha platealmente ostentato l'interesse a voler smantellare proprio l'idea di una maggiore condivisione della sovranità come elemento fondante dell'integrazione europea) fa benissimo a prendere le distanze dai due alleati storici; il problema è che lo fa contro gli interessi degli italiani.

Considerazioni conclusive.

La politica di difesa della concorrenza, faticosamente acquisita nel tempo dalla Commissione UE, volta a difendere il mercato unico ed il cittadino europeo da abusi derivanti da posizioni dominanti, è una competenza preziosa, che deve essere salvaguardata.

Naturalmente, non le si può chiedere di agire in una più ampia logica di promozione della competitività (così come non si promuove la crescita con la sola politica monetaria). Non si fa politica industriale semplicemente difendendo la concorrenza; o meglio, la si fa solo in negativo. Soprattutto se le imprese europee sono poi costrette a competere su un mercato mondiale dove lo scontro è con colossi che si muovono in modo decisamente più spregiudicato, dove nessuna autorità si fa garante delle regole di salvaguardia della concorrenza.

Insomma, la politica industriale è complessa, e non la si persegue semplicemente difendendo una forma di mercato concorrenziale a livello continentale, ma promuovendo la competitività sul mercato globale. Questo quadro suggerisce due osservazioni.

La prima è che chi cerca di porre in contrapposizione questi due obiettivi, rende un pessimo servizio alla causa europea. Si tratta di due competenze entrambe strategiche e di natura diversa, per molti versi complementari: una sostanzialmente di natura arbitrale, l'altra di indirizzo politico-strategico. È quindi possibile, oltre che doveroso, realizzarle congiuntamente.

La seconda osservazione, che segue dalla precedente, riflette la crescente consapevolezza che sia venuto il momento per la UE di affiancare alla sacrosanta competenza esclusiva della Commissione in materia di difesa della concorrenza, una competenza anche nella promozione di una strategia produttiva per alcuni settori chiave dell'economia europea.

Si tratta tuttavia di una scelta che richiede una qualche forma di statualità, di capacità di esprimere un indirizzo strategico collettivamente condiviso e sostenuto; il che pone un serio problema istituzionale. Come si può immaginare di arrivare a questo obiettivo e chi potrebbe portarlo avanti? In un'ottica federalista, che è quella che assumiamo in questa sede, qualsiasi mossa tale da avvicinare alcuni paesi dell'Unione Europea ad un soggetto democraticamente legittimato e capace di assumere decisioni strategiche collettive, nell'ottica di condivisione della sovranità, deve essere salutata con entusiasmo.

In questa logica, entrambe le soluzioni prospettate (quella comunitaria e quella intergovernativa) sono al tempo stesso ricche di promesse ma anche insidiose. Sul lato intergovernativo verrebbe a mancare quella legittimità democratica che rischia di allontanare sempre più i cittadini dalle scelte compiute in sede europea; il che, in questo preciso momento, costituisce un serio rischio di ulteriore indebolimento della credibilità delle istituzioni e delle politiche europee. Sul lato comunitario, il pericolo maggiore è l'*impasse*.

In sintesi: qualsiasi cosa dimostri ai cittadini che una politica è più efficace se perseguita a livello europeo piuttosto che nazionale è utile a promuovere la causa del federalismo; quindi, ben vengano due strategie, apparentemente o artificiosamente contrapposte e in concorrenza fra loro, per l'avanzamento di una politica industriale europea. Sempre che l'esito di questo confronto non vada a costituire l'ennesimo pretesto per non cambiare nulla.

Governare la globalizzazione: esistono alternative al modello liberal-democratico?*

NUNZIANTE MASTROLIA

Che l'Occidente sia in crisi è ormai diventato un luogo comune: pare anzi che il modello occidentale – Stato di diritto più economia di mercato – sia intrinsecamente bacato e quindi destinato al collasso. Eppure le prove a sostegno di questa tesi scarseggiano sia che al concetto di Occidente si dia una interpretazione restrittiva, sia che gli si dia una interpretazione ampia.

Infatti, anche se si considera l'Occidente solo una espressione geografica, questa include comunque i paesi più ricchi, prosperi e dinamici del pianeta, vale a dire Europa e Nord America.

In questi paesi le rivoluzioni della tecnica producono di continuo prodigi che fino a qualche anno fa avevano del fantascientifico; è qui che lo Stato sociale – per Ralph Dahrendorf la più grande invenzione dell'umanità – insieme ai progressi della ricerca scientifica, ha prodotto uno dei suoi più strabilianti risultati, vale a dire l'allungamento senza precedenti della vita media; è qui che le aziende private sembrano aver sconfitto il concetto di scarsità e dato vita ad una economia dell'abbondanza che solo i più pessimisti scambiano per consumismo. C'è di più: verso quei paesi si indirizzano i sogni di chi li guarda dal di fuori e immagina di poter vivere là una vita più libera e dignitosa emigrandovi. Che cosa sono le grandi ondate migratorie che dal Sud del mondo si muovono verso gli Stati Uniti e l'Europa se non un modo di votare con i piedi a favore dell'Occidente ed esprimere così una fiducia di lungo periodo verso quel modello?

E lo stesso discorso si può fare se anche si volesse ricorrere a una accezione estesa del concetto di Occidente, che in massima parte coincide con l'idealtipo popperiano di società aperta. Il che vuole dire un

* Si tratta di un intervento alla riunione nazionale dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo, svoltasi a Napoli il 6-7 aprile 2019, sul tema *Federalismo europeo e crisi di civiltà*.

insieme di istituzioni in grado di garantire il più ampio spettro di libertà a tutti i cittadini e alle formazioni sociali (partiti, sindacati, associazioni, imprese) che essi utilizzano per perseguire i propri interessi. Tutti i paesi che hanno abbracciato il modello istituzionale occidentale hanno fatto registrare uno sviluppo economico e un progresso sociale di massa strabiliante. Cosa che vale anche per quei paesi che hanno preso anche solo un pezzo del modello occidentale, coma la libera impresa e i liberi commerci nel caso cinese.

Al contrario i paesi che non hanno mai abbracciato il modello occidentale sono rimasti intrappolati all'interno di regimi illiberali e in situazioni di depressione economica. Mentre altri paesi, che pur si erano avviati sulla via delle riforme istituzioni, impiantando al loro interno pezzi del modello occidentale, ora, per non aver portato a compimento il processo di transizione che li avrebbe condotti dalla società chiusa a quella aperta, stanno mostrando segni di affanno. La Russia ha abbandonato prestissimo le riforme politiche per inseguire i sogni neo-zaristi di Putin, la Cina ha stoppato con la forza la richiesta di riforme politiche in senso liberale per dirigersi verso il passato del dispotismo asiatico; stesso discorso vale per la Turchia di Erdogan che dopo aver voltato le spalle alla tradizione kemalista rispolvera antiche ambizioni neo-ottomane. E anche l'India dopo la svolta conservatrice di Modi sembra aver abbandonato il cammino delle riforme intrapreso nel 1991 dall'allora Ministro della Finanze Manmohan Singh. Vale la pena forse sottolineare che in tutti i casi citati, più il potere diventa dispotico più l'economia avvizzisce.

L'Occidente dunque, anche se inteso come società aperta, tutto è tranne che un modello in declino, a differenza dei paesi che hanno scelto la società chiusa. Eppure tra i suoi cittadini l'idea di trovarsi nell'autunno di una civiltà resta diffusa. È evidente dunque, senza volere ricorrere alla categoria abusata del populismo, che c'è qualcosa che non va, se il sentimento prevalente delle opinioni pubbliche occidentali è quello della paura del futuro. Per dirla diversamente: se le società aperte occidentali continuano ad essere paesi attivi, creativi, vivi e liberi, perché i loro cittadini si lasciano prendere dall'angoscia del futuro e guardano con una certa speranza alle democrazie illiberali e ad alcuni regimi autocratici? E se la paura del declino è infondata, allora di che cosa le persone hanno paura?

Proviamo a fare un'ipotesi. È possibile sostenere che la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, prodotti dalle società aperte occidentali, vale e dire gli unici luoghi dove convivono i diritti sociali (scuola e sanità pubblica) e libertà liberali (diritto all'eresia e all'erro-

re), hanno avuto un impatto tale sul tessuto economico e sociale, da produrre un salto di paradigma, da un'era fordista e un'era post-fordista.

A questo punto però vale la pena fare una piccola parentesi. La fabbrica fordista nasce per risolvere un problema. Come fare per ridurre i costi di trasporto e i costi di comunicazione? La soluzione è stata la mega fabbrica all'interno della quale concentrare tutte le attività produttive.

Il punto è che lo stesso problema lo si è dovuto risolvere non solo a livello economico, ma anche a livello sociale. Che cos'è una città (qui sono i cittadini che vivono concentrati in un punto preciso) se non una macchina per ridurre i costi di trasporto e di comunicazione? Che cosa sono gli ospedali (qui sono i malati ad essere concentrati in un unico edificio) se non una fabbrica fordista della salute? Nell'una e nell'altra ci sono i reparti. E infine che cosa sono le scuole se non delle fabbriche fordiste dell'istruzione? In quest'ultimo caso, per giunta, vi è un altro dato evidente: gli alunni si muovono lungo un ciclo di studi che assomiglia ad una catena di montaggio, passando di classe in classe gli alunni vengono riempiti di contenuti fino a giungere al controllo di qualità fine (gli esami) prima di essere immessi nel mercato.

Il punto è che l'innovazione tecnologica, in particolare per quanto riguarda le nuove tecnologie, ha ridotto in maniera straordinaria i costi di trasporto e di comunicazione, facendo perdere di senso non solo alla produzione di tipo fordista (la mega fabbrica) ma anche al principio tayloristа della parcellizzazione della produzione (catena di montaggio). Oggi le varie parti di un prodotto possono essere costruite nei punti più disparati del globo oppure all'interno di un unico stabilimento, ma dai robot.

Tuttavia questa innovazione ha riguardato soltanto il mondo della produzione, che dalle logiche fordiste è passato alle logiche non fordiste; al contrario, tutto il resto (città, scuola, istruzione, contrattazione collettiva) continua a muoversi con logiche fordiste in un mondo che fordista non è più; e che per forza di inerzia continua a produrre un aggravamento dei problemi.

Così nelle città le esternalità negative spesso superano quelle positive, in termini di congestione e qualità della vita, tanto che ad oggi è ben difficile considerare un grande agglomerato urbano come una macchina per ridurre costi di trasporto e di comunicazione. Allo stesso modo, il sistema sanitario continua a "produrre salute" in maniera fordista, vale a dire curando i malati (e non prevenendo che i sani si ammalino) senza personalizzare le cure e i controlli. Il che combinato con l'aumento strabiliante dell'età media rischia di far lievitare sempre più costi. Stesso discorso vale per la scuola che continua a riempire la testa degli alunni

di contenuti, quando sarebbe forse più utile, vista la velocità con cui i saperi evolvono, fornire strumenti per orientarsi nel mondo. Ora, se la scuola pubblica e la sanità pubblica sono il cuore dello Stato sociale e continuano ad essere impostanti secondo una logica fordista in un mondo che fordista non è più, allora vuole dire che siamo di fronte ad un dato di fatto: la mancata riforma, manutenzione ed adeguamento dello Stato sociale ai tempi nuovi.

Ora, la mancata manutenzione dello Stato sociale e il suo mancato adeguamento alle nuove logiche post-fordiste ha avuto effetti drammatici a livello sociale. In primo luogo ha privato la massa dei cittadini degli strumenti necessari a vivere, lavorare e prosperare in un mondo post-fordista. Se la scuola pubblica prepara gli alunni per un'era fordista ormai superata, è chiaro che le persone si sentono senza parole e senza strumenti in un mondo che non comprendono. Di qui la paura e lo spaesamento di fronte ad un futuro post-fordista nel quale, la maggioranza delle persone, sentono di non avere diritto di cittadinanza.

La mancata manutenzione del *welfare state* lo ha reso non solo inefficiente, ma lo ha reso anche impossibilitato ad assolvere quello che forse è il suo compito più importante: prevenire e guarire la paura del futuro, dare cioè la sensazione ai cittadini di non essere soli di fronte ai grandi cambiamenti in corso.

C'è un ultimo punto da mettere in evidenza: nel momento in cui lo Stato sociale non è più in grado di mettere i più al passo con i tempi, di fornire ai cittadini gli strumenti per vivere e prosperare in un mondo post-fordista, ma tali strumenti possono essere acquisiti solo da chi ha maggiori disponibilità economiche, allora i più iniziano a pensare che le istituzioni liberali possano essere solo al servizio di pochi e che anzi quelle istituzioni siano di ostacolo al loro benessere. A quel punto, si forma un consenso di massa perché le istituzioni liberali vengano abbattute.

A questo punto è necessario porsi un'ulteriore domanda: perché lo Stato sociale non è stato ammodernato? La risposta è abbastanza semplice: perché per trent'anni si è creduto che il mercato potesse non solo produrre ricchezza e sviluppo (il che è vero) ma anche progresso sociale e garanzia per tutti dei diritti sociali (il che si è dimostrato falso). In altre parole, i teorici del pensiero neoliberista hanno pensato che una migliore distribuzione delle ricchezze (il contrario delle disuguaglianze odierne) potesse essere garantita meglio dal mercato (la ricchezza che sgocciola verso il basso e solleva tutte le barche anche le più piccole) che dallo Stato (tasse alte e spesa pubblica).

Alla luce di quanto è accaduto negli ultimi anni (crescente disugua-

glianza e un ceto medio sempre più in affanno) è evidente che quella teoria non ha retto alla prova dei fatti; si potrebbe anzi dire che è stata popperianamente confutata dalla grande recessione. Questo significa che una ricca e prospera classe media, elemento fondamentale per stabilizzare le liberal-democrazie, non è il prodotto naturale delle forze di mercato, ma il prodotto artificiale di una serie di precise azioni politiche, che consistono nella garanzia dei diritti sociali, attraverso l'allestimento di una macchina istituzionale che si chiama *welfare state*. Per dirla in altre parole, per garantire il progresso sociale il mercato da solo non basta, serve anche lo Stato, o quanto meno una serie di norme collettive che impongano il rispetto dei diritti sociali, tenendo sempre ben presente che un diritto è qualcosa che spetta a qualcuno a prescindere dalla volontà di qualcun altro.

Quando quella macchina (lo Stato sociale o le logiche che l'hanno ispirata) non funziona, le società si polarizzano, il popolo (un ceto medio stabile e prospero) si tramuta in folla, vale a dire un attore irrazionale e reazionario, che in preda alla paura del futuro è disposta a liberarsi volontariamente di tutte le proprie libertà liberali in cambio di un minimo di sicurezza sul futuro e di diritti sociali. Questo è il meccanismo che porta le liberal-democrazia a trasformarsi in regimi autoritari: una questione sociale (una massa di persone che ha paura) non risolta.

In sintesi, il modello Occidentale non è in crisi. E quel qualcosa che non deriva dal fatto che una sua parte, il progresso tecnologico ed economico, è andato più veloce del progresso sociale, il che è dipeso dal mancato adeguamento ai tempi nuovi di quella istituzione che avrebbe dovuto garantire il rispetto dei diritti sociali, vale a dire la macchina istituzionale del *welfare state*. Tale mancanza è stata dovuta alla convinzione, propria del paradigma neoliberista, che il mercato avrebbe garantito a tutti, e a livelli più alti, i diritti sociali, meglio di quanto avrebbe fatto un burocrate pubblico. In altri termini, stando agli assiomi del paradigma neoliberista, il mercato non sono avrebbe garantito lo sviluppo economico, ma anche lo sviluppo sociale. La prima asserzione si è rivelata vera, la seconda no.

C'è un ulteriore aspetto che va preso in considerazione. Le società aperte occidentali sono dei luoghi istituzionali dove convivono libertà liberali (Stato di diritto) e libertà sociali (Stato sociale). La combinazione di questi due elementi ha dato vita alla più grande fase di sviluppo economico e di progresso sociale dell'umanità. Il che è stato reso possibile creando degli ordinamenti dove diritti liberali e diritti sociali coesistono senza prevalere l'uno sull'altro.

Eppure spesso si dimentica che su questa struttura, libertà liberali più diritti sociali, Stato di diritto più Stato sociale, non è stato costruito solo l'ordine interno dei paesi occidentali e di quanti hanno abbracciato quel modello, ma anche l'ordine internazionale post-bellico. Le grandi istituzioni internazionali come il Fondo monetario, la Banca mondiale, il GATT-WTO, infatti, non avevano solo il compito di tenere aperto il mercato globale, evitando che si costituissero i blocchi chiusi degli anni Trenta, non avevano solo il compito di garantire la libertà economica, a loro erano attribuiti anche compiti di progresso sociale: con un ruolo minoritario nei paesi sviluppati (dove queste funzioni erano assolte dallo Stato nazionale), con un ruolo maggiore nei paesi in via di sviluppo.

A livello internazionale, dunque, all'ordine post-bellico creato dagli USA, un ibrido tra un asseto westfaliano e post-westfaliano, era demandato il compito di evitare lo scontro tra le grandi potenze e il costituirsi di quei blocchi monetari ed economici che avevano gettato il mondo nella Seconda guerra mondiale, nonché regolare la concorrenza internazionale con l'obiettivo di mantenere la pace sociale e un crescente benessere economico all'interno. Non bisogna infatti dimenticare, come scriveva John Ikenberry quando gli Stati Uniti sembravano essere frastornati per la scomparsa dell'Unione Sovietica e con essa quella che veniva percepita la stella polare della politica estera americana – il *containment* –, che il risultato più importante conseguito da Washington nel dopoguerra è stata la costruzione di un ordine liberal-democratico che nasceva dall'esigenza di estirpare alla radice le logiche che avevano scatenato la Seconda guerra mondiale e che erano state generate dalla chiusura in blocchi regionali di tipo mercantilistico a seguito del collasso della *pax britannica*.

In questo senso si può dire che l'ordine liberal-democratico postbellico è stato costruito facendo l'esatto contrario di quanto era stato fatto negli anni Trenta. Se allora gli Stati, per far fronte alla crisi del Ventinove, si erano chiusi dietro imponenti barriere tariffarie, ora si trattava di abbatterle e di aprire i mercati in maniera concordata, tenendo d'occhio la stabilità interna dei singoli paesi, di qui le clausole di tutela del GATT. Se allora si era agito in maniera unilaterale per cercare per sé una via di salvezza, senza tenere conto delle conseguenze che tali azioni avrebbero avuto a livello internazionale, ora le nazioni libere si impegnavano a una gestione congiunta e concordata, al fine di supportare la stabilità e la prosperità delle economie nazionali e la sicurezza sociale: "invece della pura e semplice libertà di commercio – scrive Ikenberry – , i Paesi industrializzati avrebbero creato e gestito un ordine

aperto, ma imperniato su un insieme di istituzioni multilaterali e su un 'patto sociale' miranti all'equilibrio tra libertà economica da un lato, e stabilità e benessere dall'altro". Più avanti Ikenberry chiarisce meglio il punto: "l'importanza degli accordi di Bretton Woods consistette nel loro fungere da base per la costruzione di più ampie coalizioni intorno a un ordine insieme aperto e pilotato. Una via di mezzo che ottenne sostegno sia dai liberoscambisti conservatori, sia dai nuovi entusiasti della pianificazione economica. Era da tutti riconosciuto che l'abbattimento delle barriere ai movimenti di merci e capitali era insufficiente. Il sistema doveva essere sorvegliato e governato dalle principali nazioni industriali. Istituzioni, regole e l'attivo coinvolgimento dei governi erano indispensabili. La lezione degli anni Trenta aveva instillato il timore del contagio, l'idea che le politiche economiche sbagliate di una nazione potevano mettere a repentaglio la stabilità delle altre".

Ma la nuova sistemazione fornì anche ai governi la capacità di far fronte ai nuovi doveri dello Stato sociale, attuando politiche macroeconomiche espansive e garantendo il benessere della popolazione. Più in generale, l'accento sulla creazione di un ordine che assicurasse la stabilità sociale era un obiettivo centrale dei pianificatori americani. Di qui la costruzione di un ordine social-democratico a matrice keynesiana all'interno dei vari Stati e la creazione di un ordine social-democratico a livello internazionale, attraverso la creazione di istituzioni economiche internazionali che avevano il compito, tra le altre cose, di intervenire quando gli Stati non riuscivano ad assolvere ai loro compiti finalizzati alla stabilità sociale: l'Organizzazione delle nazioni unite, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, e il GATT, poi WTO. Organizzazioni che, in altre parole, sarebbero anche dovute intervenire per garantire che ordine interno e ordine internazionale collimassero e procedessero di pari passo. David Landes sostiene che uno dei punti principali degli accordi presi a Bretton Woods riguardava proprio il "mantenimento di un alto livello di occupazione" e scrive: "l'aver collegato la stabilità economica internazionale ai livelli di occupazione nei singoli paesi segnava di per sé una svolta politica e dava la misura del grado di influenza a cui era pervenuta la nuova dottrina economica". Il riferimento è al pensiero di Keynes. Il che significa che l'ordine internazionale post-bellico è anche un ordine keynesiano. Si prenda ad esempio il ruolo che era stato attribuito al FMI: "esercitando pressioni sui paesi – scrive Stiglitz – affinché mantenessero la piena occupazione e fornendo liquidità alle nazioni che, afflitte da un periodo di rallentamento dell'economia, non potevano permettersi di sostenere l'aumento

espansivo della spesa pubblica, il Fondo monetario sarebbe riuscito a sostenere la domanda aggregata globale". Questo significa che allo Stato era affidato il compito di sostenere la domanda interna e prevenire le disfunzioni del mercato. Mentre alle organizzazioni internazionali era demandato il compito di impedire che tali disfunzioni si propagassero a livello internazionale e, nel contempo, di aiutare i paesi in difficoltà.

L'avvento del paradigma hayekiano, a livello interno ha prodotto una riduzione dell'efficacia del *welfare state*, a livello internazionale ha prodotto una mutazione delle istituzioni internazionali e delle loro finalità sociali. In questo modo, imponendo un ruolo del tutto diverso rispetto a quello previsto dal paradigma keynesiano allo Stato ed alle organizzazioni internazionali, il paradigma hayekiano ha alterato l'ordine post-bellico. Le difficoltà che incontrano i paesi occidentali dunque non sono solo dovute a questioni interne (mancata manutenzione del *welfare state*) ma anche difficoltà in cui versa l'ordine internazionale a causa dell'alterazione delle sue istituzioni cardine prodotta dal paradigma hayekiano.

Così, queste istituzioni (la Banca mondiale e il FMI) che avrebbero dovuto aiutare i paesi in via di sviluppo a garantire un maggiore progresso sociale, si sono trasformate in strumenti per attuare politiche liberali (necessarie) senza il contrappeso di istituzioni che assicurassero i diritti sociali. Il che ha prodotto disuguaglianze, squilibri sociali e la percezione che quell'ordine internazionale non servisse al benessere di tutte le nazioni, ma fosse funzionale solo agli interessi di alcune potenze egemoniche e delle imprese in grado di trarre maggiore vantaggio dalle privatizzazioni imposte in nome del *Washington consensus*.

Per questo, una serie di paesi ha abbandonato le politiche riformiste intraprese (anche in maniera strumentale) ed hanno fatto marcia indietro verso il passato zarista a Mosca, quello ottomano ad Istanbul, e imperiale a Pechino. Per dirla diversamente, questi paesi, e quanti ne hanno seguito l'esempio, hanno abbandonato la strada che li avrebbe condotti alla società aperta per ritornare verso il loro passato, il dispotismo asiatico, la gestione *more turco* della cosa pubblica.

In conclusione, si può dire che il modello Occidentale è vivo e vegeto, ma attraversa una crisi di crescita, dovuta al fatto che lo sviluppo economico e tecnologico è andato incredibilmente avanti, mentre le istituzioni sia interne che internazionali che avrebbero dovuto garantire che i più tenessero il passo non lo hanno fatto. Ciò ha prodotto frustrazione e paura a livello interno, soprattutto là dove lo Stato sociale

è stato riformato meno, e la nascita di movimenti che si oppongono al mercato (agitando la globalizzazione come uno spettro e quindi le frontiere aperte e le migrazioni come una minaccia), all'impresa (agitando le multinazionali come spettro) o di quelle istituzioni o leader politici che hanno difeso l'ordine liberale (l'Unione europea, la Merkel prima, Macron dopo). Mentre a livello internazionale ha prodotto la nascita di *democrature* e regimi autoritari che rifiutano esplicitamente l'ordine liberale e le società aperte occidentali. Le cause di ciò vanno attribuite non all'esaurimento del modello liberal-democratico o alla sconfitta delle società aperte, ma alla semplice e banale mancata manutenzione della macchina istituzionale che, a livello internazionale e a livello interno, avrebbe dovuto garantire il rispetto dei diritti sociali accanto alle libertà liberali. Il malanno è dovuto non al declino, ma alla crescita straordinaria che le società aperte stanno sperimentando. La notizia buona è che si tratta di un malanno curabile, la cattiva è che se non curato potrebbe diventare molto pericoloso, per la stabilità interna dei paesi occidentali e per l'ordine liberale internazionale. Un ordine che al momento non ha sostituti, se non quei blocchi regionali che in nome del protezionismo economico e del nazionalismo politico per ben due volte nel giro di pochi anni hanno gettato il mondo nella fornace della guerra mondiale.

Uno sguardo sulla crisi della civiltà europea*

GIULIO SAPUTO

L'obiettivo che ci siamo posti con quest'analisi è di fornire qualche accenno e una possibile spiegazione al disagio, alla percezione cronica della crisi, alla paura del presente e del domani da cui spesso ci vediamo circondati e che sentiamo definire nei modi più disparati nell'ambito della ricerca accademica: "crisi esistenziale", "crisi sistemica", "crisi di civiltà" o "crisi multiple" dell'Europa[1].

Da un lato, occorre partire dalla crisi delle fondamenta del pensiero occidentale, che identifichiamo in tre passaggi essenziali associati a tre grandi pensatori: con Nietzsche l'uomo occidentale supera la sua dipendenza dalla metafisica; con Heidegger dal concetto di "verità", con Adorno quella dall'"ideologia"[2]. Eppure, nella nostra società contemporanea resta ed è preminente il bisogno di dare un qualche ordine alla realtà ormai percepita senza coordinate. In questo contesto di dissoluzione dei capisaldi della certezza, la progressiva affermazione dei diritti individuali, della libertà e della democrazia, in un'Europa che ha raggiunto dei livelli di benessere mai visti prima in tutta la storia della civiltà umana, ha paradossalmente scatenato un rigetto e una progressiva delusione nei suoi cittadini. Parafrasando Marcuse, possiamo

* Si tratta di un intervento alla riunione nazionale dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo, svoltasi a Napoli il 6-7 aprile 2019, sul tema *Federalismo europeo e crisi di civiltà*.

[1] Un gran numero di autori ha trattato questo concetto di crisi dell'Europa contemporanea, secondo diverse interpretazioni e con diversi strumenti di analisi. Ne riportiamo soltanto alcuni che riteniamo rappresentativi: Wolf Lepenies, *Ascesa e declino degli intellettuali in Europa*, Bari, Laterza, 1998; Lucio Levi, *Crisi dello stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2000; Ulrich Beck, *La Crisi dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2012; Étienne Balibar, *Crisi e fine dell'Europa?*, Torino, Boringhieri, 2016; Heinrich Geiselberger (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, Feltrinelli, 2017; Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, Laterza, 2017; Zygmunt Bauman, *Retrotopia*, Bari, Laterza, 2017 e Jan Zielonka, *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale*, Bari, Laterza, 2018.

[2] Cfr. Gianni Vattimo, *Addio alla verità*, Roma, Meltemi, 2009.

affermare che le libertà rivoluzionarie realizzate ci hanno progressivamente tolto le premesse emancipatorie proprie del sogno[3]. Viviamo in un "deserto post-ideologico"[4] caratterizzato da un'emancipazione dell'individuo senza nessuna liberazione effettiva, in cui l'uomo domina con la scienza solo strumentalmente sul reale, sulla ragione e sul suo istinto[5].

Dall'altro lato, nonostante tutte le nostre categorie di formazione, informazione e comunicazione siano organizzate intorno all'ideal tipo dello Stato-nazionale, viviamo in un mondo globalizzato e "cosmopolitizzato", in cui le interrelazioni economiche e sociali sono dispiegate su scala planetaria e non statuale[6]. La nostra è la "società del rischio"[7], in cui lo sviluppo della modernità ha prodotto degli effetti negativi indesiderati che potrebbero mettere a repentaglio la stessa esistenza del genere umano senza alcuna distinzione di razza, nazionalità o confine: basti pensare alle armi di distruzione di massa, all'inquinamento e allo sfruttamento del pianeta. In più, oltre a vivere in questo sistema ormai percepibile come "chiuso", stiamo attraversando anche un'epoca di forte transizione caratterizzata da continui avanzamenti tecnologici: dalla robotizzazione alla pervasività sociale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che plasmano ed evolvono i rapporti su tutti i piani e su tutti i livelli. Questo "dramma cosmopolitico" vede l'umanità così fortemente interdipendente sul piano materiale e spirituale che è difficile trovare delle nuove categorie per ridefinire l'identità secondo la classica divisione in "noi" e "loro". Risulta sempre più at-

---

[3] Basti pensare che in letteratura esiste un'espressione specifica per definire il sentire degli europei dopo la caduta del muro di Berlino e l'inizio della "fine della storia": "Post-Maastricht blues". Cfr. Richard Eichenberg e Russell Dalton, *Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973–2004*, Acta politica, 42 (2007).

[4] Slavoj Žižek, *La rivolta nel deserto postideologico*, Internazionale, 2-8 settembre 2011.

[5] "Il controllo scientifico della natura prometteva la libertà rispetto alla povertà, ai bisogni e all'arbitrarietà delle calamità naturali. Il XX secolo – con i suoi campi di concentramento, due guerre mondiali e l'esperienza di Hiroshima e Nagasaki – ha certamente dissolto questo ottimismo". David Harvey, *La crisi della modernità. Alle origini dei mutamenti culturali*, Milano, Il Saggiatore, 1997.

[6] Possiamo ormai parlare di "globalizzazioni" al plurale perché si tratta di un evento storico di portata mondiale policentrico, il cui motore non è più (solo) l'Occidente. Cfr. Arjun Appadurai, *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Gravellona Toce (VB), Cortina Editore, 2014; Zygmunt Bauman, *Dentro la globalizzazione*, Bari, Laterza, 2017 e Noam Chomsky, *Così va il mondo*, Milano, Piemme, 2017.

[7] Ulrich Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2015.

tuale la ricerca di riferimenti in paradigmi di un passato ormai superato per non affrontare o rifiutare l'incontro, lo scontro e l'ibridazione tra le culture ormai in costante (e necessario) contatto[8].

Si è sviluppato dunque un divario sempre più ampio non solo fra la dimensione politica dello Stato nazionale e la dimensione planetaria dei problemi, ma anche fra le interpretazioni del reale, il sentire individuale e i necessari spazi d'azione che per definizione ormai sono diventati globali. Non stiamo affrontando un semplice cambiamento in divenire, ma una trasformazione strutturale che prelude a una diversa realtà, con l'esigenza di un diverso modo di vedere il mondo, di essere nel mondo e di agire politicamente. Si tratta di una crisi di trapasso, in cui il vecchio ordine delle cose con tutte le sue categorie tarda a morire mentre quello nuovo stenta ancora a nascere[9].

Questo strappo sta provocando una crisi drammatica su almeno tre piani strettamente correlati: individuale, istituzionale e sociale.

La perdita dell'io.

Per quanto riguarda il piano individuale, stiamo attraversando davvero la "fine dell'Illuminismo" o della "modernità", vivendo il passaggio dal controllo del singolo sul mondo al contrario[10]. La degenerazione del paradigma scientifico in "scientismo" ha ridotto la razionalità a mere procedure (distinguere il vero dal falso), ma ci siamo accorti troppo tardi che la vita non si può ridurre a un modello semplificato analitico-scientifico: non è tutto sottoponibile a verificabilità. Il rigetto di questo modello, in combinazione con la morte dell'immagine mitica intorno alla realtà ha prodotto non solo una reazione antiscientifica, ma anche un forte scetticismo etico e una relativizzazione dei valori tale da rendere sempre più complesso definire cosa è "umano" o "universale"[11]. La difficoltà di interpretare una realtà sempre più complessa nel mondo dell'informazione ha creato poi il superamento dell'ultimo caposaldo del certo: non esiste più ormai la verità, il vero,

---

[8] Ulrich Beck, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2003.

[9] "La crisi consiste nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non può nascere: in questo interregno si verificano i fenomeni morbosi più svariati". Cfr. Antonio Gramsci, *Quaderni del carcere*, vol. I, quaderno 3. Op. cit. da Antonella Braga, *La crisi storica dello stato nazionale nell'era globale digitale*, luglio 2018.

[10] Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, *Dialettica dell'illuminismo*, Torino, Einaudi, 2010.

[11] Umberto Galimberti, *Il tramonto dell'Occidente nella lettura di Heidegger e Jaspers*, Milano, Feltrinelli, 2005.

ma solo il potere del "verosimile" da interpretare. Questa situazione è davvero pericolosa per la coscienza, perché alla labilità orizzontale della definizione della propria identità sul piano del mondo globalizzato si aggiunge anche l'astoricità, il presentismo[12] del nostro tempo. Nell'impossibilità di interpretare e programmare il futuro, con la perdita della memoria di un passato ormai ritenuto come troppo diverso e incomprensibile, si prendono le distanze dalla storia, quasi tutto lo spazio dell'attualità è così riempito dal presente. Un presente ingombrante, senza confini e di proporzioni sempre più vaste grazie ai "megafoni" garantiti da internet. Persi i filtri interpretativi delle ideologie tradizionali[13], ci troviamo alienati in un flusso continuo di informazioni rapide e frammentate, mediate spesso unicamente dai "nuovi media", soli come quell'indiano sui generis in *Coda di lupo* di De André che riflette, perse le coordinate culturali: "con un cucchiaio di vetro scavo nella mia storia, ma colpisco un po' a casaccio perché non ho più memoria".

Infine, la possibilità dell'individuo di scegliere, di valere qualcosa, è segnata dalla totale assenza di controllo sui mercati o su tutte le grandi questioni internazionali. In questo senso i cittadini hanno perso progressivamente gli strumenti, prima inquadrati nelle democrazie nazionali e oggi senza corrispettivi, per intervenire su una realtà condizionata da fenomeni di portata continentale e globale. È necessario, dunque, inquadrare il deterioramento della partecipazione politica, dei suoi contenuti e della fiducia dei cittadini nella più grande crisi degli Stati nazionali[14], che non

---

[12] François Hartog, *Regimi di storicità. Presentismo e esperienze del tempo*, Palermo, Sellerio, 2007.

[13] Cfr. Mario Albertini, *Lo stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

[14] "Il concetto di crisi dello Stato nazionale mette in luce l'incompatibilità tra la struttura e le dimensioni di questo tipo di Stato e lo sviluppo delle forze produttive da una parte e l'equilibrio internazionale dall'altra". Dal punto di vista dello sviluppo delle forze produttive, viene individuata nella rivoluzione industriale una prima contraddizione tra le relazioni economiche, che si sono iniziate progressivamente ad allargare a tutto il mondo, e la dimensione della politica, che è rimasta arginata entro i confini nazionali. Un altro fenomeno che viene individuato parallelamente, dopo la Rivoluzione francese, è la reinvenzione e la strumentalizzazione della nazione al servizio dello Stato per le lotte di potere. Il paradigma della "ragion di Stato" individua "nella dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale il fondamento della differenza strutturale fra le relazioni interne allo Stato e le relazioni internazionali". Se, da un lato, guardiamo alla costruzione dello Stato moderno che ha garantito un processo di civilizzazione attraverso l'utilizzo del monopolio legittimo dell'uso della forza e della certezza del diritto; dall'altro, gli Stati hanno mantenuto le loro relazioni basandosi su una sovranità esclusiva, creando una condizione di anarchia internazionale. Mentre all'interno dei confini nazionali si garantisce lo sviluppo della democrazia e delle grandi ideologie progressiste, all'esterno, nella mancanza di un

forniscono più i mezzi per assicurare una società che sappia, possa e debba scegliere.

L'erosione e la ridefinizione della sovranità.

Le istituzioni nazionali e sovranazionali sono incapaci di risolvere i problemi di fondo della politica interna e della politica internazionale, di garantire cioè l'espansione economica e la sicurezza (civile e sociale) dei propri cittadini. La politica non è più in grado di regolamentare i giganti della comunicazione, il mercato finanziario, le multinazionali e neanche di dare una risposta al terrorismo o alla criminalità internazionale. Ci sono attori come le Ong, le istituzioni religiose ed alcuni movimenti internazionali che tagliano trasversalmente e in modo sempre più pervasivo anche la società civile. Questo è un mondo a "sovranità complessa", in cui il potere degli Stati è asimmetrico a seconda delle aree e delle *policies* che trattano, in cui i confini contano solo relativamente e in cui lo Stato stesso è solo una delle organizzazioni sociali che si muovono nell'arena politica. Sono lontani i tempi in cui era sufficiente citare Bodin per indicare la sovranità con la possibilità di decidere in ultima istanza sulla "borsa e la spada". Ad oggi, è difficile dire che solo gli Stati abbiano il monopolio dell'uso della violenza (vedi l'attacco dell'11 settembre) e ancor meno che abbiano un serio controllo sull'economia (è di pochi giorni fa la notizia che Facebook avrà addirittura una propria moneta).[15]

Il sentimento di incertezza che prevale da questo contesto è l'effetto di un dislivello tra un'aspettativa socialmente costruita di protezioni (la narrazione esistente) e le capacità effettive di realizzarle, con una perdita di legittimità delle istituzioni che non hanno gli strumenti per intervenire (la realtà). Da qui si genera un meccanismo definito di "frustrazione securitaria"[16], perché per quanta sicurezza si riesca a

---

ordinamento giuridico, si gestiscono i rapporti con la politica di potenza senza mai uscire dallo "stato di natura" e dalla legge del più forte. Da queste lenti si possono interpretare le origini dell'imperialismo, delle due guerre mondiali e della degenerazione degli Stati nazionali in totalitarismi non come un *unicum*, ma come un fatto storico con delle chiare spiegazioni. Cfr. Lucio Levi, *La crisi dello Stato nazionale e il problema dell'unificazione europea nell'epoca delle guerre mondiali*, Il Federalista, 17, n. 1 (1975); Mario Albertini e Sergio Pistone, *Il federalismo, la ragion di stato e la pace*, Ventotene, Istituto Spinelli, 2001 e Luigi Vittorio Majocchi, *Altiero Spinelli e la crisi storica dello stato nazionale*, in Umberto Morelli (a cura di), *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la Federazione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.

[15] Viste le differenti forme di integrazione politica su base continentale, oggi si parla anche di "imperi della seconda modernità". Cfr. Ulrich Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carrocci, 2015.

[16] Robert Castel, *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi, 2015.

garantire, la certezza della sicurezza non è mai data e l'aspirazione ad essere protetti si sposta come un cursore generando costantemente nuove esigenze.

La società dell'incertezza[17].

Il nostro attuale sistema economico incentiva la deregolamentazione per favorire la competitività, la reindividualizzazione, la destandardizzazione e la flessibilità del lavoro. Chi non riesce ad adattarsi al "modello biografico" o ha del capitale o, senza alcuna tutela collettiva, è fuori dal mercato. L'insicurezza sociale che deriva da questa condizione è però gravissima, perché rende incapace l'individuo di governare la propria esistenza, significa che non può padroneggiare il presente né anticipare positivamente, immaginare o programmare l'avvenire[18]. La dissociazione sociale e il declino dei corpi intermedi è segnato da questa tragedia silenziosa. Ampie frange della popolazione sono convinte di essere lasciate ai margini di un percorso, incapaci di controllare il proprio futuro in un mondo continuamente segnato dal cambiamento. Si può comprendere come i valori di queste persone si rivolgano più facilmente ad un passato edulcorato dai meccanismi di rimozione della memoria che ad un'avvenire che incute paura (vedi il ritorno dei nazionalismi). I più fragili sono così indotti ad un atteggiamento difensivo che rifiuta le novità, il pluralismo, le differenze e sono spinti a cercare negli altri gruppi sociali il capro espiatorio per la propria sensazione di abbandono. La condizione moderna è caratterizzata strutturalmente da questa percezione di insicurezza individuale e collettiva che la società stessa alimenta continuamente. In questo senso, la paura non è quasi mai una conseguenza razionale di una decisione, ma una modalità di interpretare il mondo in quanto privo di sicurezza, di fiducia e di opportunità. I rischi moderni, data l'impossibilità di esser facilmente compresi, evocano l'idea premoderna delle superstizioni, il rifiuto del paradigma scientifico e un nuovo senso di impotenza nei confronti di un "destino" ineluttabile[19].

Le richieste di "ordine e punizione" sono diventate uno dei principali canali di espressione del disagio, uno dei rari strumenti che veicolano ancora domande politiche di fronte alla tacitazione delle più classiche richieste di protezione di tipo economico, sanitario, occupazionale rivolte allo Stato sociale. In altre parole, quando la risorsa posta in campo

---

[17] Zygmunt Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna, Il Mulino, 2014.

[18] Robert Castel, *Incertezze crescenti. Lavoro, cittadinanza, individuo*, Bologna, Editrice Socialmente, 2015.

[19] Zygmunt Bauman, *Paura liquida*, Bari, Laterza, 2008.

dall'intervento pubblico è solo quella penale o nel migliore dei casi di contenimento dei comportamenti non consoni, la domanda sociale di sicurezza non può che prendere quella direzione. La denuncia dell'insicurezza è indice di un disagio crescente, ma è soprattutto un modo per aprire un canale di comunicazione politica con le istituzioni, un segno di appartenenza politica.

L'insicurezza è così diventata il centro di tutto il dibattito politico.

In questo caso, l'allarme sociale per la criminalità rinsalda i legami comunitari e la definizione rigida dello spazio sociale, aprendo anche un canale di comunicazione con gli interlocutori istituzionali. Stiamo in questo senso assistendo allo spostamento dello Stato sociale europeo verso uno Stato securitario[20] che esalta e realizza il ritorno alla legge e all'ordine, ma vede il permanere delle problematiche dovute all'insicurezza civile. L'approdo alla "democrazia illiberale" è semplice: alla richiesta di "più sicurezza" si risponde con l'incremento delle forze di polizia e la sospensione dei diritti umani che però innescano inevitabilmente dei limiti alla libertà e dei pericoli autoritari. Attraverso soluzione securitarie si affronta un sintomo lasciando irrisolti i problemi alla base dell'insicurezza stessa: disoccupazione, disuguaglianze sociali, educazione, integrazione e crisi dei legami sociali.

Viviamo quella che è stata definita una "insicurezza ontologica"[21], il senso di paura nutre nell'inconscio la percezione delle incertezze che fronteggiano l'umanità nel suo complesso come due facce della stessa medaglia. Da un lato, l'individuo singolarmente cerca, in una antropologizzazione del rischio, di farvi fronte privatamente ma non vi riesce senza il sostegno statuale che ormai riteneva "naturale" e si sente perso in un mondo che non comprende. Dall'altro, non abbiamo istituzioni sovranazionali in grado di far fronte alle problematiche poste dalla globalizzazione e si accentua la nostalgia per l'efficacia di un decisionismo della sovranità che probabilmente non è mai esistito.

Internet e i social network.

Sul piano della società, l'escluso vive la sua mancanza negativa fuori dallo spazio sociale, ma ha spesso una reazione collettiva nello spazio desocializzato[22], ad esempio coi *new media*, sfogando il proprio

[20] Zygmunt Bauman, *Retrotopia*, Bari, Laterza, 2017.

[21] Anthony Giddens, *Le Conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, Il Mulino, 1994.

[22] Manuel Castells, *La nascita della società in rete*, EGEA, Milano, Università Bocconi, 2002.

risentimento alla disperata ricerca di facili responsabili o di capri espiatori. Attraverso i social, si rafforza l'idea che il linguaggio non sia mera rappresentazione (uno spazio intermedio tra simbolo e senso), ma il rifugio fondante più importante della realtà stessa[23].

Questo è un mondo sul quale pretendiamo di avere sempre più informazione ma che, come abbiamo visto, ci sembra sempre più privo di significato. Nella "Biblioteca di Babele" dove vero e falso vanno a braccetto, siamo tutti interconnessi e potenzialmente, secondo l'illusione dei "sei gradi di separazione", vicinissimi. Fra un pizzaiolo e il Presidente degli Stati Uniti ci dovrebbero essere solo sei persone, ma in pochi citano la seconda parte della commedia di Guare: "I read somewhere that everybody on this planet is separated by only six other people. Six degrees of separation. Between us and everybody else on this planet. The president of the United States. A gondolier in Venice. Just fill in the names. I find that A) tremendously comforting that we're so close and B) like Chinese water torture that we're so close. Because you have to find the right six people to make the connection."

Per la rete siamo tutti vicini e tutti lontani allo stesso tempo, è un paradosso difficile da sciogliere. E' il paradiso del leader, la frustrazione delle relazioni sociali[24]. Purtroppo, abbiamo l'illusione di essere noi a guidare questi meccanismi con gli smartphone che sono ormai un'estensione delle nostre appendici, ma in realtà nessuna tecnologia è neutrale.

Con una coscienza così mal ridotta, siamo alla mercé delle influenze esterne: dalla propaganda politica (anche cyberterrorismo), agli spot che ora orwellianamente ci seguono in ogni spazio della nostra esistenza. La falsa orizzontalità della rete, in realtà controllata in modo praticamente monopolistico, nasconde in piena vista una realtà evidente: oggi a fare "disciplinamento sociale" delle masse non sono più lo Stato, la Chiesa o i partiti ma i privati che accumulano informazioni e con esse governano colmando un vuoto politico, istituzionale, sociale e ideologico[25]. I valori risultano conseguentemente mercificati e reificati, si paga provvisoriamente la ricollocazione nel proprio posto nel mondo e nella società acquistando un prodotto o uniformandosi alle direttive di idoli effimeri. Ad esempio, io non vado più a comprare una semplice automobile, ma attraverso la comunicazione e la pubblicità, sono convinto

---

[23] Federico Boni, *Etnografia dei media*, Bari, Laterza, 2004.

[24] James Gleick, *L'informazione. Una storia. Una teoria. Un diluvio*, Milano, Feltrinelli, 2015.

[25] Basta riflettere sulle definizioni di potere di Weber, cfr. Max Weber, *Economia e società. Teoria delle categorie sociologiche*, vol. 1, Torino, Einaudi, 1999.

di acquistare la libertà, il bene o la difesa dell'ambiente. Si scatena un cortocircuito quando non si può rispettare l'imperativo sociale di conformità. Questa è purtroppo la realizzazione del passaggio da cittadino nella società a cittadino consumatore volubile, poco capace di vedere il lento assottigliamento dei diritti su base orizzontale e l'enormità delle disuguaglianze su base verticale[26].

La politica invece di cercare di governare questo processo si è adattata, uniformata ed è essa stessa ridotta a merce di consumo, alla strumentalizzazione della tecnologia e dei social instaurando un sistema di giustificazione incondizionata delle opinioni e di sfruttamento delle informazioni a fine elettorale: tutto viene automaticamente concesso in considerazione della mera libertà di espressione in una piazza virtuale che solo teoricamente accorcia le distanze tra leader e popolo, annullando o tecnicizzando gli intermediari[27]. Dimenticando la lezione di Popper, la conseguenza più tangibile è un appiattimento sullo stesso piano di legittimità della realtà. Qualsiasi filtro morale, politico e intellettuale viene annullato e quindi tutto diventa ugualmente vero, giusto o ammissibile in un plebiscitarismo che non ammette repliche o dibattiti complessi. Un inseguimento delle pulsioni al ribasso: personalizzazione della sfera pubblica e "commercializzazione della cittadinanza"[28]. Come ci ricorda l'antropologa Maddalena Cammelli, "non si possono più isolare i fascisti del terzo millennio come fossero mostri nostalgici, quando il linguaggio di CasaPound è lo stesso di Borghezio, di Matteo Salvini, ma anche di Beppe Grillo, Berlusconi, Renzi". Il problema è che con questa "continuità di significati" ormai alcune forze dichiaratamente fasciste hanno guadagnato negli anni una maggiore accettabilità e agibilità politica e mediatica accompagnata da una "banalizzazione crescente delle forme concrete di razzismo e fascismo"[29].

In questa situazione già predisposta ad indicare un capro espiatorio, performarlo e adattarlo con il linguaggio è stato facile. Il migrante, come non-persona[30], è diventato il bersaglio, suo malgrado, di tensioni interne alla società già fortemente radicate. La profezia della guerra tra

---

[26] Zygmunt Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2002.

[27] Manuel Castells, *Comunicazione e Potere*, Milano, Università Bocconi, 2010.

[28] Colin Crouch, *Postdemocrazia*, Bari, Laterza, 2015.

[29] Maddalena Cammeli, *Fascisti del terzo millennio. Per un'antropologia di CasaPound*, Verona, Ombre Corte, 2015.

[30] Alessandro Dal Lago, *Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 1999.

poveri si è così auto-avverata[31]: la creazione dell'illusoria competizione tra migranti e autoctoni ha generato le folli condizioni di una guerra effettivamente in atto. Il risultato immediato è la politicizzazione del diritto a sopravvivere, rendendolo una mera "scelta ideologica" e non un valore consolidato e condiviso.

I nuovi proletari.

Non è la prima volta che assistiamo a questo stato di negazione dei diritti umani. Proprio la comparsa di forti masse di immigrati "apolidi" ci dovrebbe ricordare il grande classico di Hannah Arendt su *Le origini del totalitarismo*. La filosofa nel testo ci dice che venne meno "il diritto d'asilo, l'unico diritto che avesse sempre campeggiato come simbolo dei diritti umani nella sfera delle relazioni internazionali". Come allora, non è più ritenuta accettabile nel quotidiano la nozione di "diritti umani", ma è giustificata solo la supremazia di un diritto nazionale "dei francesi", "degli italiani" o "degli europei". In quanto "fuorilegge", allora, proprio come gli apolidi degli anni Trenta, gli immigrati possono essere internati in campi di contenimento perché sono espulsi dal consorzio umano. Sono disumanizzati e spesso solo dei "clandestini". Questa segregazione di un gruppo la cui unica colpa è quella di esistere sappiamo cosa ha portato[32]. Continuare ad ignorare e a legittimare l'esistenza di disparità tanto impressionanti realizza la formulazione di due mondi paralleli: uno edulcorato, in cui la vita è legittima, e uno immondo, dove non lo è (anche perché non mediatizzato). Da un lato le città e dall'altro le periferie multietniche e "degradate"; da un lato l'Europa civile e dall'altro un mondo di fame e violenza. Sono passati più di venti anni dal celebre testo di Sayad[33], *La doppia assenza*, con cui l'autore descriveva la sensazione paradossale del migrante di vivere in un limbo, lontano dalla sua società e mai davvero incluso in quella d'arrivo. La doppia assenza è forse ancora più evidente in un'Europa che

[31] "Una supposizione o profezia che per il solo fatto di essere stata pronunciata, fa realizzare l'avvenimento presunto, aspettato o predetto, confermando in tal modo la propria veridicità". Cfr. Robert Merdon, *La profezia che si autoavvera*, in *Teoria e Struttura Sociale*, Bologna, Il Mulino, 1971.

[32] Le "parole di Stato" che denotano il migrante legittimo da quello illegittimo (profugo/clandestino) sono costruzioni arbitrarie che descrivono e preformano le relazioni e le gerarchie all'interno della nostra società. Hanno ricadute sul livello di accettabilità sociale del migrante, sull'ammissibilità di alcuni dispositivi politici, normano il tono della convivenza interetnica, influenzano la percezione collettiva del fenomeno. Cfr. Laura Zanfrini, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Bari, Laterza, 2016.

[33] Abdelmalek Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle differenze dell'immigrato,* Milano, Cortina Raffaello, 2002.

non è in grado di colmare questo assordante vuoto sociale, individuale e collettivo, e che non sta rispondendo al bisogno di trovare una traduzione istituzionale alla complessità del fenomeno migratorio irriducibile al binomio semplificatorio accoglienza/respingimento.

In questo senso, parafrasando Toynbee, possiamo dire che la nostra civiltà è in crisi perché non riesce a rispondere alle esigenze di un "proletariato interno" e di un "proletariato esterno" generate e poste in moto dai meccanismi di una globalizzazione senza governo. Superando la classica definizione marxista, Tojnbee aggiungeva che "impoverimento spirituale" e "impoverimento materiale" sarebbero i due fattori costitutivi del proletariato: "il vero marchio del proletario non è la povertà né la nascita umile ma la convinzione – il risentimento che questa convinzione ispira – di essere diseredato dal suo posto ancestrale nella società".

Vivere la quotidianità dell'emergenzialismo, dell'incapacità e dell'impossibilità della politica di fornire risposte si accompagnano ad una crisi di valori, della società, delle narrazioni che è decisamente totalizzante. L'impressione è di essere costantemente imprigionati in un circolo vizioso, che continua ad alimentarsi, di scadenze elettorali e continue decisioni straordinarie dove viene posto in discussione non solo il "processo di civilizzazione"[34] (e le conquiste in democrazia e diritti) interno agli Stati, ma anche all'esterno nella loro gestione dei rapporti istituzionalizzati nell'UE o nel modello multilaterale delle relazioni internazionali[35]. Dopo la *brexit*, la messa in discussione dell'Unione e l'elezione di Trump, è il nazionalismo competitivo ed il protezionismo a segnare il passo in un mondo in conflitto. È in corso quella che Horkheimer chiama "de-civilizzazione", in cui l'individualizzazione da fattore di progresso è divenuta un elemento di reazione (siamo passati dall'autonomia all'autoritarismo) e stiamo vivendo un nuovo imbarbarimento: si sta invertendo il processo che aveva portato i contadini francesi a diventare cittadini e gli immigrati a diventare "americani"[36].

Come rompere l'impasse?

Questa analisi ci riporta in conclusione all'idea del catastrofismo emancipativo, per cui a rischi globali si devono dare soluzioni globali[37].

---

[34] Norbert Elias, *Il processo di civilizzazione*, Bologna, Il Mulino, 1988.

[35] Si può parlare di una interiorizzazione della violenza per una interdipendenza progressiva. Cfr. Roberto Castaldi, *Pace, processo di civilizzazione e unificazione europea*, Storia Politica Società, 7, n. 10-11 (2006-2007).

[36] Eric Hobsbawm, *La fine dello Stato*, Milano, Rizzoli, 2007.

[37] Ulrich Beck, *La metamorfosi del mondo*, Bari, Laterza, 2017.

Si sta sviluppando difatti, non solo una società civile, ma anche una vera coscienza cosmopolita consapevole di questa realtà nel mondo. Il problema è che non basta, vista la velocità del fenomeno degenerativo che abbiamo rapidamente illustrato nelle righe precedenti. Esiste però ancora una possibilità: l'Europa.

Non l'Unione europea in sé (che ne è però senz'altro una rappresentazione), ma l'idea di riscatto e di rottura del sistema della crisi totale che può rappresentare l'utopia a venire dell'Europa. Forse non ci immaginiamo neanche la forza rivoluzionaria ed emancipatrice che potrebbe avere questa idea se declinata sul piano della persona, delle istituzioni e delle relazioni sociali.

L'Europa come modello di convivenza pacifica e superamento dialettico delle aberrazioni del nostro passato (siamo noi ad aver inventato lo Stato nazionale e ad averlo esportato nel mondo, nonché le sue degenerazioni in totalitarismi) potrebbe offrire di nuovo all'umanità dei valori, un posto nel mondo, una forma di governo e delle istituzioni per la globalizzazione capaci di superare anche il modello multiculturale.

Un'idea dell'identità aperta, multilivello e "porosa" fondata sulla capacità di assimilare il conflitto in una dialettica democratica caratterizzata dalla pluralità e dalla continua messa in discussione di sé stessa attraverso il dialogo. La diversità e il cosmopolitismo come forza-motore per il rilancio di una civiltà caratterizzata dalla molteplicità delle origini, che dialetticamente presuppone e crea un quadro sovranazionale che coesiste con quello nazionale. Non si tratta semplicemente della somma dei singoli nazionalismi, ma di un valore aggiunto basato sull'umanizzazione delle relazioni tra uomini e tra istituzioni. Se è vero che la barbarie consiste nel "non riconoscere l'umanità degli altri, mentre il suo contrario, la civiltà, è precisamente la capacità di vedere gli altri come altri e ammettere nello stesso tempo che sono umani come noi. (…) La civiltà non è il passato dell'Europa, ma grazie alle scelte compiute dagli europei potrebbe essere il suo avvenire"[38].

Interculturalismo, democrazia ed Europa stessa devono essere intesi allora come processi di conquista da parte della società e non come un qualcosa di dato o immobile. Un quadro di civiltà e un obiettivo specifico entro cui contestualizzare le proprie singole lotte politiche contingenti, come la realizzazione di una vera cittadinanza sociale o la costituzionalizzazione del processo di integrazione. Parliamo di una via immaginabile da tutti, non solo dedicata ad una ristretta élite, poi-

[38] Tzvetan Todorov, *L'identità europea*, Milano, Garzanti, 2019.

ché non si tratta di indicare la rappresentazione di uno *status quo* di "un male minore" di un mondo senza futuro. Non basta normalizzare e inventare a tavolino un *ethos* europeo[39], ma è essenziale rifondare il coraggio di lottare per il futuro e per il migliore dei mondi possibili. Da un lato, si tratta di proporre un nuovo ordine democratico a livello sovranazionale pensato sui principi di "giustizia e libertà", che rigettino il "cuore di tenebra" del nostro passato. Allo stesso modo, non basta la mera opposizione al revanscismo nazionalista, ma diventa sempre più urgente la proposta concreta di un cambiamento istituzionale e costituzionale dell'Unione europea attraverso una vera narrazione che coinvolga direttamente i cittadini strappandoli alla dissociazione, che li riporti a vivere di nuovo la possibilità di sperare in un domani come società e non solo come individui.

Un impegno per salvare la civiltà europea passa dal definire un cammino di riscatto alle due forme di proletariato che abbiamo descritto. Questo forse è "lo sforzo creativo" – probabilmente l'ultimo – che ci permette e ci permetterà ancora di avere fiducia nella politica, nelle istituzioni ma soprattutto, nel futuro. Contro ogni forma di Europa-fortezza o Europa-nazione, contro la securitizzazione dei processi migratori, contro la grigia difesa dell'esistente, contro la disumanizzazione della società e contro la deformazione della politica e dei nostri valori in feticci obsoleti. Dobbiamo ricostruire questa rete capace di trasmettere al popolo europeo la prospettiva di avere un'autocoscienza, di essere una comunità di destino, superando la strumentalizzazione e il rifugio in un'identità esclusiva. Una via d'uscita possibile è quella già indicata da Cuisenier, che riprende l'esempio degli antichi greci, i quali, "insegnano che l'etnicità di un popolo, ciò che gli consente di avere un'identità di popolo, non risiede né nella lingua né nel territorio né nella religione né in questa o quella peculiarità, ma nel progetto e nelle attività che conferiscono un senso alla lingua, al possesso di un territorio, alla pratica di usanze e riti religiosi"[40]. È ciò che decideremo di fare come europei che definisce il nostro stesso essere europei. Se "Pensare l'Europa è fare l'Europa"[41], il nostro percorso come europei non dovrebbe limitarsi a creare delle istituzioni o delle regole, ma è una battaglia di narrazione e di consenso che ci dovrebbe portare a democratizzare un processo che

[39] Qui rimandiamo a due interessanti letture: AAVV, *Europa nonostante tutto*, Milano, La Nave di Teseo, 2019 e Heikki Mikkeli, *Europa. Storia di una idea e di una identità*, Bologna, Il Mulino, 2002.

[40] Jean Cuisenier, *Etnologia dell'Europa*, Milano, Il Saggiatore, 1994.

[41] Damiano Bondi, *La persona e l'occidente*, Milano, Mimesis, 2014.

è necessario per dare ancora un posto nel mondo a chi l'ha perso, per dare di nuovo delle coordinate e un'interpretazione del reale a chi si sta arrendendo alla solitudine delle barbarie. Non solo per noi, ma per dare una via d'uscita ad un mondo che sta perdendo le speranze. Perché per esser europei non serve nessun privilegio di sangue, nessuna superiorità basata sulla buona sorte di esser nati "dalla parte giusta" del mondo[42]. La nostra dovrà essere una battaglia per completare la già esistente doppia cittadinanza: europea e nazionale; civile e sociale.

La miglior conclusione per comprendere il significato di questa via è la metafora di Bauman che ricorda le parole di un noto poeta dell'avanguardia letteraria polacca: "Un giorno Wat si mise a rovistare fra i tesori e i rifiuti della sua memoria per svelare il mistero del 'tipico europeo', e alla domanda su quali fossero i suoi tratti caratteristici rispose così: 'Delicato, sensibile, istruito, non viene meno alla parola data, non ruba l'ultimo tozzo di pane agli affamati e non denuncia i suoi compagni di cella al secondino...'. Poi, dopo un istante di riflessione, aggiunse: 'Uno così l'ho incontrato. Era armeno' "[43].

[42] Roger-Pol Droit, *L'Occidente spiegato a tutti quanti*, Milano, Archinto, 2010.
[43] Zygmunt Bauman, *L'Europa è un'avventura*, Bari, Laterza, 2012.

Il nodo della sovranità europea nella lotta contro criminalità organizzata e mafie*

DAVIDE NEGRI

Le mafie in Europa.

Il fenomeno della criminalità organizzata, ed in particolare della mafia, quale particolare organizzazione in cui imprenditoria, politica e criminalità si saldano per creare un sistema di gestione del potere parallelo allo Stato, rappresenta uno dei più particolari successi della (quasi) globalizzazione dell'economia mondiale e del conseguente fallimento dell'azione dello Stato in generale e della cooperazione internazionale sia sul lato della prevenzione sia su quello della repressione.

Le possibilità aperte dalla libera circolazione di persone, lavoratori, capitali e merci, la digitalizzazione dell'economia hanno consentito la nascita di innumerevoli serie di attività illegali e criminali tali da inquinare con gli enormi profitti conseguiti l'economia legale e di influenzare così, anche se in maniera meno accentuata che in Italia, il territorio e la vita politica.

"Nei 28 Paesi membri dell'Unione europea sono attualmente sotto indagine circa cinquemila organizzazioni criminali, calcola Europol nel rapporto 2017. Certo, poche fra queste hanno lo spessore delle mafie italiane, oggetto di 145 indagini a livello comunitario coordinate da Eurojust dal 2012 al 2016, ma sette su dieci operano in più di uno Stato e tutte insieme si spartiscono un mercato illecito, dalla droga alla contraffazione, stimato da *Transcrime* in quasi 110 miliardi di euro, pari a circa l'1% del PIL dell'Unione. Le indagini e i rapporti investigativi mettono in evidenza anche l'importanza delle mafie russofone e turca, l'ascesa dei clan albanesi padroni del traffico di marijuana e non solo, la minaccia di gruppi meno conosciuti a livello internazionale, dalle gang di motociclisti diffuse nel Nord Europa ai

* Il presente contributo rappresenta un aggiornamento di quanto pubblicato circa 10 anni fa su questa rivista: *Il Federalista*, 52, n. 2 (2010), p. 128.

clan vietnamiti attivi soprattutto all'Est. Nessun Paese può considerarsi immune."[1]

Le attività della criminalità organizzata sono per circa un terzo nel traffico di droga, nelle truffe di vario tipo, amplificate dalla digitalizzazione dell'economia, nel traffico di essere umani e nel loro sfruttamento (sfruttamento della prostituzione e schiavitù), nel traffico di armi illegali.

Grazie agli enormi profitti conseguiti le organizzazioni criminali inquinano il settore pubblico con la corruzione, sia per evitare controlli sia per controllare il settore degli appalti pubblici e quello privato, con il riciclaggio ed il reinvestimento dei capitali.

Inoltre il Rapporto SOCTA 2017[2] rileva come tutte le organizzazioni criminali abbiamo realizzato un salto qualitativo in seguito alla digitalizzazione dell'economia che offre un livello di flessibilità e di adattamento ai diversi contesti, in particolare grazie alle nuove modalità di comunicazioni ed i social network. La criminalità sperimenta tutti i nuovi ritrovati della tecnologia quali droni, stampa 3D e la logistica automatizzata.

Per meglio chiarire il livello di penetrazione nel contesto sociale, la tabella delle pagine successive è uno specchio della presenza delle principali organizzazioni criminali in Europa[3].

Come illustrato nella tabella non vi è Paese membro in cui non sia stata registrata la presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso. Tale presenza ha suscitato in ogni Paese un dibattito più o meno consapevole grazie anche al coraggio di giornalisti e forze dell'ordine, tanto da riuscire a generare un ampio dibattito anche in seno al Parlamento Europeo.

Infatti, da almeno un decennio, il Parlamento "approva documenti[4] che chiedono, in particolare, di estendere a tutti i Paesi membri il reato di associazione mafiosa, il 416-bis[5] presente nel codice penale italia-

---

[1] Fatto Quotidiano, *Mafie Unite d'Europa*, progetto coordinato da Mario Portanova, finanziato dal Parlamento Europeo, https://www.ilfattoquotidiano.it/longform/mafie-europa/mappa/.

[2] Europol, *Rapporto SOCTA 2017*, https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017.

[3] Rielaborazione da Fatto Quotidiano, *Mafie Unite d'Europa*, *op. cit.*.

[4] Un esempio è la risoluzione del Parlamento Europeo del 25 ottobre 2010 sul crimine organizzato (relatrice Sonia Alfano) votata a larghissima maggioranza. Per il testo: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0459&language=IT&ring=A7-2011-0333.

[5] Dalla risoluzione del Parlamento Europeo del 25 ottobre 2010 sul crimine organizzato, *op.cit.*: "11. Il Parlamento chiede alla Commissione europea di redigere una proposta di direttiva volta a rendere uniformemente punibile in tutti gli Stati membri il reato di associazione mafiosa, in modo da rendere punibili quelle organizzazioni criminali che

Paese	Principali gruppi criminali e attività	Principali particolarità del Paese
Svezia	- Gang di motociclisti: estorsioni, droga, traffico d'armi, infiltrazione nell'economia lecita - Criminalità vietnamita: traffico di droga - Mafia siriana: gioco illegale, estorsioni, frodi al welfare	È uno dei due Paesi europei, insieme alla Danimarca, in cui non è previsto il reato di crimine organizzato: sono dunque perseguiti soltanto i reati concretamente commessi dai singoli membri di un gruppo. Una delle principali investigazioni di criminalità organizzata del Paese ha riguardato la cosiddetta "mafia siriana" ed è partita dopo l'uccisione di due persone di origine siriana nella casa da gioco Oasen a Södertälje, la notte del primo luglio 2010. Fra le attività del gruppo, infatti c'era la frode sui corposi benefici sociali garantiti nel Paese, dagli alloggi popolari ai sussidi di disoccupazione. In più, oltre a gioco illegale, estorsioni, vendita di alcolici acquisiti illegalmente per aggirare la pesante tassazione prevista.
Finlandia	- Bande di motociclisti: traffico di droga, armi, riciclaggio nell'economia lecita	Le principali organizzazioni criminali note sono le bande di motociclisti, con una veste legale di club con tanto di distintivi e tatuaggi, spesso collegate a reti internazionali e impegnate anche in attività nell'economia lecita. Il numero di gang è in crescita, dalle otto censite nel 2000 alle 80 attualmente registrate dal National Bureau of Investigation, per un totale di circa mille membri.
Estonia	- *Obtshak* ("fondo comune"): droga, prostituzione	La mafia tradizionale del Paese baltico è la *Obtshak* ("fondo comune"), un "ombrello" di diversi gruppi, con attività che vanno dal traffico di droga, alla prostituzione, al traffico di auto rubate. Il capo riconosciuto, Nikolai Tarankov, con un passato nel Kgb sovietico, è stato assassinato nel 2015, a 63 anni.
Lettonia	- Mafie russofone: traffico di migranti, contrabbando di sigarette, traffico di droga, furti, riciclaggio	Secondo un rapporto del 2011 dell'*Institute for Security and Development Policy* di Stoccolma "In particolare riciclaggio e corruzione distruggono l'economia del Paese, fra i più poveri dell'Ue. Secondo la Banca mondiale la quota di economia illegale sul totale è del 40%."
Lituania	- Gruppi locali e di russofoni: contrabbando di sigarette, alcol, gas, petrolio	Gruppi criminali lituani, specializzati soprattutto in crimini contro la proprietà, sono registrati nei rapporti della Polizia criminale tedesca (Bka) e britannica (Nca). Si è registrata un'espansione del mercato della cocaina, documentata dal boom di sequestri, specie in arrivo via mare, registrata nel 2010, come si legge nella relazione 2015 della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo italiana.
Danimarca	- 'Ndrangheta: infiltrazione nell'economia lecita	Assieme alla Svezia, la Danimarca non prevede il reato di associazione criminale. Come il Regno Unito, inoltre, non ha aderito alla direttiva Ue 2014/42 sul congelamento e la confisca dei beni e dei proventi di reato. Il Paese è anche un terminale del traffico di migranti e uno dei principali mercati di sbocco per la marijuana prodotta illegalmente nei Paesi Bassi. Nel 2016 il sindacato 3F ha denunciato per la prima volta la presenza di un'azienda "collegate alla mafia" nei cantieri di Copenaghen, per la costruzione della nuova metropolitana e ad Aarhus (la seconda città del Paese), dove si lavora a nuove linee ferroviarie.

Paese	Principali gruppi criminali e attività	Principali particolarità del Paese
Polonia	- Camorra: riciclaggio, traffico di sigarette - 'Ndrangheta: traffico di droga, in contatto con gruppi serbo-montenegrini; produzione di droghe sintetiche	È tra i principali produttori di metanfetamina e anfetamina in Europa, osserva il rapporto Europol 2017. Fonti investigative, citate da Nicola Gratteri a Antonio Nicaso in *Oro bianco*, riportano che nel Paese sono attive organizzazioni serbo-montenegrine in contatto con la 'ndrangheta per il traffico internazionale di cocaina.
Germania	- 'Ndrangheta: traffico di droga, riciclaggio - Mafia turca - Mafie russofone	E' l'unico Paese dell'Ue, oltre all'Italia, dove le mafie italiane si sono fatte notare per un fatto di sangue eclatante: la strage di Duisburg nella notte del 15 agosto 2007. Eppure le mafie italiane sono presenti in Germania almeno dagli anni Settanta. Perché in Germania, come denunciano gli investigatori del BKA, le mafie vanno ben oltre i mercati illegali come armi, droga, estorsioni, banconote false. Ormai sono presenti nei mercati leciti ottenendo appalti pubblici, infiltrando il mercato alimentare, offrendo servizi sanitari, gestione rifiuti e accedendo anche ai sussidi pubblici per queste attività.
Regno Unito	- Camorra: riciclaggio - Sacra corona unita: gioco illegale, riciclaggio - 'Ndrangheta: riciclaggio - Criminalità albanese: traffico di stupefacenti	È il riciclaggio l'attività delle mafie maggiormente rilevata nel Regno Unito. In generale, il rapporto del centro di ricerca Transcrime segnala che la camorra investe nel settore delle costruzioni, dei bar e dei ristoranti. Attiva anche la Sacra corona unita che gestisce casinò e scommesse clandestine su eventi sportivi. Il Regno Unito non ha aderito alla direttiva Ue 2014/42 sul congelamento e la confisca dei beni e dei proventi da reato.
Irlanda	- Ex terroristi riconvertiti in gang criminali: traffico di droga e di armi - Criminalità cinese: produzione di cannabis illegale, traffico di sigarette	La maggior parte delle gang sono impegnate nel traffico di droga, destinata al Regno Unito e al resto d'Europa. Le remote coste occidentali sono l'accesso della cannabis proveniente dal Marocco, segnalava Europol nel 2013. Altre attività gestite dalla criminalità sono lo sfruttamento sessuale di vittime di tratta e il traffico d'armi, controllato quest'ultimo soprattutto da gruppi paramilitari o loro ex-membri.
Belgio	- 'Ndrangheta: traffico di droga, riciclaggio - Camorra: traffico di droga	"Il Belgio, con il porto di Anversa, rappresenta uno dei punti di ingresso principali della cocaina in Europa e insieme a Polonia e Paesi baltici mantiene il primato della produzione di ecstasy nel continente. Ma secondo la Direzione centrale dei servizi antidroga italiani, nel Paese vengono reinvestiti i profitti del narcotraffico, in particolare 'nel settore immobiliare'.", Oro Bianco (2015).

Paese	Principali gruppi criminali e attività	Principali particolarità del Paese
Francia	- Grande banditismo (corso-marsigliese): traffico di droga, riciclaggio, slot machine - Narco-banditismo: traffico di droga, riciclaggio - 'Ndrangheta: traffico di droga, riciclaggio - Camorra: traffico droga, riciclaggio, rapine di lusso - Gruppi criminali russofoni: traffico di armi, rapine, prostituzione	Disegnare la mappa del crimine organizzato in Francia è un'impresa complessa per la difficoltà di accesso alle informazioni in un Paese dove, dal 2015, la priorità è la lotta al terrorismo. Narco-banditismo, nei quartieri Nord di Marsiglia; i corso-marsigliesi che dettano legge nel controllo delle città; il riciclaggio in Costa azzurra, terra di latitanza della camorra e della 'ndrangheta; il traffico di armi nelle mani dei russi; il mercato nascosto dei videopoker. Le zone con il più alto tasso di criminalità sono l'Ile-de-France, la Provence-Alpes-Côte-d'Azur e la Corsica. Tuttavia, la società civile francese soffre di una scarsa consapevolezza del fenomeno della criminalità organizzata, secondo gli attivisti antimafia, e ciò spinge a non procedere su un dibattito serio sull'introduzione del reato di associazione di tipo mafioso.
Spagna	- Cosa nostra: traffico di droga, gioco d'azzardo, riciclaggio, in particolare nel settore turistico-alberghiero - Camorra: traffico di droga, contrabbando di sigarette, riciclaggio - 'Ndrangheta: traffico di droga, riciclaggio - Criminalità albanese: traffico di droga - Mafia russa: traffico di droga, riciclaggio	La Spagna è stata definita il "Paese delle Mafie senza Mafia" in quanto è stato confermato che organizzazioni criminali e mafiose –tutte le organizzazioni italiane – di mezzo continente, hanno trasformato il Paese come lo snodo europeo del traffico di cocaina, che rimane il più lucroso dei traffici illegali. La Spagna stessa rimane anche il Paese dove riciclare e reinvestire gli enormi profitti: hotel, ristoranti, imprese edili e agricole. Dal punto di vist legislativo, sono stati fatti passi avanti per quanto riguarda le norme antiriciclaggio e la confisca dei beni.
Portogallo	- Camorra: vendita di capi d'abbigliamento contraffatti - Ndrangheta: spaccio di stupefacenti, riciclaggio	Anche se in minori quantità, il Portogallo è un Paese che registra la presenza delle mafie italiane come base logistica per il traffico di droga ed il reinvestimento nelle attività turistiche.

Paese	Principali gruppi criminali e attività	Principali particolarità del Paese
Italia	-'Ndrangheta, Cosa nostra, camorra: traffico di droga, estorsioni, infiltrazione nell'economia legale, riciclaggio - Criminalità nigeriana: traffico di droga, anche in accordo con Cosa nostra - Criminalità cinese - Criminalità albanese: traffico di droga	L'Italia è la culla di almeno tre mafie diffuse in diversi Paesi europei: 'Ndrangheta (originaria della Calabria centro-meridionale), Cosa nostra (Sicilia) e camorra (prevalentemente nelle province campane di Napoli e Caserta). Solo nell'ultimo decennio si è fatta strada anche nell'opinione pubblica e nella politica la coscienza che la mafia si è radicata nel Nord in particolare in Lombardia. Le mafie, in particolare Cosa nostra e 'Ndrangheta, a seguito delle inchieste giudiziarie e dell'inasprimento delle misure legislative, hanno adottato la strategia del cosiddetto inabissamento, che in sostanza perdura ai giorni nostri: minimo ricorso all'omicidio, specie verso bersagli esterni che potrebbero provocare la reazione dello Stato e dell'opinione pubblica; massima penetrazione nell'economia lecita, sia sul versante degli appalti pubblici che in quello degli affari privati (tipico il caso del sostanziale monopolio del movimento terra nei lavori edilizia in diverse aree del Nord Italia da parte di aziende legate alla 'ndrangheta). Data la sua storia criminale, l'Italia è il solo paese europeo a prevedere, fra i reati, una specifica associazione per delinquere di tipo mafioso, e l'articolo 416 bis introdotto nel 1982.
Grecia	- Mafia turca: traffico di stupefacenti - Camorra: traffico di sigarette e di stupefacenti - Albanesi: traffico di stupefacenti	La Direzione investigativa antimafia continua a segnalare come la penisola ellenica abbia un ruolo strategico nelle rotte battute dai narcotrafficanti e dai contrabbandieri per importare eroina, hashish e sigarette nell'Europa centrale. Un ruolo di primo piano viene assunto dai gruppi albanesi.
Cipro	- Riciclaggio	Secondo il Basel Aml Index 2016, oggi il Paese è al quinto posto in Europa per rischio riciclaggio, dopo Lussemburgo, Grecia, Italia e Germania.
Bulgaria	- Gruppi locali: furto d'auto, capi d'abbigliamento contraffatti, furti in appartamento seriali su tutto il territorio europeo - Riciclaggio	Gruppi bulgari sono emersi tra le organizzazioni più violente nel traffico di esseri umani attraverso i Balcani, riporta il rapporto *Organised crime portfolio*, curato da Transcrime. Inoltre gruppi provenienti dalla Bulgaria sono autori di furti d'auto e in appartamenti in tutta Europa.
Romania	- Cosa nostra: riciclaggio, infiltrazione nell'economia lecita - Camorra: traffico di sigarette, riciclaggio	Come per altri Paesi dell'area balcanica, la Dia segnala l'attività dei gruppi camorristi nel settore del contrabbando di tabacchi lavorati all'estero, e nel riciclaggio di capitali illeciti nel settore immobiliare e in attività commerciali. La Romania presenta un'alta criticità sul fronte della corruzione, che rischia di agevolare i traffici criminali nel Paese.

Paese	Principali gruppi criminali e attività	Principali particolarità del Paese
Ungheria	- Camorra: riciclaggio - Cosa nostra: riciclaggio - Criminalità albanese: traffico di cannabis illegale - Mafia georgiana: traffico di cannabis	Lambito dalla rotta balcanica, il Paese è sotto osservazione per casi di riciclaggio. Altre inchieste hanno mostrato il coinvolgimento della criminalità ungherese nel traffico internazionale di sigarette prodotte in Paesi dell'ex-Unione Sovietica.
Austria	- 'Ndrangheta: gioco illegale, crimini economici - Camorra: vendita di prodotti contraffatti - Mafia cecena: estorsione, traffico d'armi e scommesse	La presenza di organizzazioni mafiose è stata rilevata sin dagli anni Novanta: un rapporto della polizia di Linz del 1995, ripreso dalla stampa, avvertiva della pericolosità della mafia cinese e delle sue attività di estorsione, riciclaggio di denaro sporco e traffico di esseri umani. Successivamente sono emerse anche attività legate a 'Ndrangheta e camorra, dal gioco illegale alla vendita di prodotti contraffatti. Ultima arrivata la mafia cecena.
Slovacchia	- Cosa nostra: traffico di armi; produzione di droghe sintetiche	La Slovacchia è indicata come uno dei principali produttori di metanfetamina in Europa dal rapporto Europol 2017.
Repubblica ceca	- Criminalità vietnamita: produzione e traffico di droghe sintetiche e cannabis illegale, traffico di esseri umani - Triadi cinesi: traffico di droga e di esseri umani - Camorra: riciclaggio	"La maggior parte della metanfetamina appare prodotta in Repubblica Ceca", afferma il rapporto dell'Unione europea sul mercato della droga del 2016, cosa che trova conferma nel rapporto Europol 2017. Tra il 2009 e il 2013 sono stati scoperti 1.483 laboratori di produzione, contro, per esempio, i 61 della Germania nello stesso periodo. "La criminalità vietnamita gioca un ruolo primario nella produzione e nella distribuzione di metanfetamina in diversi stati membri", si legge nel rapporto Ue sulla droga, "così come in un'ampia gamma di altre attività criminali, inclusa la produzione di cannabis, l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani".

no, e la possibilità di confiscare ricchezze non giustificabili anche in assenza di una condanna penale, altro 'prodotto' all'avanguardia della legislazione italiana. Ma finora tutto questo è rimasto lettera morta, per l'opposizione di diversi Paesi membri."[6]

Il principale motivo di successo di queste organizzazioni è che l'azione repressiva e preventiva all'interno dell'UE è competenza esclusiva dei singoli Stati membri lasciando quindi al coordinamento tra forze dell'ordine e magistrature l'azione nei confronti delle organizzazioni criminali trasnazionali. Il mantenimento di tale divisione rappresenta la più importante risorsa in mano alle criminalità organizzate che sfruttano al meglio le ampie maglie e divergenze di legislazione penali e processuali e la relativa capacità di reazione delle forze dell'ordine per ridurre l'esposizione al pericolo di incriminazione e di aggressione ai capitali accumulati.

La lotta alla criminalità organizzata e alle mafie implica una risposta globale da parte dello Stato e della società. Non solo occorre un apparato repressivo ma anche una serie di interventi in grado di educare la popolazione a reagire alla "seduzione" del capitale mafioso e spezzare il muro di omertà e connivenza che crea attorno ad esso.

Per un efficace contrasto alle organizzazioni criminali occorre una risposta che abbracci tutti questi temi:

— interventi di diritto e processo penale:
- individuazione del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, per colpire tutti gli individui basandosi sul presupposto della partecipazione all'associazione;
- autorizzazione di pratiche investigative per il contrasto alla criminalità organizzata, in particolare le intercettazioni telefoniche, le intercettazioni ambientali, le modalità di perquisizione, i ritardati arresti[7], i ritardati sequestri, le operazioni sotto copertura, le consegne controllate e le consegne sorvegliate;

---

traggono profitto dalla loro stessa esistenza, attraverso la capacità di generare intimidazione anche in assenza di concreti atti di violenza o di minaccia, con lo scopo di acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o di realizzare, per sé o per altri, ingiusti profitti o vantaggi, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali."

[6] Fatto Quotidiano, *Mafie Unite d'Europa*, *op. cit.*.

[7] Il ritardato arresto è uno strumento investigativo utilizzato dalle forze di polizia, quando, effettuando pedinamenti o intercettazioni, vengono a conoscenza di una condotta criminosa in flagrante di basso impatto ed occorre "lasciar andare" per poter ottenere informazioni rilevanti per poter far emergere condotte di maggior gravità. In Italia tale fattispecie è regolata dall'art 98 del Testo Unico sulle sostanze stupefacenti. La grave difficoltà nelle operazioni internazionali è che in molti Paesi non è prevista tale fattispecie.

- adozione di strumenti quali il sequestro e la confisca di beni anche in assenza di condanna definitiva e di beni intestati a terzi;
- inversione dell'onere della prova in caso di presenza di tali reati riguardo a organizzazioni criminali;
- attuazione di programmi di protezione di testimoni, di vittime della criminalità, di collaboratori di giustizia e di informatori e delle loro famiglie;
- adeguamento del sistema sanzionatorio alla criminalità organizzata (il c.d. carcere duro), volto ad evitare il mantenimento di influenza dei capi dell'organizzazione durante il periodo di detenzione;

— ruolo della magistratura e delle forze dell'ordine:

- indipendenza e autonomia di azione della magistratura (procuratori penali) rispetto al potere politico e governativo, per prevenire influenze e corruzione;
- formazione specializzata dei giudici in materia di criminalità organizzata;

— cultura della legalità:

- piani di sensibilizzazione dell'opinione pubblica;
- protezione da condizionamenti per la stampa investigativa che denuncia i legami tra persone coinvolte in organizzazioni criminali e politica;
- riutilizzo a scopi sociali dei proventi confiscati;

— misure di prevenzione contro l'infiltrazione criminale in economia:

- amministrazione giudiziaria dei beni e delle imprese.

Lotta alle mafie a partire dagli Stati nazionali.

Allo stato attuale l'Unione europea – come stabilito dai Trattati di Lisbona – ha solamente una competenza penale *indiretta*, ossia quella

---

Così testimonia Nicola Gratteri, procuratore aggiunto di Reggio Calabria: "Un anno e mezzo fa a Rotterdam, in uno dei porti più grandi d'Europa, stava arrivando un carico di cocaina. In questi casi o sai il numero del container o segui la persona che sai andrà a ritirare la droga: si trattava del secondo caso. Dalle indagini era emerso che questo soggetto teneva in casa due chili di cocaina. Il collega di Rotterdam mi disse che doveva arrestare assolutamente questa persona, compromettendo il sequestro del container. In Olanda non è possibile il ritardato arresto o il ritardato sequestro." Nicola Gratteri, *Come migliorare il contrasto alla 'Ndrangheta*, in Sonia Alfano e Adriano Varrica (a cura di), "*Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie*. *La risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 228, https://www.giuliocavalli.net/wp-content/uploads/2014/01/Alfano-S.-Varrica-A.-Parlamento-Europeo-contro-le-mafie.pdf.

di definire gli obiettivi di *ravvicinamento* e *armonizzazione* che ciascuno Stato membro dovrebbe attuare, e di fornire supporto mediante la condivisione di dati e il coordinamento tra forze dell'ordine e magistratura mediante le agenzie Europool, Eurojust e da ultimo la Procura europea (limitata però a solo alcuni Stati membri).

L'attuale sistema si fonda sul presupposto che gli Stati membri, avendo sovranità piena sul diritto penale, debbano far convergere gli attuali sistemi: tuttavia i tempi della convergenza, ravvicinamento e armonizzazione sono lunghi e il processo si scontra sia con le resistenze del dibattito politico interno di ciascuno Stato, sia con la forza delle tradizioni giuridiche che spesso non accettano la definizione di crimini imposta dall'esterno.

Il risultato è una situazione "paludosa" che vede piccoli scatti in avanti solamente come reazione ad una emergenza e alla forza delle richieste dell'opinione pubblica. Ma nella maggior parte dei paesi in cui le organizzazioni criminali si presentano con il volto del "capitale" da reinvestire, il livello di allarme sociale è talmente basso che il problema viene sottovalutano e peggio ancor nemmeno riconosciuto poiché considerato un problema proprio di alcuni paesi diversi dal proprio.

E' sufficiente fare tre esempi per capire l'urgenza di superare la sovranità nazionale sulla competenza penale: (i) la definizione di "organizzazione criminale", (ii) la difficoltà di cooperazione nelle investigazioni e (iii) la creazione di una procura europea.

(i) Il punto di partenza per un'efficace collaborazione tra procure penali degli Stati membri è la definizione di "organizzazione criminale" poiché la collaborazione sarebbe difficile in sua assenza. Il tema si trascina da almeno 40 anni, fin dalla fondazione di uno Spazio giuridico europeo e dell'architettura dell'Unione europea basata sui tre pilastri.

Un'analisi compartiva del 2011[8] ha valutato mediante 16 indicatori

[8] Francesco Calderoni, *La decisione quadro dell'Unione Europea sul contrasto alla criminalità organizzata e il suo impatto sulla legislazione degli Stati membri*, in Sonia Alfano e Adriano Varrica (a cura di) *Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie, op.cit*., p. 28: "È stato scelto il seguente gruppo di 16 indicatori, sulla base della letteratura esistente e dell'analisi delle legislazioni nazionali: 1) reati associativi; 2) circostanze aggravanti; 3) punibilità del mero accordo; 4) numero dei membri dell'organizzazione criminale; 5) struttura del gruppo; 6) continuità del gruppo; 7) numero dei reati scopo; 8) tipologia dei reati scopo; 9) elementi aggiuntivi; 10) pena standard per il reato; 11) diversificazione delle sanzioni; 12) benefici per collaborazione con la giustizia; 13) requisiti per accedere ai benefici; 14) punibilità delle persone giuridiche; 15) pene per le persone giuridiche; 16) norme relative alla giurisdizione. L'analisi mira a valutare le norme esistenti in tema di organizzazioni criminali e di conseguenza si concentra solo sul reato più generale (escludendo norme più specifiche, ad esempio quelle sulla partecipa-

il livello di convergenza tra le varie definizioni penalistiche e, sorprendentemente, non vi sono due Paesi con la medesima definizione di organizzazione criminale. "In generale, l'analisi ha evidenziato l'esistenza di tre approcci all'inquadramento della criminalità organizzata, derivanti dalle tradizioni giuridiche degli Stati Membri: *civil law*, *common law* e scandinava. L'analisi delle legislazioni degli Stati Membri riflette questa distinzione. I paesi di *common law* (Cipro, Irlanda, Malta e Regno Unito) presentano un approccio molto simile tra loro, basato sul reato di *conspiracy*. I paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia e Svezia) mostrano una loro tradizionale sfiducia verso l'introduzione di reati associativi per contrastare il crimine organizzato. Tra loro, infatti, solo la Finlandia ne ha introdotto uno. I paesi di *civil law* si sono tutti basati sul reato di associazione a delinquere."

(ii) La cooperazione tra polizie giudiziarie in materia di criminalità organizzata risulta spesso difficile. Ad esempio in materia di intercettazioni ambientali la legislazione in Olanda, Germania e Spagna, "è improntata ad una concezione particolarmente rigorosa della tutela della privacy; (…) la difficoltà è dovuta al fatto che l'intercettazione non può essere utilizzata, o attuata, o proseguita nel momento in cui i colloquianti non parlano più di questioni che riguardano il reato o le indagini, ma di questioni personali. (…) Vi sono altre situazioni che rasentano la trama di un film comico, ad esempio se in una macchina c'è un'intercettazione autorizzata e sale una persona che non è stata preventivamente identificata, quella intercettazione non si può captare perché non si sa chi è l'altra persona, sempre perché per questa legislazione è necessario identificare preventivamente gli interlocutori. Se poi siamo in presenza di un soggetto scaltro che cambia periodicamente le targhe dell'autovettura, qualora l'intercettazione sia stata disposta su una vettura con una certa targa che poi viene cambiata – questo avviene soprattutto in Germania –, bisogna richiedere un nuovo decreto e la precedente intercettazione non si può più proseguire o utilizzare. (…) Per non parlare poi delle intercettazioni con i *BlackBerry* che sono apparecchi telefonici che per le loro caratteristiche di software e di hardware sono particolarmente impermeabili all'indagine e vengono utilizzati dai narcotrafficanti; sono intercettabili in paesi come il Venezuela, la Columbia, il Perù, l'Argentina, il Brasile e talvolta anche il Messico, mentre non lo sono in Europa perché non c'è la professionalità adeguata anche da parte della polizia giudiziaria per

---

zione ad un'organizzazione dedita al traffico di stupefacenti)."

operare su questo tipo di dispositivi. (…) In molti paesi dell'Europa (…) la polizia giudiziaria ha anche dei limiti di orario di lavoro per cui è anche capitato che nel pieno delle attività di indagine, gli agenti hanno sospeso il servizio… anche se in quel momento c'è un'esigenza concreta di proseguire."[9]

(iii) L'istituzione di una Procura europea a tutela delle finanze dell'UE risale agli anni '90. Il primo progetto di studio finanziato dalla Commissione ha preso il nome di *Corpus Iuris*[10] e ha posto le basi per un dibattito sulla creazione di uno spazio giuridico penale europeo. La Commissione, a seguito di intenso dibattito, ha avviato una proposta solamente nel 2013. Il trattato di Lisbona mediante l'articolo 87 non istituisce la Procura ma solo la base giuridica: per la sua istituzione occorre la procedura legislativa speciale con voto del Consiglio unanime previa approvazione del Parlamento europeo, ma dopo oltre tre anni di negoziati, il Consiglio non è riuscito a raggiungere un accordo unanime sulla proposta. Inevitabile a questo punto il ricorso alla procedura di cooperazione rafforzata da parte di 9 Stati membri avviata formalmente nell'aprile 2017[11]. Tuttavia l'accordo definitivo sul regolamento ha diluito e depotenziato i pochi punti veramente innovativi che erano stati attribuiti dallo stesso TFUE, e progettati dal *Corpus Iuris*, prima ancora, per renderne veramente effettiva la sua azione.

Gli ideatori avevano definito un sistema minimo per il funzionamento della Procura europea compatibile con la vigente architettura istituzionale dell'UE. Così veniva scritto nel *Corpus Iuris*: "L'essenza (…) è fondata su un regime misto: le componenti nazionali e comunitarie sono combinate in vista della trattazione delle cause penali negli Stati membri e non a livello dell'Unione. Ai fini della tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, sono previsti otto reati con relative pene. In materia di indagine, si è optato per un Pubblico Ministero europeo (PME), composto da un Procuratore Generale europeo e da Procuratori europei,

---

[9] Anna Maria Maugeri (a cura di), *Stati generali della lotta alle mafie Tavolo XV – "Mafie e Europa"*, Diritto penale contemporaneo (2018), pag. 16, https://www.penalecontemporaneo.it/upload/8056-tavolo-xv-mafie-europa.pdf.

[10] M. Delmas-Marty e J.A.E. Vervaele (a cura di), *L'attuazione del Corpus Juris negli Stati membri. Disposizioni penali per la tutela delle Finanze dell'Europa*, dspace.library.uu.nl/bitstream/1874/5023/2/4626.pdf.

[11] Dal sito dell'Unione europea sulla Procura europea, https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/. Ai nove Stati promotori se ne sono aggiunti altri. Attualmente gli Stati coinvolti sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna.

delegati negli Stati membri. Il PME può esercitare i suoi poteri di indagine su tutto il territorio europeo. Si tratta, dunque, di un PME ampiamente decentrato, ma dotato di poteri identici nei quindici paesi dell'Unione. Il controllo giudiziario durante la fase preliminare è esercitato da un giudice indipendente ed imparziale, detto "giudice delle libertà", designato da ciascuno Stato membro in seno alle proprie autorità giurisdizionali. I reati del *Corpus Juris* sono giudicati dalle giurisdizioni nazionali."[12] Secondo gli ideatori la parte più innovativa era proprio la creazione e applicazione di un corpo comune di norme penali in materia di danni alle finanze dell'UE e di contrasto alla criminalità organizzata, con la definizione di fattispecie comuni a tutti gli Stati europei superando così i particolarismi. Sarebbe stata la base sul quale far procede in modo unitario e sul piano di parità i Procuratori europei. Invece la Procura europea che entra in funzione dovrà applicare norme penali disomogenee perché viene affidato a ciascuno Stato membro il compito di individuare e definire i reati oggetto della competenza della Procura europea mediante il recepimento della direttiva (UE) 2017/1371 (nota come direttiva PIF, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale), aprendo così "la strada ad un'armonizzazione minima che, senza dubbio, nuoce alla stessa Procura europea e pregiudica l'uniformità del funzionamento del sistema" [13]

Diritto penale e sovranità nazionale.

L'ostacolo più grande alla creazione di un diritto penale europeo non è tanto di tipo politico come volontà europea di contrastare il crimine organizzato a fronte dell'inazione degli Stati membri (come mostra la risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011[14]) ma giuridico e istituzionale al tempo stesso.

L'ostacolo di tipo giuridico è che il diritto penale è strettamente vincolato alla "riserva di legge" che è la manifestazione costituzionale del controllo della sovranità popolare sull'autorità.

---

[12] M. Delmas-Marty e J.A.E. Vervaele (a cura di), *L'attuazione del Corpus Juris negli Stati membri, op. cit.*.

[13] Angela Correra, "*Prime osservazioni sul regolamento che istituisce la procura europea*", EUROJUS.IT, 2017 http://rivista.eurojus.it/prime-osservazioni-sul-regolamento-che-istituisce-la-procura-europea/; sul Regolamento (Ue) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO) https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN#d1e2159-1-1.

[14] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA -2011-0459+0+DOC+XML+V0//IT."

Infatti in tutte le carte costituzionali viene ricondotto il suo esercizio alla c.d. "riserva legale" (o riserva di legge): la regola secondo cui una determinata competenza può essere regolata solamente mediante una legge approvata dall'organo legislativo e mai da un organo esecutivo.

La riserva di legge è da intendersi "come presidio a tutela della divisione dei poteri, del principio democratico e della rappresentatività nelle scelte politico-criminali" che "presuppone la presenza di un organo rappresentativo il quale, all'esito di un percorso dialettico assicurato da taluni essenziali crismi procedurali, possa legittimamente imporre restrizioni al bene primario della libertà personale"[15].

"Di più, può dirsi che alla riserva, nel suo fondamento, vada ascritto un ruolo primario, quale prerequisito che connota l'identità democratica nazionale e l'intero edificio dello Stato di diritto, garanzia essenziale del rapporto tra autorità e libertà, intimamente connessa alla sovranità popolare ed al principio democratico, tanto da poterla annoverare addirittura tra i diritti fondamentali dell'uomo." [16]

In termini più generali, e con spirito di realismo, "s'impone la necessità politica di ampliare le procedure democratiche oltre i confini dello Stato"; l'obiettivo penalistico di trovare una sintonia con la garanzia partecipativa che è alla base della riserva di legge può essere conseguito tentando di implementare, all'interno del disegno istituzionale dell'Unione, il principio della separazione dei poteri, affidando esclusivamente ad un organo democraticamente eletto il potere legislativo ed il controllo politico dell'esecutivo. In tal modo, si arriverebbe finalmente ad incanalare la base fondante di ogni decisione in materia penale negli argini di un discorso politico, riconoscendo una volta per tutte che – oggi come ieri, e forse oggi più di ieri – la legittimazione del potere penale deriva dalla capacità di esprimere una maggioranza, ma anche e soprattutto una opposizione in grado di interloquire, controllare, denunciare, proporre, emendare, far cambiare idea: una forza portatrice di istanze propositive su base dialettica ed argomentativa, indispensabile momento di articolazione del dibattito sulle scelte politiche, e quindi a fortiori su quelle politico criminali." [17]

E qui arriviamo all'ostacolo di tipo istituzionale: l'attuale Unione europea non ha in sé un'istituzione rappresentativa genuinamente democratica e dotata di pieni poteri legislativi ed esecutivi.

---

[15] Cristiano Cupelli, "*Il parlamento europeo ed i limiti di una codecisione in materia penale. Tra modelli di democrazia e crisi della riserva di legge*", Criminalia 2012, p. 535.

[16] *Ibidem*.

[17] *Ibidem*.

Per quanto riguarda il potere legislativo, il Parlamento europeo, nonostante i poteri acquisiti nel corso dei decenni, non fornisce ancora una garanzia democratica sostanziale, in quanto "è del tutto privo del potere di iniziativa legislativa, l'unico davvero espressivo della capacità di ponderazione di valori ed interessi meritevoli di tutela e di regolamentazione a livello primario, tuttavia ancora oggi affidato alla Commissione" [18]. Molti atti legislativi europei sono inoltre affidati alla cosiddetta procedura di codecisione: "è l'idea stessa della codecisione a svelare in materia penale un'insanabile incoerenza di fondo, giacché "in democrazia solo i rappresentanti del popolo possono decidere legittimamente – e non "co-decidere" – in relazione alla limitazione dei diritti fondamentali dell'individuo: libertà, personalità, dignità che vengono normalmente in questione nei rapporti di diritto penale" [19].

Invece riguardo al potere esecutivo, la Commissione europea non può far valere le proprie decisioni in modo diretto e autonomo rispetto ai cittadini perché nell'Unione europea è assente il "monopolio della forza", ossia del potere di coercizione in ultima istanza, senza il filtro di nessun altro potere se non da parte di quello dell'organo legislativo democraticamente eletto.

Conclusioni.

Ogni strategia di contrasto alla criminalità organizzata nell'attuale contesto dell'Unione europea, essendo un'istituzione derivata e fondata su trattati internazionali senza i caratteri dello Stato, anche se manifesta alcuni suoi poteri, si scontra contro il muro della sovranità nazionale in materia penale, in quanto non può essere "comunitarizzata" essendo assente un potere legislativo pienamente democratico nell'Unione europea in grado di offrire la medesima garanzia della "riserva di legge" che offre ogni Stato membro.

L'unica via per realizzare una legislazione penale di respiro europeo contro la criminalità organizzata, che superi tutti gli ostacoli, politici e giuridici, e sia esercitata in modo democratico e legale, è di portare a termine il processo d'integrazione europea compiendo il "salto federale" verso uno Stato federale europeo, un'istituzione dotata di un potere di coercizione di ultima istanza controllato da un Parlamento effettivamente democratico ed un Governo responsabile politicamente verso di esso.

[18] *Ibidem*.
[19] *Ibidem*.

Note

NUOVE TECNOLOGIE, GLOBALIZZAZIONE E IL FUTURO DELL'EUROPA DOPO IL 2020

Nel Rapporto *Global Trends*[1], presentato lo scorso 8 aprile al Parlamento Europeo, venivano indicati i mega-trend principali che dovranno essere presi in considerazione nella determinazione dell'obiettivo politico-strategico dei prossimi anni dell'Ue. Accanto a cambiamenti climatici, demografia e urbanizzazione, di particolare importanza sarà anche l'incidenza delle nuove tecnologie nell'economia globalizzata e nelle relazioni tra Stati in uno scenario geo-politico in rapida riconfigurazione.

E' iniziata la "quarta rivoluzione industriale" i cui sviluppi sono destinati a configurare un cambiamento epocale tra il secolo scorso e il nuovo millennio e le cui conseguenze incideranno radicalmente sui prossimi trend economici, sociali, politici e sulle relazioni internazionali.

Che cosa sta accadendo? Quali i nuovi scenari? Chi sono i principali *competitors* nell'era della globalizzazione? Quale è il ruolo dell'Europa?

Cambia il volto della produzione, dell'economia e delle professionalità.

Il tutto parte dalla rapida trasformazione del mondo della produzione di dotarsi ed avvalersi di nuove tecnologie, della digitalizzazione e di robot per potersi garantire la possibilità di diventare sempre più concorrenziale, di creare ingenti quantità di prodotti di alta qualità in pochissimo tempo, di eliminare alla radice ogni errore umano.

Non c'è industria manifatturiera competitiva sui mercati internazionali che non abbia innovato e che non si avvalga come punti di forza delle tecnologie "Industria 4.0" (automazione industriale che integra alcune nuove tecnologie produttive per migliorare le condizioni di la-

[1] European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), *Global trends 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/espas-report-2015.pdf.

voro, creare nuovi modelli di business e aumentare la produttività e la qualità produttiva degli impianti) e della **"**Robotica Collaborativa" (Cobot). Si parla di "fabbriche intelligenti" dove tutto è interconnesso dall'Ufficio progettazione, al magazzino, alla linea di produzione, al collaudo, alla gestione clienti e alla spedizione del prodotto (il tutto con grande efficacia, riduzione estrema di sprechi e giacenze dei materiali, flessibilità e personalizzazione del prodotto), alla sicurezza.

In questi ultimi anni, tra le 10 società a maggiore capitalizzazione, le posizioni di *top* sono appannaggio delle aziende di ricerca ed innovazione nell'informatizzazione ed ingegnerizzazione tecnologica.

Così la graduatoria nel 2017 sui mercati internazionali: 1) ExxonMobil (idrocarburi); 2) General Electric (conglom); 3) Microsoft (inftech); 4) Fitigroup (finanziario); 5) AT&T (telecom); 6) Bank of America (banche /finanza), tutte USA; 7) Toyota Motor (auto), Giappone; 8) Gazprom (idrocarburi), Russia; 9) PetroChina (idrocarburi), Cina; 10) Shell (idrocarburi), Olanda.

Nel 2018 si registra questa profonda modificazione: 1) Apple (inftech); 2) Amazon.com (inftech); 3) Alphabel (inftech); 4) Microsoft (inftech); 5) Facebook (inftech), tutte USA; 6) Alibaba (inftech), Cina; 7) Berkshire Hathaway (banche/finanza), USA; 8) Tencent (inftech), Cina; 9) JPMorgan Chase, (banche/finanza) USA; 10) ExxonMobil (idrocarburi), USA[2].

Gli effetti dell'avvio della quarta rivoluzione industriale si ripercuotono, anche con risvolti traumatici, sul mercato del lavoro e delle professionalità, sulla società.

Alla domanda, rivolta ad un giovane, su: quale lavoro dovrà aspettarsi da qui ai prossimi 20 anni?, la risposta non potrà che essere data sulla base di tre "certezze": che in questo arco di tempo la sua vita si snoderà fra almeno due o tre mestieri diversi; che molti di questi lavori che dovrà affrontare oggi non esistono, mentre alcune professioni attuali, sono destinate a scomparire; che la chiave del futuro sarà l'adattabilità, perché nel mercato globale e delle tecnologie tutto cambia di continuo.

Competizione tra nazioni alla conquista delle tecnologie per il dominio.

Lo "spazio cibernetico" (*cyberspace*), composto da comunicazioni e sistemi informativi interconnessi, è lo spazio di un nuovo dominio, creato dall'uomo, che ha una natura "non naturale" e che trascende i confini naturali.

---

[2] Mario Deaglio, *Il mondo cambia pelle?*, Milano, Guerini e Associati, 2018, p. 103.

Il cosiddetto "dominio cibernetico" si è aggiunto ai tradizionali domini di Terra, Mare, Cielo e Spazio; una dimensione nuova dell'agire umano di rilevanza esponenzialmente crescente.

Le tecnologie digitali, per effetto di processi di digitalizzazione sempre più estesi e pervasivi, sono onnipresenti e proprio per questo assumono rilevanza strategica in un sistema internazionale che negli ultimi anni sta rapidamente modificando il panorama mondiale uscito dalla Seconda guerra mondiale e per anni caratterizzato economicamente e militarmente da una sorta di equilibrio tra le potenze vincitrici e dalla marginalità dei paesi asiatici e del Terzo mondo.

La realtà è che quanto nasce e si sta sviluppando all'interno della competizione commerciale si sta anche trasformando in un "vecchio" e – al tempo stesso – "nuovo" capitolo di una contesa che riguarda l'egemonia globale. Obiettivo della competizione e dell'egemonia tecnologica: identificare e gestire a proprio vantaggio la miriade di opportunità/vulnerabilità digitali che caratterizzano sia la vita quotidiana sia gli ambienti tecnologicamente più avanzati.

La battaglia Usa/Cina del XXI secolo, con l'insinuazione di Russia (che per ora gioca le sue carte con le interferenze *cyber* in Occidente) è già e, in prospettiva, ancor di più sarà relativa al dominio delle tecnologie basate sull'intelligenza artificiale (AI).

Da due/tre anni a questa parte, Pechino ha investito massicciamente in questi settori – che includono fra l'altro 5G, big data, robotica – sfidando il predominio americano. Il "caso Huawei" (con l'arresto in Canada, su mandato di Washington, della figlia del fondatore della compagnia di telecomunicazioni cinese) segna l'inizio ufficiale della "guerra fredda tecnologica" (*Cold War 2.0*) del XXI secolo.

La *Cold War 2.0* fra Pechino e Washington investirà più in generale i nessi fra economia e sicurezza nazionale e finirà per produrre, come la guerra fredda Usa-Russia del secolo scorso, una competizione per le rispettive sfere di influenza. Non è un caso che, dopo il Canada, i paesi più collegati agli Stati Uniti da accordi di intelligence (il c.d. gruppo dei *five eyes*, che include Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda, oltre a Canada e Stati Uniti) abbiano estromesso Huawei dai propri mercati domestici nei settori industriali sensibili del 5G.

In gioco, non ci sono soltanto questioni di natura commerciale ma questioni decisive di "sicurezza" e futuri "equilibri geopolitici".

La sfida del XXI secolo investirà anche i sistemi politici, gli equilibri interni alle società contemporanee: secondo la definizione di *Foreign Affairs*, così come la guerra fredda del secolo scorso è stata caratterizzata

dalla contrapposizione ideologica fra capitalismo e comunismo, la *Cold War 2.0* vedrà la contesa fra democrazia liberale (resa più vulnerabile dalla competizione tecnologica) ed una nuova forma di "autoritarismo digitale".

La "competizione tecnologica" … e i suoi competitor *(di oggi).*

Lo scenario geo-economico e politico internazionale vede due agguerriti protagonisti: USA e Cina ed inoltre la presenza di Russia e di una Unione europea dalle interessanti ma inespresse potenzialità.

Ancora oggi gli Stati Uniti d'America mantengono un netto primato nel settore dell'intelligenza artificiale, grazie al tasso di investimenti privati e a un ecosistema accademico molto dinamico.

La Cina – impegnata in un rapido e massiccio ammodernamento militare – sta però concentrando investimenti pubblici e ricerca nel tentativo di recuperare il ritardo entro un decennio circa.

La Russia, apparentemente defilata, non potendo contare sui mezzi delle altre due potenze, per il momento gioca le sue carte con le interferenze *cyber* in Occidente.

L'Europa è in ritardo e in difficoltà. In teoria, l'UE ha sì punti di forza, quali ricerca scientifica e un vasto mercato digitale, ma senza investire risorse più rilevanti nelle tecnologie dell'intelligenza artificiale e senza creare una capacità industriale high-tech capace di competere realmente sul piano globale, il Vecchio continente resterà schiacciato della competizione fra Stati Uniti e Cina.

L'Europa, peraltro, costituisce il mercato più appetibile per le tecnologie *made in Usa* e *made in Cina* perché è un mercato che, con più di 500 milioni di "consumatori" e oltre 23 milioni di imprese è la più grande area economica del pianeta dove merci e persone possono circolare liberamente. Perché l'Europa pesa per il 35 per cento del totale dell'export mondiale di beni e servizi e per il 20 per cento del valore aggiunto manifatturiero e genera il 50 per cento del *welfare* del globo. Perché tra i primi 20 paesi al mondo per integrazione nei mercati globali… ben 18 sono membri dell'Unione europea[3].

Di conseguenza – ne va della sua sovranità – l'Unione europea deve recuperare celermente un ruolo da co-protagonista ed essere in grado di controllare autonomamente le tecnologie chiave che condizionano la crescita nei settori più avanzati. Controllarle significa possederle o svilupparle e poi mantenerle nel tempo: da una parte,

[3] Konjunkturforschungsstelle (KOF), ETH Zürich, *Index of Globalization 2017*, https://www.kof.ethz.ch/globalisation/.

quindi, devono essere rese disponibili, dall'altra devono essere preservate.

Germania e Francia, hanno ben consapevolezza di questa necessità, e lo scorso 22 gennaio hanno firmato il "Trattato di Aquisgrana" con l'impegno di portare avanti e di imporre "linee guida etiche per le nuove tecnologie a livello internazionale".

Grazie anche a questo Trattato e a motivo delle preoccupazioni per l'intensificarsi della "competizione" tra USA e Cina, nonché per l'apprensione derivante dall'accelerazione e dal diffondersi degli accordi bilaterali promossi dalla Cina con paesi europei ("Via della Seta"), la Commissione europea**,** agli inizi di aprile, ha preso l'iniziativa di indicare, sulla base degli oltre 500 contributi inviati a Bruxelles dai diversi Settori coinvolti, le linee guida, o raccomandazioni, sull'intelligenza artificiale[4].

Si tratta di 7 principi con al centro l' "uomo" (ndr. l' "umanesimo" è un valore intrinseco e distintivo alla cultura europea):

1. ci deve essere sempre un controllo umano, perché l'obiettivo è migliorare l'agire umano e i suoi diritti, non ridurre la sua autonomia;

2. gli algoritmi devono essere sicuri, affidabili e resistenti di fronte ad errori o incoerenze delle diverse fasi del ciclo di vita dei sistemi di AI;

3. i cittadini devono essere sempre informati dell'utilizzo dei loro dati personali e averne il pieno controllo in modo che non siano utilizzati contro di loro, e questo deve essere fatto in linea con le regole UE sulla tutela della privacy del GDPR;

4. deve essere assicurata la trasparenza, garantendo la tracciabilità dei sistemi di intelligenza artificiale;

5. deve essere garantita la diversità e la non discriminazione, con esseri umani che possano essere in grado di modificare le decisioni degli algoritmi tenendo conto di tutti i fattori necessari;

6. devono essere previsti meccanismi di ricorso umano contro le decisioni degli algoritmi, per assicurare la responsabilità di chi gestisce i sistemi di calcolo in caso di danni o incidenti;

7. l'intelligenza artificiale dovrà lavorare a favore del benessere sociale e ambientale, aumentando la sostenibilità ecologica.

Il 7 giugno di quest'anno il Consiglio dell'Unione ha adottato le

[4] Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence set up by the European Commission, *Ethics guidelines for trustworthy AI*, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai.

Conclusioni sul futuro digitale dopo il 2020 con l'obiettivo di accrescere in tutta l'UE la competitività digitale ed economica e la coesione in tutta l'Unione[5].

Le Conclusioni del Consiglio mettono in luce le principali priorità e sfide per un'Europa forte, competitiva, innovativa e altamente digitalizzata, facendo riferimento all'importanza di sostenere l'innovazione e promuovere le principali tecnologie digitali europee, rispettare i valori e i principi etici nell'intelligenza artificiale, rafforzare le capacità europee in materia di cybersicurezza, migliorare le competenze digitali e sviluppare la società dei gigabit, compreso il 5G.

Tra i sub-obiettivi viene espressamente previsto anche quello di accrescere la partecipazione delle donne nel settore e di "far sì che tutti i gruppi vulnerabili sfruttino i vantaggi della digitalizzazione, così che nessuno resti escluso".

L'iniziativa della Commissione e quella conseguente del Consiglio dell'Unione, oltremodo necessarie, rischiano tuttavia di risultare depotenziate a causa dell'atteggiamento riottoso degli Stati sovranisti che antepongono propri protagonismi di facciata anche a costo di consegnare le loro nazioni alla prospettiva di sudditanza verso Cina o USA.

Per questo la situazione permane emergenziale e la realizzazione delle linee guida sull'intelligenza artificiale ha bisogno di un contesto di più ampia ed unitaria condivisione sotto il profilo politico tra i paesi europei che ne assicuri la tenuta complessiva.

E' allora fondamentale una convergenza di volontà politiche per una riforma che consegni all'UE autodeterminazione e poteri per affrontare adeguatamente le sfide indicate nel Rapporto *Global Trends*.

In altri e più semplici termini: scrivere al più presto una "agenda" per il futuro degli europei che consenta una transizione rapida verso una "Europa con istituzioni federali". Un progetto di respiro europeo post-nazionale e federale del Vecchio continente con una *vision* e una coerente ed incisiva *governance* in grado di dar vita ad una nuova Europa capace di interloquire con autorevolezza con i paesi che intendono affermare il loro dominio economico, politico e militare.

La globalizzazione (delle tecnologie, così come della finanza e dell'economia) è irreversibile. Non è possibile resisterle. E' possibile piuttosto cercare di influenzarla e questo è il ruolo dei paesi dell'Eu-

[5] European Council, *Boosting digital and economic competitiveness across the Union and digital cohesion*, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/07/post-2020-digital-policy-council-adopts-conclusions/.

rozona: unitariamente dare avvio ad una "globalizzazione alternativa" che faccia perno e che premi i valori sociali di una economia e di uno sviluppo che siano inclusivi, rispettosi della dignità della persona e del lavoro e dell'eco-sostenibilità.

Un obiettivo certamente ambizioso ma ancorché possibile a condizione che trovi concreta e rapida attualizzazione l'autorevole ed accorato monito del presidente Macron: *"ll solo modo per garantire il nostro avvenire è la rifondazione di un'Europa sovrana, unita, democratica*".

Piero Angelo Lazzari

L'ACCORDO TRA LA GRECIA E LO STATO MACEDONE

Alla Macedonia si pensa spesso facendo riferimento alla lunga diatriba tra quanti la ritengono l'erede dell'antica patria di Alessandro Magno e quelli per i quali essa rappresenta un vero e proprio furto culturale. Ci riferiamo naturalmente alla disputa con la Grecia sul nome del paese, ma non solo. Anche in questo piccolo paese possiamo cogliere gli effetti del grande scontro tra identità nazionale e identità spontanea, e del tentativo russo di preservare la sua storica influenza sui Balcani (una porta sul centro del Mediterraneo) contro eventuali allargamenti dell'UE e della NATO.

Tali contrapposizioni si sono potute osservare a seguito dello storico accordo tra Grecia e Macedonia sulla denominazione dello Stato, firmato il 17 giugno 2018 sul confine, presso il lago di Prespa. Con questo accordo, una freccia dell'arco del nazionalismo, l'esasperata vocazione identitaria, sembrava essere stata smussata in favore di un'apertura verso l'Occidente. Questa svolta è stata guidata dall'attuale primo ministro, Zaev, esponente del partito socialdemocratico e leader di una coalizione di centrosinistra, che ha saputo approfittare di due tendenze del paese. La prima è la grande impopolarità della principale politica di sviluppo economico varata dal precedente governo di centro destra, chiamata "Skopje2014". Tale progetto, che prevedeva la riqualificazione della capitale per rilanciarne il turismo, tra ritardi (doveva concludersi nel 2014) e lievitazione dei costi, si è rivelata un pesante fardello

per l'economia e causa di un ulteriore logoramento delle relazioni con la Grecia. Infatti Atene ha da subito considerato la costruzione di numerosi edifici in stile neoclassico e, soprattutto, l'elevazione di una statua al "guerriero macedone" come una provocazione inaccettabile. La seconda è il forte potere suggestivo e quasi taumaturgico che possiede la parola Europa nella popolazione.

L'azione del governo macedone si è incentrata quindi da un lato sullo smantellamento parziale della politica Skopje2014 negli aspetti che più irritavano la Grecia, soprattutto la ridenominazione dell'imponente statua di Alessandro Magno per onorare la rinnovata "amicizia greco-macedone". Ciò è stato uno dei presupposti per il raggiungimento dell'accordo. Dall'altro ha cercato di fare leva sulla fascinazione esercitata dall'Europa, orientando in questo senso il quesito referendario per sottoporre al giudizio dei cittadini la firma dell'accordo: infatti la domanda sulla scheda chiedeva: "Siete a favore dell'adesione all'Unione Europea e alla NATO, accettando l'accordo tra la Repubblica di Macedonia e la Repubblica di Grecia?"

Tutto ciò non ha avuto però il risultato sperato: il referendum consultivo non ha raggiunto il quorum previsto della metà più uno degli elettori (anche se la percentuale del "sì" tra i votanti è stata quasi del 95%). Vi è innanzi tutto da dire che l'accordo, già alla stipula, appariva molto fragile. Il principale partito macedone di centrodestra, che da sempre fa leva sul sentimento identitario e nazionalista (anzi, si può dire che l'abbia creato) era fortemente contrario; così come, in Grecia, lo è la stragrande maggioranza della popolazione e il partito conservatore (Nuova Democrazia), da poco tornato al potere. Il governo macedone è riuscito a tenere in vita l'accordo, avviando l'iter di approvazione legislativa, anche di fronte alle accuse di "tradimento" e di voler imporre ai macedoni una nuova identità costruita a tavolino per ingraziarsi un governo straniero; accuse lanciate durante un'imponente manifestazione dell'opposizione, per protestare contro il governo reo, secondo loro, di non rispettare la decisione popolo. Chi invece ha votato massicciamente a favore di questo accordo è stata la minoranza albanese, nella speranza che la fine dell'isolamento della Macedonia possa portare a un miglioramento della sua situazione. Rimane vivo infatti nel ricordo degli albanesi l'irruzione nel 2017 di un gruppo nazionalista macedone in parlamento e la seguente furiosa rissa a seguito dell'elezione alla presidenza dell'assemblea di un esponente del partito albanese.

Il nazionalismo macedone affonda le sue radici anche in un'inter-

pretazione molto parziale e forzata della storia. Ammesso infatti che l'identità di un popolo vissuto 2000 anni fa sia condivisa dal popolo che ora abita negli stessi luoghi, la popolazione dell'attuale Stato macedone, benché faccia parte della regione che i Romani chiamarono Macedonia, a causa delle migrazioni slave, è molto lontana dagli antichi macedoni. I greci hanno mantenuto molti contatti, non solo linguistici, con le varie stirpi che oggi chiamiamo "greche antiche" (tra cui figurano anche i macedoni). Inoltre molte antiche città macedoni, fondate vicino al mare, si trovano ora in territorio greco. Con ciò, ovviamente, non pretendiamo di liquidare una disputa molto più complessa che dura da quando nel 1991 lo Stato macedone si è costituito come paese sovrano. La questione è però qui un'altra: la repubblica di Macedonia, appena nata, aveva necessità di procurarsi in fretta una coscienza comune dopo la caduta del collante federale Jugoslavo. Costruendosi una narrazione a partire dal proprio nome (che già aveva come parte della Jugoslavia), la Macedonia è rimasta al riparo dalle lotte intestine dopo l'indipendenza ed è riuscita a mantenere rapporti non troppo tesi con la minoranza musulmana albanese (se si eccettua il periodo della guerra nel Kosovo).

Per quanto riguarda invece le interferenze russe, esse si legano alla politica russa nella regione, che risale alla fine della Repubblica jugoslava. La contemporanea caduta dei regimi comunisti in Russia, Jugoslavia e Albania ha infatti portato sin dagli anni Novanta la Russia a cercare spazi di influenza nella regione balcanica. Mosca ha cercato di approfittare della frantumazione della ex-Jugoslavia per cercare di legare a sé i nuovi Stati venutisi a formare; anche se l'attrazione esercitata dall'UE è stata poi molto più forte e ha portato la quasi totalità degli Stati balcanici a firmare accordi di associazione con l'UE e a diventare membri della NATO. Bulgaria, Romania, Slovenia e Croazia, ormai paesi membri, si sono progressivamente sottratti dall'influenza russa. In questo quadro, paradossalmente, la Macedonia è sempre stata il paese balcanico meno vicino alla sfera di influenza russa: gli investimenti sono sempre rimasti residuali rispetto ai paesi vicini; oggi tuttavia è uno dei pochi paesi ancora contendibili per Mosca, che ha concentrato la sua strategia soprattutto attorno al tentativo di intorbidire le acque, sollevare accuse di violazioni nell'iter di approvazione dell'accordo con la Grecia e a fomentare manifestazioni violente contro di esso. Secondo l'*intelligence* americana, ci sarebbe proprio un oligarca russo di lontana origine greca, Ivan Savvidis, al centro di un'attività volta a far saltare l'accordo tra Macedonia e Grecia. Questo personaggio era salito agli

onori delle cronache per una foto che lo vedeva protagonista di un'invasione di campo durante una partita della squadra di calcio, il PAOK di Salonicco, di cui è proprietario, armato di pistola. In seguito a questo avvenimento, il governo greco aveva deciso di sospendere il campionato di calcio nazionale. In base ad intercettazioni telefoniche è emerso che Savvidis finanziava gruppi, soprattutto ultrà di squadre macedoni, tradizionalmente di orientamento ultraconservatore e nazionalista, per organizzare manifestazioni violente contro l'accordo. Data la sua estrema popolarità a Salonicco, egli potrebbe aver promosso anche la manifestazione organizzata nella città contro la firma dell'accordo, a cui molti hanno partecipato indossando la maglia del PAOK. Inoltre Savvidis fa anche parte di un consorzio che ha comprato il porto della città, il secondo porto greco dopo il Pireo e uno dei principali asset strategici del paese.

Contro tutto questo, i leader di Grecia e Macedonia hanno, però, mostrato una forte determinazione. La Grecia, solitamente molto vicina a Mosca, ha espulso alcuni diplomatici russi, accusandoli di aver tentato di corrompere "funzionari" greci e fomentare proteste, con lo scopo di far naufragare l'accordo. Ancora più determinati sembrano essere gli stessi cittadini macedoni: in fondo quasi il 95% dei votanti al referendum ha scelto di appoggiare l'accordo. Tuttavia i passaggi parlamentari sono stati molto difficoltosi. Il parlamento macedone ha dovuto approvare due volte l'accordo, a causa del rifiuto della ratifica posto dal Presidente della Repubblica Ivanov (esponente del partito di opposizione), che accusava la maggioranza di attentare all'identità nazionale macedone. Dopo l'approvazione parlamentare (5 luglio 2018), la costituzione è stata emendata con il cambio del nome dello Stato (11 gennaio 2019). Sull'altro fronte, quello greco, la ratifica parlamentare ha portato ad una crisi di governo: il partito dei Greci Indipendenti (ANEL), un partito di destra populista vicino a SYRIZA per il comune sentimento anti-austerità, ha ritirato i propri ministri e il sostegno al governo. Dopo aver respinto un voto di sfiducia, il parlamento greco ha ratificato l'accordo il 25 gennaio 2019.

A seguito della ratifica bilaterale, la Grecia ha ritirato il veto per l'adesione della Macedonia all'UE e alla NATO. Il 6 febbraio 2019 i membri del Patto Atlantico hanno firmato un protocollo di adesione, mentre la strada per l'adesione all'UE sembra ancora in salita. Sciolto il principale nodo politico si dovevano affrontare una quantità di aspetti tecnici. Dopo la raccomandazione incondizionata della Commissione, il Consiglio Europeo non ha aperto i negoziati, ma, su

pressione della Francia e dei Paesi Bassi, ha posto, già qualche giorno prima della firma dell'accordo, alcune pregiudiziali (con riferimento all'economia, al sistema giudiziario, alla lotta contro la criminalità e la corruzione) per un'eventuale apertura dei negoziati di adesione nel giugno 2019. Questa è la situazione attuale, con questi aspetti tecnici fatti propri dalla politica, perché, mentre le condizioni richieste non sono ancora state pienamente soddisfate, la Francia e i Paesi Bassi hanno deciso di rimandare la discussione in attesa dei risultati delle elezioni europee.

In realtà c'è un fattore che, in questo momento, ha peso più degli altri: il nazionalismo, risvegliatosi ormai da molto tempo, che ora sta raccogliendo i suoi frutti più maturi. L'indizio forse più importante di questa ingombrante presenza consiste nel fatto che, in entrambi i paesi, chi si oppone all'accordo fa uso della stessa obiezione: si tratterebbe di un attentato all'unità e alla sicurezza nazionale. Pesante è stato il suo impatto sull'opinione pubblica, non solo durante manifestazioni di piazza (ricordiamo la grande protesta sotto il parlamento greco, in cui le frange più violente si scontrarono ripetutamente con la polizia), ma soprattutto nel dibattito pubblico, in termini di violenza e ipocrisia.

Della nascita, recente, ma non per questo meno violenta, del nazionalismo macedone abbiamo già parlato. Invece il nazionalismo greco ha una storia più articolata. La sua origine può essere fatta risalire all'inizio dell'Ottocento in concomitanza della lotta di indipendenza contro l'Impero Ottomano. Ma ciò che ha avuto più influenza nella storia contemporanea è la dottrina politica della Μεγάλη Ιδέα (Grande Idea) che ha visto come principale fautore Eleutherios Venizelos. Essa si basava, sostanzialmente, su un primitivo concetto di "spazio vitale" e prevedeva la volontà di annettere allo Stato greco tutti i territori abitati da popolazione di "etnia greca". Ovviamente la scarsa chiarezza di tale espressione ha portato le rivendicazioni territoriali ad espandersi ulteriormente includendo anche la parte meridionale di Albania e Bulgaria, l'intera regione della Macedonia, la Tracia con Costantinopoli e l'Anatolia occidentale. Il momento in cui la Grecia fu più vicina a perseguire questo obiettivo è stato nel 1921-22 quando, col trattato di Sèvres, essa ottenne parte della Tracia e la regione di Smirne. Il cocente fallimento di questo progetto maturato – dopo la perdita del sostegno e dell'interesse da parte degli alleati occidentali – sul campo di battaglia contro la Turchia ha lasciato segni tuttora presenti: innanzitutto uno strascico nei pessimi rapporti con gli Stati vicini tra cui il diffuso timore

che ogni concessione sia il preludio di una cessione territoriale. A ciò dobbiamo aggiungere il diffuso sentimento nell'opinione pubblica (soprattutto dopo la crisi del debito sovrano) che l'interesse della Grecia fosse messo sempre in secondo piano rispetto all'interesse degli attori internazionali. In questo contesto, ha trovato spazio anche la recriminazione sul fatto che il nome "Macedonia", considerato alla stregua di una proprietà, fosse stato "ceduto, senza ricevere nulla in cambio". Ricordiamo anche che la struttura farraginosa del sistema scolastico e del libro di testo di storia (pubblicato dal Ministero dell'Istruzione, unico in tutto il territorio nazionale e molto reticente nell'affrontare pagine negative della storia greca quale fu la guerra civile e la dittatura del Colonnelli) priva i cittadini di occasioni per maturare strumenti critici e di riflessione per contrastare il ritorno del nazionalismo. Nazionalismo che viene quindi nuovamente usato, come all'interno di un circolo vizioso, come strumento per raccogliere consenso e che ha avuto molto peso anche nelle recentissime elezioni nazionali. Il nuovo primo ministro Mitsotakis è infatti espressione del partito di centrodestra ND che ha cavalcato, in modo spesso ambiguo e con grande superficialità, la forte opposizione popolare all'accordo (più del 60% secondo i sondaggi d'opinione) riuscendo anche ad attrarre elettori della destra radicale. Ora, però, alla guida del governo, con una congiuntura economica tutto sommato positiva, sarà costretto a ritrattare le sue affermazioni più radicali. Probabilmente la posizione greca sarà, almeno in questo primo momento, di attesa poiché i negoziati di accessione all'UE sono generalmente molto lunghi, e non è ancora chiaro come si muoverà l'opinione pubblica in futuro.

Da parte sua, la Macedonia ha dimostrato una seria dedizione nel seguire le clausole dell'accordo. È ora nell'interesse della Grecia e dell'UE convincere i paesi europei (principalmente Francia e Paesi Bassi) a mettere da parte la riluttanza nell'aprire i colloqui di adesione. Infatti il perdurare dello stallo consentirà a terze parti di sottolineare l'inutilità degli sforzi della Macedonia di entrare nell'UE con lo scopo di mantenere instabile l'area balcanica. I cittadini macedoni non devono essere lasciati soli in questa battaglia contro il nazionalismo perché questa è la campagna di tutti quelli che riconoscono il valore della pace e della libertà e della democrazia. In quanto cittadini europei, questo è ora un nostro impegno inderogabile.

Paolo Milanesi

DEMOCRAZIA E POLITICA NELL'ERA TECNOLOGICA E DELLA GUERRA CIBERNETICA. L'EUROPA SOTTO ATTACCO

Premessa.

Tanti fattori si combinano nella lotta politica in atto che sta portando l'elettorato di molti paesi ad abbracciare forme di populismo e di nazionalismo, che offrono risposte facili ed emotive ai problemi complessi della società odierna; e questo nonostante le ricette nazionaliste non possano offrire reali soluzioni, come dimostra l'esempio significativo del problema migratorio.

Uno degli aspetti che emerge è l'incidenza della tecnologia informatica nel successo di certe campagne, che sono spesso orchestrate da potenze esterne e basate sull'uso dei dati e dei profili dell'elettorato, l'impiego dei *trolls* e dei *bot twitters*, che contribuiscono a influenzare la parte della popolazione più fragile culturalmente o più esposta ai divari socio-economici. Si tratta di un'ingerenza che mette in serio pericolo l'esercizio dei diritti democratici, al punto che è molto acceso il dibattito se esista ancora una democrazia liberale e se i suoi valori siano ancora fondanti nella vita del mondo democratico occidentale o se quest'ultimo si stia avviando a un veloce declino.

Ciò che è inequivocabile è comunque il fatto che è in atto da tempo una vera propria guerra per la destabilizzazione politica di molti paesi dell'Unione Europea, che è vista come avversaria delle superpotenze, anche grazie allo spazio di manovra lasciato libero dalla debolezza politica delle sue istituzioni.

Sono numerosi gli autori che hanno trattato questi temi. I riferimenti presenti in questa nota sono legati ad alcuni testi o articoli particolarmente rilevanti che riguardano storici e sociologi quali Timothy Sneider (*La paura e la ragione*), universitari informatici quali Giovanni Ziccardi (*Tecnologie per il potere*), economisti sociologi quali William Davies (*Stati nervosi*), filosofi come Remo Bodei (*Vivere on line*), e politici come Carlo Calenda (*Orizzonti selvaggi*).

Tecnologia e potere: il peso delle BIG TECH.

L'era della tecnologia in cui siamo immersi ha prodotto una serie di vantaggi e ha fatto fare incredibili passi avanti per l'umanità in campo industriale, commerciale, medico-scientifico, nei trasporti, nella vita

quotidiana, ecc.. Al tempo stesso, nel nostro mondo sempre più complesso le regine della tecnologia, le cosiddette BIG TECH, hanno assunto un peso preponderante in termini di:
– *Condizionamento degli individui,*
– *Disintermediazione,*
– *Destabilizzazione della società e delle istituzioni,*
– *Collusione con la politica*.

Il peso economico delle BIG TECH è rilevantissimo. "Amazon cattura più di un terzo della spesa americana per il commercio *on-line*. Google rappresenta l'88% del mercato USA dei motori di ricerca e il 95% di tutte le ricerche su mobile. Due americani su tre sono su Facebook che, avendo comprato Instagram e WhatsApp, possiede ora quattro delle otto maggiori *app social*", come scrive Rana Foroohar sul *Financial Times* [1].

Secondo William Davies, "Google, Apple, Facebook, Amazon (…) in particolare stanno acquisendo una padronanza senza precedenti dei nostri pensieri, sensazioni, movimenti relazioni e gusti, a un livello che non è mai stato accessibile agli scienziati sociali o ai ricercatori di mercato tradizionali (…)."[2]

Nel giugno del 2015 Mark Zucherberg, l'inventore e proprietario di Facebook, che oggi conta oltre due miliardi di utenti, ha annunciato nuovi arditi programmi di sviluppo: "Ritengo che un giorno potremo inviarci pensieri complessi direttamente tramite la tecnologia. Basterà che pensiate qualcosa e se vorrete potranno sentirla anche i vostri amici. Sarà il massimo della tecnologia della comunicazione."[3]

Analizzando e approfondendo questa prospettiva Davies indica come "la possibilità di una comunicazione da cervello a cervello stia diventando realtà senza bisogno di scomodare il paranormale (…) e dipenderà da una forma di linguaggio che la maggior parte delle persone non sarà in grado di comprendere. I mezzi di comunicazione saranno privatizzati"[4]. "I processi mentali sono compiti separabili in una serie di elementi distinti: è questo il senso di una elaborazione digitale. Questi compiti si possono poi ricomporre in forma di codice e una macchina può eseguirli uno alla volta. La fede di Mark Zuckerberg nella telepatia si basa in ultima istanza sull'idea che 'i pensieri' non siano altro che una

[1] Rana Foroohar, *Big Tech is America's new railroad problem*, Financial Times, 16 giugno 2019.
[2] William Davies, *Stati nervosi*, Torino, Einaudi, 2019, pp. 299-300.
[3] *Ibidem*, p. 285.
[4] *Ibidem*, p. 288.

serie di movimenti fisici il cui andamento si può potenzialmente leggere come un sorriso di un volto o un messaggio criptato da decifrare." [5]

Il timore filosofico più ampio è quello di una società in cui le persone diventino "pezzi leggibili di dati ai quali non è riconosciuto nessun tipo di interiorità"[6].

A ulteriore accentuazione dell'importanza di Facebook, il 18 giugno scorso, Mark Zuckerberg ha presentato la sua criptovaluta, la Libra, da usarsi inizialmente tra una ventina di grandissime imprese del commercio o finanziarie quali UBER, Spotify, Visa, Mastercard, Paypal o Free. Un potere, quello di emettere e controllare una valuta, finora riservato agli Stati, con una prevedibile perdita di sovranità monetaria da parte delle banche centrali, di potere delle istituzioni statali e che può mettere in crisi il funzionamento della democrazia.

Queste profonde modificazioni tecnologiche hanno avuto un impatto destabilizzante soprattutto in quella parte della popolazione meno giovane, non preparata all'evoluzione così veloce in atto e, spesso, emarginata economicamente, socialmente e politicamente provocando un grande disorientamento.

La rottura dell'equilibrio bipolare e gli effetti della globalizzazione.

Attribuire solo all'uso distorto della tecnologia questi risultati è però errato, perché le paure della gente sono nate anche in seguito agli effetti della rottura dell'equilibrio bipolare e del processo di globalizzazione, che hanno prodotto diversi fenomeni negativi e aiutato lo scivolamento verso certe reazioni irrazionali dell'elettorato di oggi quali:
– la crisi economica e finanziaria scatenata dagli Usa dal 2008 in poi,
– le guerre incontrollabili,
– i gravi effetti in certe aree del mondo del riscaldamento globale,
– il fenomeno migratorio,
– i divari di ricchezza che si sono accentuati soprattutto all'interno dei paesi.

Uno dei temi affrontati nel libro di Timothy Sneider *La paura e la ragione*, che è concentrato soprattutto sul ruolo destabilizzante della Russia di Putin sulle democrazie liberali dell'Occidente, è proprio il grande divario di condizioni socio economiche e politiche all'interno di diversi paesi e come questo, tra gli altri fattori, abbia prodotto un forte distacco dalla politica tradizionale. Un esempio, tra tutti, il caso inglese: "In Gran Bretagna nel 2016 la polarizzazione geografica tra

[5] *Ibidem*, p. 293.
[6] *Ibidem*, p. 289.

regioni ricche e povere è più pronunciata di qualsiasi altra nazione dell'Europa occidentale e ciò ha contribuito direttamente al risultato del referendum sulla *Brexit*. Il prodotto *pro capite* di West London è otto volte più alto di quello delle valli gallesi, una delle regioni più favorevoli alla *Brexit* (…). A Londra il valore mediano della ricchezza delle famiglie è cresciuto del 14 per cento, mentre è sceso dell'8 per cento nello Yorkshire e nell'Humber, aree che hanno ugualmente presentato un'elevata percentuale di voti pro-*Brexit*. L'economia della Gran Bretagna è la quinta nel mondo, ma la maggior parte delle regioni detiene un PIL pro capite al di sotto della media europea, dato che viene mascherato dalla ricchezza e dalla produttività sproporzionate di Londra."[7]

La nuova politica.

Da tutto ciò consegue un mondo sempre più conflittuale e si è venuta a formare una reazione agli eventi basata più sull'emotività che sulla razionalità. Sono così state messe in discussione verità fino a oggi indiscutibili: veridicità delle statistiche e dei dati ufficiali, dei metodi scientifici, del parere degli esperti, ritenuti faziosi, e, da tempo, si è manifestata una crescente sfiducia nei partiti e nelle ideologie.

Il filosofo Remo Bodei rileva che "Quello che oggi colpisce è (…) da un lato, lo spreco dell'intelligenza, la sproporzione tra le possibilità offerte dalla tecnica e dalla scolarizzazione moderne e, dall'altro, il deperimento del senso comune diffuso, che tende ad appiattirsi, raggiungendo talvolta incredibili livelli di credulità"[8].

La reazione di molte persone di fronte alla complessità della situazione è la ricerca di soluzioni semplicistiche, oppure il disinteresse nella politica e il disimpegno politico.

Alcuni politici hanno intercettato prima di altri questi disagi e queste paure e, su questa base di malcontento hanno attuato un nuovo modo di fare politica attraverso i *social media* e messaggi violenti, offrendo sfogo alla rabbia della gente.

Grazie alle nuove tecnologie comunicative essi hanno creato campagne politiche tendenti al recupero elettorale della parte della popolazione impaurita e insoddisfatta, cercando di renderla protagonista, attraverso rapporti diretti con i decisori politici, del rivendicare tutto e subito, della lotta alle élite e del rifiuto di qualsiasi intermediazione.

Come constata Davies "…i populisti sono pessimi decisori politici

[7] Timothy Sneider, *La paura e la ragione*, Milano, Rizzoli, 2018, p.134.
[8] Remo Bodei, *Vivere on line*, Il Mulino, 2/2017, p. 207-208.

ma hanno dalla loro ottimi slogan, bellissimi raduni e pochi scrupoli rispetto al mentire"; "…la promessa che si cela dietro al nazionalismo (…) è quella di dare significato alla vita delle persone comuni."[9]

BIG TECH e la guerra cibernetica.

Nel suo libro, *Tecnologia per il potere*, Giovanni Ziccardi rileva che poiché "…oggi, in quasi tutti gli Stati, gran parte delle persone trascorrono sino a otto ore al giorno sui *social networks*"[10], questi ultimi sono diventati strumento di una ferocissima guerra non guerreggiata con le armi ma con la tecnologia. Siamo di fronte ad una guerra cibernetica in politica, dove, secondo Bodei, "…sono attualmente i mezzi interattivi, specie Internet e i *social networks*, a rappresentare l'incubatrice o la nuova serra della politica, i 'siti' dove il consenso non viene assegnato e distribuito con i mezzi tradizionali (di governo, partiti, giornali, manifestazioni di piazza) ma viene appunto forzato, drogato"[11].

Parte di questa guerra cibernetica ha come regista la Russia. E' lo stesso Putin a dichiarare "che a dominare il XXI secolo sarà il paese più avanzato in termini di intelligenza artificiale."[12]

Secondo Dmitrij Kiselev, coordinatore dell'agenzia di Stato russa per l'informazione internazionale, "la guerra dell'informazione è oggi il principale tipo di guerra"[13].

"Il concetto di 'utilizzare in senso offensivo' strumenti quotidiani è diventato parte del lessico politico comune. Il Cremlino è stato accusato di farlo con i *social media*, per interferire in elezioni democratiche e confondere i mezzi di informazione. Avendo la capacità di destabilizzare e di diffondere la paura, Facebook e Twitter si possono utilizzare come strumenti di disturbo e persino di violenza"[14].

La politica di disinformazione, portata avanti soprattutto da agenzie russe, risale almeno al periodo della guerra in Ucraina del 2014, con i suoi riscontri più significativi nella *Brexit* e nell'elezione di Trump. E' il caso segnalato anche dall'interessante articolo della giornalista scandinava Karin Pettersson, che mette in rilievo come "già dal 2016, [con] il referendum della *Brexit* e [con] l'elezione di Donald Trump come presidente degli Stati Uniti, l'anno seguente, la discussione circa

[9] William Davies, *op. cit*., p. 339.

[10] Giovanni Ziccardi, *Tecnologia per il potere*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2019, p. 116.

[11] Remo Bodei, *op. cit*., p. 207.

[12] William Davies, op. cit., p. 296.

[13] Timothy Sneider, *op. cit*., p. 178.

[14] Wlliam Davies, *op. cit*., p. 42.

il negativo impatto dei *social networks* sulla democrazia si sia intensificato. 'Fake news', disinformazione, interferenza e propaganda russa sono diventati la nuova prassi. In un recente *TED-talk*, la giornalista del *Guardian* Carole Cadwalladr ha descritto come Facebook sia diventata una piattaforma di legami e condotte illegali nella campagna della *Brexit*."[15] La Pettersson commentando le annuali dichiarazioni di Mark Zuckerberg nello stage del 1° maggio di San Josè in California, rileva come Facebook sia ora più potente di molti Stati nazionali e si chiede se ci siano soluzioni democratiche per far fronte a questa situazione o se, come puntualizza l'economista Dani Rodrik, ci sia a monte il trilemma di come la iperglobalizzazione, le politiche democratiche e le sovranità nazionali non possano coesistere nello stesso tempo.

Su cosa si basa la guerra cibernetica? Come si agisce in tale contesto? Tutto ciò è ben spiegato nel libro di Giovanni Ziccardi, dove si legge: "La capacità che ha un uso scorretto delle tecnologie di alterare equilibri elettorali e democratici è provata ed è da tempo sotto la lente di Stati, candidati, studiosi di comunicazione e di politica"[16] e dove si constata che "la tecnica della falsificazione dei dati e della violenza del linguaggio sono tipici di questa strategia. Se si osserva a grandi linee il quadro attuale della politica connessa, il panorama che si delinea non è affatto positivo. Sembra di essere nel pieno dell'era della falsificazione delle informazioni e della diffusione *on-line* di reciproche accuse, con un uso del messaggio pre- e post-elettorale che si divide tra creazione e divulgazione di assunti falsi e attacchi personali."[17]

Ziccardi mette in particolare rilievo come il controllo dei dati degli utenti sia una delle battaglie in corso resa evidente, per esempio, dallo scandalo della Cambridge Analitica per cui questa agenzia, con il "*facebookgate,* ha ottenuto l'accesso ai profili Facebook e ha potuto catturare i dati di 87 milioni di utenti"[18], utilizzati poi per indirizzare le scelte dell'elettorato in occasione della *Brexit* e dell'elezione di Trump. E ancora, "si pensi (…) ai sospetti di interferenze russe nello svolgimento delle elezioni in altri paesi (soprattutto in Nord America, nel Regno Unito e in Francia), alle frequenti accuse di volontaria e organizzata diffusione di informazioni false o di odio via Facebook, Twitter e in gruppi Whatsapp, come in occasione delle recenti elezioni brasiliane che hanno visto vittorioso Jair Bolsonaro, o di attivazione, anche in

[15] Karin Pettersson, *The trilemma of Big Tech*, on 7th May 2019@AB_Karin e-mail.
[16] Giovanni Ziccardi, *op. cit.*, p. 11.
[17] *Ibidem*, p. 51.
[18] *Ibidem*, p. 111.

Italia, di vere e proprie macchine del fango digitali allestite in pochi secondi per diffamare, senza pietà, oppositori o critici di una determinata forza politica"[19].

"Per la prima volta nella storia della politica, un team, una struttura, una strategia e un enorme *data base* creati appositamente per la gestione delle tecnologie, per la profilazione dei potenziali elettori, per la raccolta dei loro contributi e per sfruttare i *big data*, la creazione di grandi archivi e i *social networks*, mostrarono al mondo intero come l'informatica e le piattaforme tecnologiche potessero costituire un fattore essenziale e determinante alla base di una non scontata vittoria elettorale. In sintesi si potevano vincere le elezioni più importanti al mondo ponendo al centro della strategia elettorale, come motore, la tecnologia."[20]

Anche Sneider denuncia "La campagna russa per riempire la sfera pubblica internazionale di finzioni è iniziata in Ucraina nel 2014, quindi si è allargata agli Stati Uniti nel 2015, dove ha aiutato a eleggere un presidente nel 2016."[21] e aggiunge che il fatto che le elezioni americane siano state pilotate da Mosca è più di un sospetto: "la Russia ha fatto salire 'una sua creatura' alla presidenza degli Stati Uniti",[22] tenendo conto che Trump era stato salvato dalla bancarotta anni prima proprio dai russi.

Lyudmilla Savchuk, una giornalista che ha lavorato sotto copertura per due mesi e mezzo nella suddetta fabbrica di *troll*, ha spiegato, in un sua intervista a *Public Radio International,* come funziona l'*Internet Research Agengy* (IRA) "…dove lavoravano a rotazione 24 ore su 24 centinaia di giovani, alcuni dedicati alla produzione di *meme* visivi noti come 'demotivators', altri nella 'divisione notizie demotivators', e un altro reparto come 'seminatori di *social media*'. (…) Nonostante la divisione del lavoro, il contenuto era uniforme e i nemici da colpire erano gli Stati Uniti, l'UE, il governo filo europeo dell'Ucraina e l'opposizione della Russia, considerati obiettivi regolari di disprezzo. E poi c'era il presidente russo Vladimir Putin – apparentemente nessun trionfo russo sotto il suo governo era troppo piccolo da giustificare un *tweet* celebrativo, un *meme* o un *post*."

L'operazione era gestita da Evgeny Prigozhin, un ristoratore di San Pietroburgo, "spesso chiamato 'lo chef di Putin' per i suoi stretti legami

---

[19] *Ibidem*, pp. 9-10.
[20] *Ibidem*, p. 18.
[21] Timothy Sneider, *op. cit.,* p. 18.
[22] *Ibidem*, p. 240.

con presidente russo. Costui è stato posto sotto le sanzioni statunitensi nel 2018 per quello che i funzionari americani dicono essere un tentativo coordinato di interferire con le elezioni americane ed è stato incriminato dallo staff investigativo del Consigliere speciale Robert Mueller l'anno scorso."[23]

Attacco all'Europa.

Anche Carlo Calenda rileva che "esiste una chiara strategia di destabilizzazione dell'Occidente e delle democrazie liberali portata avanti dalla leadership russa."

"La Russia (…) ha perso ogni aggancio con l'Europa e con l'Occidente ed è tornata a fare un'aggressiva e spregiudicata politica di potenza. (…) A Putin si ispirano Orbàn, Salvini e Le Pen. Da Putin hanno ottenuto sostegno probabilmente non solo ideologico."[24]

Secondo Davies, "la rabbia, l'intimidazione e le bugie che si sono insinuate nei mezzi di informazione e nella società civile, destabilizzando le istituzioni senza costruirne di alternative, possono degenerare in una spirale di paura e di sospetto reciproco. I politici di estrema destra, spesso vagamente allineati tramite il sopruso con gruppi in rete e fuori, stanno mobilitando con successo persone che sono e si sentono destituite**.** L'Europa, l'Unione europea rappresenta un bersaglio per i nazionalisti che cercano di spiegare perché le loro società non sono più sicure e più ricche."[25]

Sneider scrive, con riferimento alla Gran Bretagna, che "nelle settimane prima del referendum, tenutosi il 23 giugno 2016, tutti i maggiori canali televisivi russi, tra cui RT, sostennero la scelta di lasciare l'UE: (…) i *troll* russi (persone in carne e ossa che partecipavano a discussioni su internet con gli elettori britannici) e i *bot* usati dalla Russia su Twitter (programmi informatici che mandano milioni di messaggi mirati) si prodigarono in un ingente sforzo per appoggiare la campagna del *Leave*. Quattrocentodiciannove *accounts* Twitter che postarono sulla *Brexit* erano basati presso l'Agenzia russa per la ricerca su internet; in seguito, ognuno di essi avrebbe anche postato messaggi in sostegno della campagna presidenziale di Donald Trump. Circa un terzo del dibattito sulla *Brexit* su Twitter fu generato da *bot*, e più del 90% dei *bot* che *twittava-*

[23] Charles Maynes, PRI's The World, https://it.businessinsider.com/una-infiltrata-in-una-fabbrica-di-troll-russa-centinaia-di-persone-lavoravano-a-ciclo-continuo-come-troll-a-pagamento/.

[24] Carlo Calenda, *Orizzonti selvaggi*, Milano, Feltrinelli, 2018, p. 153.

[25] William Davies, *op. cit*., p. 49.

no materiale politico lo facevano dall'esterno del Regno Unito."[26]

"Nella campagna per le elezioni presidenziali francesi del 2017, Marine Le Pen elogiò il suo patrono Putin. Arrivò seconda al primo turno, battendo tutti i candidati dei partiti tradizionali francesi. Al ballottaggio, la Le Pen ricevette il 34% dei suffragi. Pur perdendo la sfida con Macron, ottenne il miglior risultato mai raggiunto da un candidato dell'estrema destra nella storia della Francia post-bellica. Appoggiare il *Front National* significava attaccare l'Unione Europea."[27]

Questo tipo di azioni di disturbo ci sono sempre state in politica ma in nessun tempo hanno avuto la forza prorompente data dall'uso della nuova tecnologia e dalle piattaforme *social*.

Tentativi di difesa dalle ingerenze.

Secondo Ziccardi "se i *big data* e l'uso del digitale sono al centro dell'attività politica, il tema della sicurezza è diventato il fulcro del problema, dato anche l'utilizzo sempre più ampio dell'informatica nelle campagne elettorali."[28]

Il 14 giugno 2019 le autorità europee nel rapporto sulla lotta alla disinformazione della Commissione europea hanno accertato attività di disinformazione prolungata nel tempo e portata avanti da non meglio identificate fonti russe in occasione delle elezioni europee, finalizzata a contenere l'affluenza alle urne e influenzare le preferenze dei votanti.

Macron nella sua *Lettera agli europei* del 4 marzo 2019[29], ha messo in luce la necessità che l'Unione si doti di un'Agenzia europea di protezione delle democrazie, sottolineando che "la nostra prima libertà è la libertà democratica, quella di scegliere i nostri governanti laddove, ad ogni scrutinio, alcune potenze straniere cercano di influenzare i nostri voti. Propongo che venga creata un'Agenzia europea di protezione delle democrazie che fornirà esperti europei in ogni Stato membro per proteggere il proprio *iter* elettorale contro i cyber-attacchi e le manipolazioni. In questo spirito di indipendenza, dobbiamo anche vietare il finanziamento dei partiti politici europei da parte delle potenze straniere. Dovremmo bandire da Internet, con regole europee, tutti i discorsi di

---

[26] Timothy Sneider, *op. cit.*, p. 121.

[27] *Ibidem* p. 119.

[28] Giovanni Ziccardi, *op. cit.*, p. 224.

[29] *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Università Sorbona, Parigi, 26 settembre 2017, reperibile all'indirizzo www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/.

odio e di violenza, in quanto il rispetto dell'individuo è il fondamento della nostra civiltà di dignità".

L'Assemblea nazionale francese il 2 luglio ha cominciato a discutere di come arginare l'invadenza crescente di Google, Facebook e Amazon nell'influenzare il dibattito politico e come tassarle.

Democrazia e crisi politica dell'Occidente.

Questa guerra sta cambiando le regole democratiche della formazione del consenso basate sul confronto delle idee, così come le abbiamo conosciute finora nel mondo occidentale. E' una guerra globale che però entra nella casa di ciascuno di noi attraverso i *social media* Facebook, Google, YouTube, che influenzano pesantemente il modo di pensare soprattutto di chi non ha gli strumenti culturali per difendersi.

Bodei rileva che "molti hanno la sensazione che in democrazia la politica si sia svuotata dall'interno tanto nelle sue motivazioni razionali, quanto nelle sue passioni civili. Non resterebbe altro che il guscio della spettacolarità riempito di un'emotività povera di contenuti"; e prosegue affermando che "la verità è oggi insidiata da quelli che nell'entourage di Trump si chiamano 'fatti alternativi', perché viviamo – è un'espressione che si sta affermando – nell'epoca della post-verità."[30] Bodei si chiede anche "se la democrazia esista ancora o non si viva già nell'età della post-democrazia, che assume il volto del populismo, della smobilitazione e infantilizzazione delle masse, dell'autocrazia elettiva, del conformismo, della degradazione della verità a semplice opinione, e dell'inaridimento della facoltà di giudicare, spesso paralizzata da paure diffuse ad arte. *Con il loro tasso di insicurezza e di complementare bisogno di rassicurazione e di protezione, tutti questi fattori rendono gli individui meno razionali e creano uno stato d'animo di allerta mista a rassegnazione*. Nei meccanismi di protezione e garanzia dei cittadini qualcosa si è rotto: è come se una caduta delle difese immunitarie avesse lasciato maggior spazio di manovra alle potenze della seduzione, per cui le analisi, i ragionamenti e i progetti si trasformano in *storytelling*."[31]

Come spiega Nunziante Mastrolia, "la democrazia è a rischio quando abbandona 'il popolo' e coccola 'la folla'". E' la categoria dell'oclocrazia elaborata da Platone, la forma degenerata della folla senza legge. "La folla è una massa che ha paura del futuro. Una paura che può essere accentuata dalla mancanza di mezzi propri di sostentamento (o dalla percezione di un impoverimento relativo) o dall'assenza degli

[30] Remo Bodei, *op. cit.*, p. 208.
[31] *Ibidem*, p. 209.

strumenti intellettuali in grado di razionalizzare i problemi che l'affliggono. (…) La massa che ha paura del futuro si sente povera e vittima di forze oscure che ne rovinano l'esistenza (qualsiasi capro espiatorio va bene); (…) lasciare che la folla faccia ingresso nella cittadella liberale significa spalancare le porte alla tirannide. Non a caso i grandi despoti del XX secolo da Mussolini a Hitler, non hanno certo occupato il potere nottetempo con un colpo di mano. Ma anzi tra gli applausi delle folle osannanti! La folla è reazionaria e irrazionale (…) c'è bisogno del popolo perché ci sia democrazia." Il popolo è una costruzione politica derivante dalle grandi conquiste che si sono ottenute anche attraverso lo Stato sociale e la costituzionalizzazione delle istituzioni che lo hanno liberato dalla paura, dalla miseria, dall'ignoranza: "…la crisi politica dell'Occidente deriva dall'aver prodotto un cambiamento scientifico, tecnologico ed economico così straordinario che le strutture politiche e sociali, pensate per l'era fordista, non sono in grado di curare e prevenire gli effetti collaterali dannosi che tale progresso ha provocato su ampi strati dei cittadini delle società aperte occidentali. Cittadini che ora hanno paura. Il che vuol dire che la crisi politica dell'Occidente è tutta qui! Nell'aver consentito senza intervenire che il popolo si trasformasse in folla. E' la folla che ha votato la *Brexit*, è la folla che ha votato Trump, è la folla che ha votato i populisti italiani."[32]

Anche Davies rileva che "la sensazione di trovarci in una nuova epoca delle folle è rafforzata dalla diffusione e dalla crescente influenza dei *social media* (…). Le folle sono un aspetto fondamentale della politica sin dall'antichità, ma prima del XXI secolo non avevano mai disposto di strumenti di coordinamento in tempo reale."[33]

Calenda rileva invece come un'importante ragione della crisi della politica e della democrazia liberale in occidente risieda "…nella separazione tra politica e potere conseguente all'indebolimento dello Stato-nazione. Con il prevalere dei mercati internazionali rispetto ai mercati nazionali, lo Stato ha piano piano perso i propri poteri. A questa perdita non si è associata la nascita di un potere politico democratico internazionale. L'unico esperimento tentato, in questo senso è stato quello europeo, ma (…) l'integrazione economica è andata molto più avanti di quella politica (…). L'internazionalizzazione dell'economia ha così finito per indebolire la democrazia liberale (...), quando i cambiamenti

[32] Nunziante Mastrolia, *La democrazia è a rischio quando abbandona "il popolo" e coccola "la folla",* https://open.luiss.it/2018/04/20/la-democrazia-e-a-rischio-quando-abbandona-il-popolo-e-coccola-la-folla/. Si rimanda in proposito anche all'articolo di Mastrolia pubblicato in questo numero della rivista.

[33] William Davies, *op. cit*., p. 24.

investono la società a una velocità superiore alla sua capacità di adattamento, i cittadini continuano a pretendere, giustamente, che sia lo Stato a proteggerli e a garantirli."[34]

Recentemente Vladimir Putin in un'intervista al *Financial Times* ha, tra l'altro, dichiarato che: "l'idea liberale è diventata obsoleta ed è entrata in conflitto con gli interessi della stragrande maggioranza della popolazione" e che "i nostri partner occidentali hanno ammesso che alcuni elementi dell'idea liberale come il multiculturalismo non sono più realizzabili."[35]

I risultati elettorali più recenti, che hanno in molti paesi bocciato le tradizionali forze liberal-democratiche a favore di populisti e nazionalisti, danno ragione a Putin. In effetti un liberalismo troppo spinto e senza regole ha favorito la crisi finanziaria, e i profondi divari di ricchezza, già ben messi in evidenza ne *Il capitale nel XXI secolo* di Thomas Piketty[36], creano forti fratture nella società.

La liberal-democrazia va coniugata con la giustizia sociale e il liberalismo spinto va controllato e, come ha scritto Martin Wolf, commentando le dichiarazioni di Putin "Le società liberali hanno bisogno di valori condivisi e identità, questo è perfino compatibile con l'immigrazione e con le differenze culturali, ma entrambe devono essere governate, altrimenti lo scontento popolare porterà al potere leader che disprezzano le norme della democrazia liberale e i fragili equilibri collasseranno."[37]

Al tempo stesso, è chiaro che l'alternativa non può essere l'oligarchia illiberale esistente in Russia, paese in cui i divari di reddito sono tra i più alti al mondo. Resta il fatto che nei nostri paesi la democrazia è ormai entrata in profonda crisi. Come nota Calenda, "solo il 47 per cento degli europei e il 31 per cento degli americani considerano essenziale vivere in democrazia"[38] mentre in Italia "oltre il 73 per cento dei giovani sotto i vent'anni non si informano sulla politica e il 30 per cento non ne parla mai."[39]

E' dunque una società senza valori e senza rispetto della vita e della dignità umana quella che si prospetta con l'affermarsi della società cibernetica? Una società incapace di pensare alle conseguenze di ciò che

---

[34] Carlo Calenda, *op. cit.*, p. 143.

[35] Martin Wolf, *Liberalism will endure but must be renewed*, Financial Times, 2 luglio 2019.

[36] Thomas Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Firenze, Bompiani, 2016.

[37] Martin Wolf, *Liberalism will endure but must be renewed*, *op. cit.*.

[38] Carlo Calenda, *op. cit.*, p. 27.

[39] *Ibidem*, p. 50.

fa, una società che, in preda ad emozioni negative e distruttive, perde i riferimenti individuali per diventare parte di un ingranaggio, un *robot,* una società che dimentica la storia, oppure una società indifferente nel senso indicato da Gramsci?

C'è ancora tempo per attuare una resistenza europea in nome dell'umanità?

Che fare? L'illusione della continuità.

Il mondo globale è veramente un mondo diverso in cui politicamente servono atteggiamenti diversi, non attendisti, soprattutto da parte dell'Europa.

Gli enormi divari di potenza esistenti nel mondo non possono essere risolti a livello nazionale europeo.

In questo quadro schizofrenico l'Europa può avvitarsi su sé stessa nell'immobilismo e collassare, ma, per ora, rimane l'unico baluardo di democrazia e civiltà. Ma quale Europa? Troppi anni di autoreferenzialità, troppo tiepidi i suoi sostenitori a partire dai partiti che si professano progressisti, non sempre convintamente a favore dell'unità europea.

I nemici dell'unità europea sono tanti e forti ad iniziare da Trump, Putin e in parte dalla Cina, che fomentano il malcontento, finanziano i partiti contrari, gestiscono le guerre cibernetiche e operano con il *divide et impera*, o aspettano di accaparrarsi i pezzi della dissoluzione dell'Unione.

Di fronte alla forza dei nemici non si può continuare con la politica dei piccoli passi con l'illusione che la continuità sia vincente.

Uno degli errori, come descrive molto bene Sneider, è che "gli americani e gli europei sono entrati nel nuovo secolo guidati da un racconto sulla 'fine della storia', da quella che chiamerò la *politica dell'inevitabilità,* ossia la convinzione che il futuro sia soltanto una continuazione del presente, che le leggi del progresso siano note, che non vi siano alternative e, dunque, nemmeno rimedi. Nella versione capitalista americana di questo racconto, la natura ha prodotto il mercato, che ha prodotto la democrazia, che ha prodotto la felicità. Nella versione europea, la storia ha prodotto la nazione, che ha imparato dalla guerra l'utilità della pace, e pertanto ha scelto l'integrazione e la prosperità."[40]

La cosa più importante e urgente è quella di costruire un nuovo quadro istituzionale europeo che, all'interno dell'Unione, porti avanti con i paesi più favorevoli un progetto di federazione.

Occorre ripensare il modello di sviluppo sociale in termini di minori

[40] Timothy Sneider, *op. cit.*, p. 13.

divari economici, occorre ridare peso e serietà alle istituzioni e là dove non sono sufficienti, come in Europa, occorrono risposte politiche efficaci ai gravi problemi mondiali, cui la "nuova politica" non dà risposte.

Recentemente è apparsa la notizia, su tutti i principali quotidiani del mondo, che la *Federal Trade Commission*, l'autorità indipendente statunitense che protegge i consumatori, ha comminato a Facebook una multa di 5 miliardi di dollari per aver fornito alla Cambridge Analytica per scopi politici i dati di circa 87 milioni di utenti.

Anche per questo serve una federazione europea in grado di controllare con leggi adeguate lo strapotere delle BIG TECH, ora alle prese con Stati nazionali inadeguati per dimensione e risorse.

La destra e i populisti hanno capito meglio dei partiti progressisti i disagi delle fasce più in difficoltà della società e le hanno manipolate. Il disorientamento di gran parte dell'elettorato è il tessuto e la base dell'azione dei nazionalisti e dei populisti. Se cade l'Europa, con la vittoria dei nazionalisti e con il caos che ne conseguirà, si arriverà alla guerra che, forse, le superpotenze auspicano.

Ma chi fa che cosa in un Unione europea in cui tutti i 28 paesi vogliono il mercato unico, ma in cui molti di essi contrastano l'idea di una più profonda integrazione e quella di un'Europa politica? Da dove si può cominciare?

Come ha scritto Calenda "…un tentativo di passi avanti nella costruzione europea potrà essere fatto (solo e tra) i paesi fondatori allargati (Germania, Francia, Italia e Spagna). (…) La frattura con i paesi Visegrad è insanabile." E' necessario costituire un 'Gruppo di Roma', per rivendicare il luogo di nascita dell'Europa, opposto al gruppo di Visegrad che inneschi il nocciolo duro della futura Europa federale."[41] "Può essere che questo percorso sia difficile, o persino impossibile, ma non ci sono alternative. Se il clima di sfiducia non verrà debellato almeno tra un nucleo più piccolo e omogeneo di paesi, le istituzioni dell'Unione poco potranno fare per fare avanzare l'Europa (…). E dobbiamo muoverci presto, perché la prossima crisi finanziaria o geopolitica (migratoria o bellica) rischierà di essere l'ultima per l'Europa."[42]

La struttura federale con livelli di potere autonomi dal quartiere all'Europa e, in prospettiva al mondo, è la struttura ideale per rispondere alle sfide della globalizzazione per combattere le nuove frontiere delle divisioni e degli odi e ridare fiducia nel futuro.

"Ritrasformare la folla in un popolo e guardare al futuro con la

[41] Carlo Calenda, *op. cit.*, p.159.
[42] *Ibidem*, p.160.

fiducia di una società aperta."[43] E più di tutto con Sneider "...Arrestiamo il nostro cammino irriflessivo dall'inevitabilità all'eternità e usciamo dal sentiero che conduce alla perdita della libertà. E iniziamo a coltivare una politica della responsabilità."[44]

E' proprio questo il punto, al di là delle ingerenze esterne, che pure incidono: è l'Europa che deve acquisire fiducia in sé stessa, iniziando da un nucleo di Paesi a rompere l'immobilismo, a dar vita a un potere politico decisionale vero ed europeo, nei nuovi modi che la politica richiede, con una responsabilità che i partititi progressisti e liberali devono assumersi in fretta.

Anna Costa

[43] Nunziante Mastrolia, *op. cit.*.
[44] Timothy Sneider, *op. cit.*, p. 311.

Interventi

LE RISPOSTE COMUNITARIE AL FENOMENO MIGRATORIO

Introduzione: il fenomeno migratorio lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

La *Central Mediterranean Route* (CMR) è la via più battuta dai migranti che aspirano a raggiungere il continente europeo attraverso il Mar Mediterraneo. Sono numerose le nazionalità di coloro che affrontano il disperato viaggio attraverso il Sahara e l'Egeo meridionale, sognando un futuro migliore in Europa. Sebbene non ci sia un dato univoco, i migranti qui giunti attraverso la rotta mediterranea (che comprende sia la CMR, sia la rotta mediterranea orientale) nel periodo 2016-2017 ammontano a 546.470 individui[1]. Nel 2017 l'UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) stimava nel mondo 65,3 milioni tra migranti e rifugiati, l'86 per cento dei quali ospitato dai così detti paesi in via di sviluppo, in particolar modo Turchia, Libano, Pakistan e Giordania[2].

L'analisi dei flussi evidenzia un decremento degli sbarchi attraverso la rotta mediterranea orientale a partire dal 2016. Ragione di tale fenomeno è da individuare nell'accordo siglato tra Unione Europea e Turchia nel marzo del 2016: il testo impegna la Turchia a limitare i flussi migratori verso la Grecia in cambio di un aiuto finan-

[1] UNHCR (2017), *Sbarchi di migranti e rifugiati, perché non è un assedio*, https://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/sbarchi-migranti-rifugiati-perche-non-un-assedio.

[2] M. Ambrosini, *Policy implications for the EU,* in id., *Europe: No Migrant's Land?*, Milano, Edizioni Epoké–ISPI, 2016, p. 109, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/europe-no-migrants-land_0.pdf.

ziario di 3 miliardi di euro. L'accordo con Erdogan, sebbene continui a suscitare numerosi interrogativi per quanto concerne il rispetto dei diritti umani dei rifugiati (in massima parte siriani), ha di fatto ridotto in maniera drastica gli arrivi sul suolo greco. Al contrario, l'instabilità in Libia a seguito dell'intervento militare del 2011 e del susseguirsi di due guerre civili ha reso l'ex-colonia italiana il principale porto di partenza dei migranti in fuga dall'Africa[3]. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), a marzo 2018, aveva infatti identificato la presenza sul suolo libico di 662.248 migranti, il 97 per cento dei quali provenienti dall'Africa ed il 3 per cento da Medio Oriente e Asia[4].

Ciononostante, parlare di invasione, come è stato spesso fatto da media e politici europei, è errato.

I numeri suggeriscono infatti che i migranti giunti in Europa dal 2015 rappresentino una percentuale ben al di sotto dell'1 per cento su una popolazione europea di 740 milioni di persone[5].

Il fine di questo saggio è analizzare le risposte comunitarie al fenomeno migratorio. Volutamente, l'elaborato non menzionerà gli interventi dei governi degli Stati membri, ma si limiterà a far luce su ciò che l'Unione europea sta facendo: le misure che potrebbero essere modificate e/o incrementate e quelle risultate poco efficaci e quindi da accantonare.

Risposte dell'Unione Europea.

Che misure sta intraprendendo l'Unione europea per affrontare il fenomeno migratorio lungo la rotta del Mediterraneo centrale?

Possiamo dividere gli interventi UE in due macro categorie[6]:

1) misure di breve periodo volte ad affrontare i flussi migratori dalla Libia,

2) misure di lungo periodo volte a mitigare le cause della migrazione dall'Africa.

Nella prima macro area si possono identificare quattro sottocategorie:

1) *Formazione della guardia costiera*: ci si riferisce a ciò che è

---

[3] L. Marchi, *The EU in Libya and the collapse of the CSDP*, US-China Law Review Journal, 14 n. 5 (2017), p. 284.

[4] Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, *Libya's migrant report round 17 January - February 2018,* https://www.iom.int/sites/default/files/dtm/Libya_DTM_201801-201802.pdf.

[5] UNHCR (2017), *op. cit*..

[6] Consiglio europeo (2018), *Rotta del Mediterraneo centrale,* https://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/.

stato predisposto con l'Operazione *Sophia* del 2016, con la quale l'UE si è impegnata a contrastare il traffico di esseri umani e formare il personale libico per operazioni di ricerca e salvataggio. Sebbene nel 2017 siano state aumentate le risorse finanziarie, l'operazione risulta essere troppo limitata e ad oggi inefficace. Dal 2016 sono state formate solo 237 guardie costiere libiche, un numero troppo esiguo per le emergenze da fronteggiare. Un altro aspetto che desta perplessità deriva dalla scarsa propensione all'intervento da parte delle autorità libiche, spesso negligenti nel condurre le operazioni di contrasto al traffico e salvataggio. Secondo i report di UNHCR, infatti, i salvataggi condotti nel quadro dell'operazione *Sophia* sono stati solo il 9 per cento dei totali[7].

2) *Protezione e assistenza ai migranti e rifugiati*: sono la serie di iniziative portate avanti con organizzazioni internazionali in Libia che mirano al raggiungimento di tre obiettivi specifici, ovvero: migliorare le condizioni di vita dei migranti tramite assistenza umanitaria; permettere ai migranti di rimpatriare volontariamente; evacuare dalla Libia e reinsediare in Europa le persone che necessitano protezione internazionale. Per quanto concerne l'assistenza umanitaria e la protezione, l'UE ha stanziato 48 milioni di euro[8]. Le misure includono principalmente assistenza medica e alimentare nei centri di trattenimento e di sbarco.

In relazione ai rimpatri volontari, l'UE collabora con l'OIM aiutando i migranti che lo desiderano a rientrare volontariamente nel proprio paese di origine. Secondo i dati della Commissione, dal 2017 ad oggi sono circa 28.000 i migranti che hanno usufruito del rimpatrio volontario.

Per quanto riguarda la protezione internazionale, l'UE collabora con l'Alto commissariato ONU per i rifugiati per evacuare ed insediare coloro che presentano necessità di asilo internazionale. Finora sono solo 1.609 i rifugiati che hanno potuto beneficiare del ricollocamento[9].
3) *Sostegno delle comunità locali*: il 29 novembre 2018 è stato firmato a Tripoli un accordo che impegna la Commissione Europea a finanziare, tramite lo *European Trust Fund for Africa*, un programma da 50 milioni di euro volto a migliorare le condizioni dei migranti in Libia,

[7] UNHCR (2018), *Desperate journeys: January 2017-March 2018,* https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039.

[8] European Commission (2017), *EU Trust Fund for Africa adopts €90 million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-951_en.htm.

[9] European Commission (2018), *EU cooperation on migration in Libya,* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-ly-08052018.pdf.

tramite un supporto economico alle autorità locali libiche[10]. Sono state individuate ventiquattro municipalità, le quali, supportate da UNICEF (*United Nations International Children's Emergency Fund*), Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI) e lo *United Nations Development Program* (UNDP), dovrebbero garantire l'accesso ai servizi essenziali ai migranti[11]. L'implementazione del progetto ha suscitato tuttavia numerosi interrogativi a causa della difficoltà nel monitorare l'effettiva attuazione di tali misure da parte delle autorità libiche.

4) *Miglioramento della gestione delle frontiere*: ci si riferisce all'accordo siglato nel luglio del 2017 con cui la Commissione Europea impegna 42 milioni di euro dal *Trust Fund for Africa* per coadiuvare la guardia costiera libica nella gestione e controllo delle frontiere. Il programma si sviluppa in tre punti. Primo, incrementare la capacità operativa delle autorità libiche nel controllo delle frontiere marittime e terrestri. Secondo, rafforzare le operazioni di *Search and Rescue* nelle acque territoriali libiche, fornendo alla guardia costiera migliori tecnologie ed equipaggiamenti. Terzo, assistere le autorità libiche nella gestione delle emergenze all'interno delle zone SAR[12].

Nella seconda macro area, invece, si possono individuare tre tipi di misure:

1) *Cooperazione allo sviluppo*: in questo senso l'iniziativa più efficace posta in essere dall'UE è stata la creazione, nel novembre 2015, in seguito al vertice di La Valletta, del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa (*European Trust Fund for Africa*). Il fondo, che finora ha impegnato 2,5 miliardi di euro e finanziato 147 progetti, ha come fine quello di promuovere iniziative di sviluppo economico sul territorio[13]. Secondo i dati della Commissione, le risorse finanziarie destinate al fondo hanno prodotto risultati soddisfacenti: 200.000 posti di lavoro, servizi sociali di base a 5,4 milioni di persone e protezione-assistenza a 150.000 migranti. A beneficiare del fondo sono 26 Stati africani, gran parte dei quali nella regione del Sahel, Lago Chad e Corno d'Africa[14].

---

[10] European Commission (2018), *EU Emergency Trust Fund for Africa*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en.

[11] European Commission (2018), *Recovery, Stability and socio-economic development in Libya,* https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/833.

[12] European Commission (2018), *Support to Integrated border and migration management in Libya – First phase*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/494.

13 African Union (2018), *The Africa EU Partnership*, https://www.africa-eu- partnership.org/en/about-us/financing-partnership.

[14] European Commission (2018), *EU cooperation on migration in Libya, op. cit.*.

Un'altra iniziativa, promossa dal Consiglio nel settembre del 2017, è stata la creazione del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD). Per quest'ultimo l'UE ha destinato uno stanziamento iniziale di 3,35 miliardi di euro che dovrebbero generare fino a 44 miliardi di investimenti privati per promuovere sviluppo sostenibile in Africa grazie al supporto di progetti nel settore dell'energia, dei trasporti, delle infrastrutture sociali, dell'economia digitale, dell'uso sostenibile delle risorse naturali, agricoltura e servizi locali[15, 16].

2) *Prevenzione dei conflitti*: sono le missioni civili e militari che l'UE intraprende nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comunitaria (PSDC). Attualmente l'Unione Europea sta conducendo 8 missioni in 5 Stati africani (Libia, Mali, Niger, Repubblica Centroafricana e Somalia). Per quanto riguarda la Libia, l'UE è presente con l'operazione *European Border Assistance for Libya* (EUBAM-Libya) e l'Operazione *Sophia*.

EUBAM-Libya, che sorprendentemente ha base a Tunisi, è una missione molto limitata nelle risorse e nel personale, se si prendono in considerazione gli stanziamenti. Per il periodo agosto 2016-agosto 2017, le risorse finanziarie destinate a EUBAM Libya non superavano i 17 milioni di euro. Un budget troppo esiguo per gli obiettivi del mandato, ovvero fornire "advice and capacity-building in the area of criminal justice, migration, border security and counter-terrorism"[17], operazioni estremamente necessarie a ricostruire un apparato militare e di sicurezza in un paese sconvolto da guerre intestine come la Libia.

3) *Quadro di partenariato in materia di migrazione*: sono accordi siglati dal Consiglio europeo nel giugno 2016 con alcuni paesi africani per contrastare l'immigrazione irregolare. Gli Stati coinvolti sono attualmente Niger, Nigeria, Senegal, Mali ed Etiopia. Gli accordi di partenariato perseguono cinque obiettivi: "affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello spostamento obbligato, migliorare il lavoro di promozione e organizzazione dei canali di migrazione legale, rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo, affrontare lo sfruttamento e il traffico di migranti, migliorare la coo-

[15] Consiglio europeo (2017), *Il Consiglio dà il via libera all'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile,* https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/09/25/european-fund-sustainable-development/.

[16] European Commission (2018), *Africa-EU continental cooperation*, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/africa-eu-continental-cooperation_en.

[17] European External Action Service (2018), *EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM)*, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en.

perazione in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione"[18].

Conclusioni.

L'insieme di misure riportate nel precedente paragrafo muovono in due direzioni: 1) rafforzare il controllo delle frontiere marittime europee e contenere i flussi; 2) aiutare economicamente paesi terzi tramite fondi per la cooperazione e lo sviluppo per mitigare le così dette "cause profonde della migrazione". Il primo gruppo di azioni ha come fine quello di limitare nel breve periodo i flussi verso il continente europeo, delegando il controllo dei migranti ai paesi di partenza in cambio di aiuti.

Il secondo rappresenta, in linea di principio, qualcosa di nobile ma nei fatti inadeguato a raggiungere il fine annunciato, ovvero ridurre l'arretratezza del continente africano. Per quanto concerne le misure di breve periodo, appare tuttavia evidente la mancanza di un meccanismo europeo di coordinamento per l'accoglienza dei migranti che superi il regolamento di Dublino. Al momento non vi sono azioni comunitarie che mirino alla creazione di veri e propri corridoi umanitari verso l'UE, unico modo per poter aver un controllo effettivo dei flussi e combattere seriamente il traffico dei migranti, nel pieno rispetto dei diritti umani[19, 20].

La bocciatura da parte del Consiglio nel giugno 2018 della proposta di riforma del regolamento avanzata dal Parlamento Europeo evidenzia, oggi più che mai, l'incapacità dei governi europei di concertarsi sull'accoglienza ai migranti e sulla loro equa ripartizione all'interno di tutti gli Stati membri.

In questo senso, la visione egoistica degli Stati sopravanza una più lungimirante visione solidaristica che abbia come obiettivo un vero e regolamentato controllo dei flussi migratori.

Vi è inoltre la mancanza di un responsabile UE per l'immigrazione: una figura che sia a capo del coordinamento di tutti gli organi europei che si occupano di tale materia, e che delinei obiettivi e priorità in modo chiaro ed univoco. Attualmente sono numerose le agenzie ed enti ad occuparsi di migrazione. Non vi è però una figura comunitaria

---

[18] Consiglio europeo (2018) *Rotta del Mediterraneo centrale*, *op. cit.*.

[19] P. Gois e G. Falchi, *The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure*, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana - REMHU, 25 n. 51 (2017), pp. 59-75.

[20] L. Saavedra e P. Knox-Clarke, *Better together? The benefits and challenges of coordination in the field*, ALNAP Working Paper, nov. 2015.

gerarchicamente superiore dotata di risorse, mezzi ed autorità necessaria per delineare e coordinare le operazioni all'interno del Mediterraneo centrale.

Le missioni UE si scontrano poi con le iniziative degli Stati membri che appaiono riluttanti a cedere sovranità agli organi sovranazionali in materia di sicurezza e controllo dei confini. Fin quando ciò non avverrà, le politiche europee sono destinate a risultare inadeguate ad affrontare efficacemente i flussi dai paesi limitrofi.

Paolo Giannelli

I documenti

I

LA PROPOSTA FRANCO-TEDESCA PER LA CREAZIONE DI UN BILANCIO DELLA ZONA EURO: CRITICITÀ E PROSPETTIVE*

1. Introduzione

Da ormai dieci anni la zona euro sta vivendo una crisi sistemica che non solo ha messo in discussione le ragioni profonde della creazione della moneta unica, ma sta anche testando la capacità degli Europei di perseguire quel giusto equilibrio tra solidarietà finanziaria e responsabilità fiscale indispensabile per garantire la stabilità dell'unione monetaria. Anche se le debolezze croniche di alcuni Paesi membri sono servite da innesco per lo scoppio della crisi del debito sovrano nel 2009, le cause di quest'ultima vanno identificate nei deficit strutturali della *governance* della zona euro, e in particolare nella mancanza di un governo economico democraticamente legittimato e capace di attuare politiche di stabilità e di convergenza. In questo contesto, si è gradualmente fatta strada l'idea di creare un bilancio per la zona euro, con lo scopo di soddisfare le esigenze specifiche di quest'ultima. Dopo essere stato a lungo discusso in ambito accademico e auspicato da diverse istituzioni europee e nazionali, un progetto di bilancio per la zona euro è stato presentato dai governi di Francia e Germania nel 2018. Sulla base di questo progetto, il Vertice euro del 14 dicembre 2018 ha poi dato mandato all'Eurogruppo di definire le caratteristiche di uno strumento di

* Questo saggio è stato già pubblicato su *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, n. 3/2018, © Editoriale Scientifica, Srl, che ringraziamo per il permesso di ripubblicarlo. La ricerca è aggiornata alle decisioni dell'Euro Summit del dicembre 2018.

bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro entro il mese di giugno del 2019.

Lo scopo di questo articolo è analizzare la proposta franco-tedesca alla luce del dibattito che ha accompagnato la sua maturazione e identificarne le criticità e le prospettive di sviluppo.

2. I deficit dell'Unione economica e monetaria

Per comprendere i motivi profondi che hanno portato alla maturazione del progetto di bilancio per la zona euro bisogna considerare che la moneta unica rappresenta un *unicum* assoluto, in quanto si tratta della sola valuta al mondo che non appartiene ad uno Stato sovrano, ma ad un'associazione di Stati in grado di esercitare solo alcuni poteri specifici attribuiti da trattati internazionali[1]. Fra questi non compare la politica fiscale, la definizione cioè dei livelli di tassazione e di spesa pubblica, che i Paesi membri ancora gelosamente custodiscono come una loro competenza esclusiva data l'importanza che essa ricopre per il finanziamento delle politiche nazionali e la costruzione del consenso elettorale[2]. Sin dal suo concepimento nel Trattato di Maastricht, l'Unione economica e monetaria (UEM) è stata pertanto caratterizzata da un'asimmetria: gli Stati membri hanno ceduto competenze sovrane sotto il profilo della politica monetaria al Sistema europeo delle banche centrali con a capo la BCE, mentre mantengono una gestione nazionale della politica fiscale. L'Unione europea è dotata di un suo bilancio, ma quest'ultimo ammonta solo all'1% del PIL generato dagli Stati membri e serve essenzialmente a finanziare politiche legate al funzionamento del mercato interno, in particolare la politica agricola comune e quella di coesione[3]. Al fine di evitare che ad una politica monetaria unica si contrapponessero tante politiche fiscali nazionali discrezionali e che da ciò nascessero squilibri in grado di minare la stabilità della zona euro, il Trattato di Maastricht ha previsto un modello di *governance* nel quale le istituzioni dell'Unione garantiscono il coordinamento e la sorveglianza dei bilanci nazionali sulla base di regole comuni[4].

---

[1] La Corte costituzionale tedesca ha definito l'Unione europea come una "associazione di Stati" (*Staatenverbund*) nella sentenza del 12 ottobre 1993 sulla ratifica del Trattato di Maastricht, BVerfGE 89/155, par. 112, 135.

[2] V. al riguardo: K. Tuori - K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 31.

[3] Sul bilancio dell'Unione v. in generale: A. Santini, *Unione europea (bilancio della)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, VIII, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 821 ss.

4 Cfr. A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 1621.

Secondo le regole inizialmente definite nel Trattato di Maastricht, un primo controllo sulla gestione delle finanze pubbliche nazionali avrebbe dovuto essere assicurato dal mercato. Infatti, i divieti di *bail-out* tra Stati membri e di finanziamenti monetari da parte della BCE dovevano far sì che i mercati finanziari svolgessero una funzione regolatrice sulle politiche di bilancio, punendo con tassi di interesse più elevati i Paesi meno virtuosi. Allo stesso tempo, il coordinamento preventivo e correttivo di tali politiche da parte della Commissione e del Consiglio avrebbe dovuto garantire una gestione sana della finanza pubblica nazionale, pena l'applicazione di sanzioni. Evidentemente lo scoppio della crisi del debito sovrano ha mostrato che il modello di *governance* concepito a Maastricht non è in grado di prevenire lo sviluppo di squilibri macroeconomici e, di conseguenza, la possibilità che si verifichino shock asimmetrici. Da una parte, la funzione regolatrice dei mercati finanziari si è dimostrata del tutto inefficiente, sia perché non sono stati applicati tassi di interesse effettivamente adeguati alla solidità fiscale dei Paesi membri, sia perché, una volta scoppiata la crisi, sono iniziati attacchi speculativi verso gli Stati più deboli della zona euro. Allo stesso tempo, anche la sorveglianza sui bilanci nazionali da parte delle istituzioni europee non è stata in grado di evitare il cumulo di deficit eccessivi in molti Paesi, soprattutto a causa della riluttanza dei governi nazionali a sanzionare le rispettive violazioni della disciplina fiscale[5]. Oltre al fallimento del mercato e del coordinamento economico, la zona euro ha dovuto fare i conti anche con la mancanza di meccanismi comuni di gestione della crisi e con le gravi difficoltà del sistema bancario europeo, che aveva investito ingenti somme di denaro nel debito degli Stati.

Davanti al rischio di un collasso dell'unione monetaria sotto la pressione di una serie di *default* multipli dei Paesi membri e dei principali istituti di credito della zona euro, i governi e le istituzioni dell'Unione sono stati obbligati ad adottare alcune riforme per far fronte all'emergenza. Le principali sono state tre. Innanzitutto è stato creato, sulla base di un accordo intergovernativo tra i Paesi della zona euro, il Mecca-

[5] Il caso più emblematico di tale riluttanza è rappresentato dal rifiuto del Consiglio di sanzionare nel 2003 i deficit eccessivi di Francia e Germania. Nonostante il ricorso della Commissione davanti alla Corte di giustizia, quest'ultima ha comunque ritenuto legittima la scelta del Consiglio, riconoscendo la sua piena discrezionalità nell'applicazione delle procedure di coordinamento economico. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2004, causa n. C-27/04, *Commissione* c. *Consiglio*, EU:C:2004:436, spec. punto 80. V. la sentenza in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2005, pp. 57 ss., con commento di E. Presutti, *La Corte di giustizia e il Patto di stabilità e crescita: commento alla sentenza del 13 luglio 2004,* pp. 65 ss..

nismo europeo di stabilità (MES)[6]. Il MES è un'organizzazione internazionale volta a fornire prestiti a Paesi sull'orlo del *default* o colpiti da una grave crisi bancaria, quando la stabilità della zona euro nel suo complesso è in pericolo. Tali prestiti sono condizionati all'attuazione di un risanamento della finanza pubblica nazionale e di riforme strutturali definite in un *Memorandum of Understanding*[7]. In secondo luogo, il coordinamento delle politiche fiscali è diventato più esteso e rigido. Ogni anno i Paesi membri della zona euro devono sottoporsi ad una procedura assistita di adozione dei bilanci nazionali, nella quale sono coinvolti la Commissione, il Consiglio e l'Eurogruppo[8]. Inoltre, 25 Stati membri dell'Unione hanno stipulato un accordo intergovernativo, noto come *Fiscal Compact*[9], in base al quale hanno introdotto limiti di tipo costituzionale all'indebitamento pubblico nei loro ordinamenti giuridici interni. In terzo luogo, allo scopo di porre fine al circolo vizioso tra crisi del debito sovrano e del sistema bancario sono stati creati un meccanismo unico di supervisione sugli istituti di credito più rilevanti della zona euro[10], con a capo la BCE, e un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie dotato di un fondo unico di risoluzione[11]. Questi

[6] Il MES ha una dotazione di 700 miliardi di euro garantiti dai bilanci dei Paesi membri. È stato preceduto da due fondi temporanei: il Fondo europeo di stabilità finanziaria, una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese tra i Paesi euro creata in forza di una decisione assunta dall'Eurogruppo il 7 giugno 2010, con una dotazione di 440 miliardi di euro; e il Meccanismo europeo di stabilità finanziaria, un fondo garantito dal bilancio europeo creato con il Regolamento del Consiglio n. 407/2010 sulla base dell'art. 122, par. 2, TFUE, con una dotazione di 60 miliardi di euro.

[7] Quest'ultimo deve essere negoziato dal Paese richiedente l'aiuto del MES con la Commissione europea in stretta collaborazione con la BCE e il Fondo monetario internazionale. L'accordo deve essere quindi approvato dai Paesi creditori nel quadro del Consiglio dei governatori del MES.

[8] Tale procedura, che comprende il c.d. semestre europeo e il semestre nazionale, prende in considerazione non solo l'indebitamento pubblico, ma anche gli squilibri macroeconomici.

[9] Il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria* è stato stipulato il 2 marzo 2012 da tutti i Paesi a quel momento parte dell'Unione, con l'eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

[10] Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* n. L 287 del 29 ottobre 2013, pp. 63 ss.

[11] Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il Regolamento (UE) n. 1093/2010, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* n. L 225 del 30 luglio 2014, pp. 1 ss. Il Fondo di risoluzione unico viene utilizzato per la risoluzione delle banche in dissesto quando sono esaurite le altre opzioni di ristrutturazione. Le sue risorse (55 miliardi di euro) provengono da

rappresentano i primi pilastri del progetto di unione bancaria, che in prospettiva dovrà comprendere anche una garanzia unica per i depositi ed un *common backstop* in caso di crisi sistemiche.

3. Perché la zona euro ha bisogno di un suo bilancio?

Le misure adottate finora hanno permesso di gestire l'emergenza ed evitare il collasso dell'unione monetaria. Allo stesso tempo, la stabilità della zona euro nel lungo periodo non è ancora assicurata del tutto, a causa delle debolezze strutturali di una *governance* fondata sulla gestione decentrata delle politiche fiscali. Notoriamente, le riforme non sono riuscite a scalfire il modello di sorveglianza dell'unione economica, ma hanno solo cercato di renderlo più efficiente. In particolare, è possibile identificare tre principali deficit che ancora affliggono l'UEM.

Innanzitutto la zona euro non è in grado di gestire in modo efficiente gli shock asimmetrici che possono colpire la sua economia. Il MES agisce solo come meccanismo di ultima istanza, cioè può sostenere i Paesi soggetti a dissesto finanziario solo quando è a rischio la sopravvivenza dell'unione monetaria. Si tratta inoltre di uno strumento difficile da attivare, in quanto richiede un ampio consenso politico tra i governi della zona euro e l'accettazione di dure condizioni da parte del Paese cha ha bisogno dell'aiuto finanziario. Per quanto riguarda invece la gestione delle crisi che periodicamente affliggono l'economia dei Paesi membri, questi ultimi possono fare affidamento solo sulle risorse fiscali disponibili nei loro bilanci. Di conseguenza ogni governo avrà capacità diverse di gestione delle crisi, condannando i più deboli a sopportare più a lungo e con più difficoltà gli effetti di una recessione economica o a scivolare verso quelle situazioni di emergenza, che infine richiederanno l'intervento del MES.

Il secondo deficit riguarda il rispetto della disciplina fiscale. Nonostante il rafforzamento del controllo europeo sulle politiche macroeconomiche nazionali e la creazione di vincoli interni per limitare l'indebitamento eccessivo, molti Stati membri stentano ancora a portare avanti un percorso sostenibile di risanamento della finanza pubblica ed attuazione delle riforme strutturali[12]. Le nuove procedure di supervisione, che prevedono tra l'altro l'adozione di sanzioni semi-automatiche

---

contributi del settore bancario.

[12] Le vicende relative all'adozione della legge di bilancio in Italia e in Francia ne sono la prova. Mentre la Francia ha continuato a presentare deficit eccessivi negli ultimi quindici anni, l'Italia non riesce ad abbattere l'enorme debito pubblico, che durante la crisi è ulteriormente aumentato.

in caso di trasgressione, non sembrano aver migliorato l'efficacia della *governance*. Le istituzioni dell'Unione rimangono riluttanti a sanzionare i Paesi impegnati a garantire un difficile equilibrio tra rispetto delle regole europee ed esigenze di crescita economica. L'unica forma di disciplina fiscale realmente efficace è quella attuata nel quadro del sostegno finanziario condizionato del MES: i Paesi beneficiari degli aiuti sanno infatti di dover rispettare il *Memorandum of Understanding* se vogliono evitare il *default*.

L'ultimo deficit riguarda la legittimità democratica della *governance* economica. Da una parte, il rafforzamento del modello di sorveglianza ha fatto sì che i parlamenti nazionali venissero di fatto esautorati dalle scelte di politica economica, che ormai vengono prese dai governi nel Consiglio Ecofin o nell'Eurogruppo, senza il coinvolgimento del Parlamento europeo. Allo stesso tempo, l'attuazione delle regole europee sembra essenzialmente rivolta a prevenire situazioni di crisi attraverso un contenimento della spesa pubblica, invece che ad attuare un serio processo di convergenza e di crescita, che includa il perseguimento di un livello di benessere e occupazione elevato in tutti i Paesi membri.

Le conseguenze di questi deficit strutturali della *governance* sono estremamente gravi. La zona euro rimane esposta a shock asimmetrici e crisi sistemiche. Ancora più pericolosa è la prevalenza in un numero crescente di Paesi di movimenti euroscettici, che facendo leva sul malcontento sociale e le debolezze croniche dell'UEM dipingono la moneta unica come la causa di tutti i mali e una volta al potere possono attuare politiche incompatibili con la stabilità della zona euro nel suo complesso.

In questo difficile contesto è dunque emersa l'idea di dotare la zona euro di un suo bilancio per attuare politiche di crescita e di sviluppo comuni.

4. La lunga maturazione del progetto di bilancio per la zona euro

Già nel 1977, diversi anni prima della creazione della moneta unica europea, il rapporto MacDougall[13] sosteneva che la creazione di un'unione monetaria in Europa avrebbe richiesto l'istituzione di un bilancio volto a garantire la stabilità e la convergenza pari al 2-2,5% del PIL

[13] *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European Communities, April 1977, http://aei.pitt.edu/36433/1/Report.study.group.A13.pdf.

della Comunità nella fase pre-federale, al 5-7% nella fase intermedia e tra il 20 e il 25% nell'eventualità che l'unione monetaria diventasse una vera federazione. Mentre nel Trattato di Maastricht veniva adottata una posizione opposta, fondata sulla conservazione della sovranità fiscale a livello nazionale e su un modello di sorveglianza, la crisi del debito sovrano e la difficoltà di garantire la stabilità della zona euro hanno inevitabilmente riaffermato l'opportunità di creare un bilancio *ad hoc* per la zona euro al fine di superare l'asimmetria tra l'unione economica e l'unione monetaria.

Già nella fase più acuta della crisi, il Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy aveva proposto l'istituzione di una capacità fiscale per la zona euro nella prospettiva di creare un'unione fiscale[14]. Il progetto è stato sostenuto anche dalla Commissione Barroso[15] e da quella Juncker[16]. Più recentemente, il Parlamento europeo ha a sua volta approvato una risoluzione che sostiene la creazione di una capacità di bilancio per la zona euro[17]. Accanto alle diverse proposte delle istituzioni europee è necessario ricordare anche i contributi delle autorità nazionali (governi e banche centrali), che hanno avanzato diversi progetti, tramite l'adozione di *report* o nella persona dei loro Presidenti, a favore di un processo di centralizzazione della politica fiscale a livello europeo[18]. Infine, anche il dibattito accademico ha espresso un sostegno al progetto di bilancio per la zona euro accanto

[14] Herman Van Rompuy (in stretta collaborazione con José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker e Mario Draghi), *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, 5 dicembre 2012, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf.

[15] Comunicazione della Commissione, Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo, Com(2012)777 final del 28 novembre 2012, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/IT/1-2012-777-IT-F1-1.Pdf.

[16] Jean-Claude Juncker (in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz), *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, 22 giugno 2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

[17] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro, P8_TA(2017)0050, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0050_IT.html.

[18] Cfr., ad esempio, la dichiarazione comune del Presidente della Bundesbank, Jens Weidmann, e del Presidente della Banca di Francia, François Villeroy de Galhau, *Renforcer l'intégration européenne pour restaurer la confiance*, pubblicata il 5 febbraio 2016 sui giornali *Le Monde* e *Süddeutsche Zeitung*; il documento del governo italiano *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, del 22 febbraio 2016, reperibile all'indirizzo www.governo.it/articolo/il-documento-italiano-l-europa/4187; la proposta spagnola per la riforma della zona euro, del 27 maggio 2015, reperibile all'indirizzo www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2015/20150527-eu-governance.aspx.

ad un rafforzamento del coordinamento economico, al completamento dell'unione bancaria e alla creazione di meccanismi più efficienti di ristrutturazione del debito[19].

Due ulteriori eventi hanno contribuito ai più recenti sviluppi in materia: il referendum sulla *Brexit*, che ha dimostrato come l'integrazione europea non sia affatto un processo irreversibile, e l'elezione di Emmanuel Macron alla Presidenza della Repubblica francese. Nel discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2017, il Presidente della Commissione europea Juncker preannunciava la proposta di una linea di bilancio per la zona euro[20], in seguito illustrata più in dettaglio in una comunicazione del successivo mese di dicembre. Pochi giorni dopo, in un discorso all'Università Sorbona di Parigi[21], il Presidente Macron presentava la sua visione di rifondazione dell'Unione. Tra gli strumenti chiave per la creazione di una vera sovranità europea menzionava necessariamente la creazione di un bilancio per la zona euro. La proposta del Presidente francese, ambiziosa sia sotto il profilo delle dimensioni del bilancio (che dovrebbe ammontare ad alcuni punti di PIL della zona euro), sia per il suo mandato (lo sviluppo di una politica economica europea)[22], è riuscita a smuovere la Germania, da sempre riluttante a creare uno strumento fiscale comune. Tuttavia, le note difficoltà relative alla formazione del quarto governo Merkel e il lungo negoziato per la definizione di una posizione comune tra i due Paesi hanno fatto sì che la proposta franco-tedesca di un bilancio

---

[19] V., tra i molti, C. Cottarelli, *A European fiscal union: the case for a larger central budget*, Economia Politica, 33, n. 1 (2016I, pp. 1-8, https://link.springer.com/article/10.1007/s40888-016-0026-2; N. Arnold, B. Barkbu, E. Ture, H. Wang, J. Yao, *A Central Fiscal Stabilization Capacity for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, March 2018, SDN/18/03, https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/SDN/2018/SDN1803.ashx; A. Bénassy-Quéré *et al*., *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, CEPR Policy Insight No. 91, January 2018, https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=91. Tra i contributi di taglio giuridico v.: G. Rossolillo, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, Il Diritto dell'Unione Europea, 2013, pp. 793 ss., spec. pp. 809 ss.; F. Croci, *Un bilancio "aggiuntivo" per l'eurozona? Proposte, problemi e prospettive*, Federalismi.it, 12, n. 21 (2014); S. Cafaro, *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, spec. pp. 77 ss..

[20] Jean-Claude Juncker, *Discorso sullo stato dell'Unione 2017*, Bruxelles, 13 settembre 2017, reperibile all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm.

[21] *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Università Sorbona, Parigi, 26 settembre 2017, reperibile all'indirizzo www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/.

[22] Cfr. l'intervista a Emmanuel Macron sul giornale *Le Point*, 30 agosto 2017, reperibile all'indirizzo https://www.lepoint.fr/politique/exclusif-emmanuel-macron-le-grand-entretien-30-08-2017-2153393_20.php.

della zona euro venisse formalizzata solo nel giugno 2018, nella dichiarazione comune di Meseberg[23].

5. Dalla proposta della Commissione alla proposta franco-tedesca

Come è stato appena accennato, nel dicembre 2017 la Commissione ha presentato in una comunicazione la sua proposta di dotare la zona euro di nuovi strumenti di bilancio da istituirsi all'interno del bilancio dell'Unione[24]. Nelle intenzioni della Commissione, la linea di bilancio per la zona euro dovrebbe esercitare diverse funzioni, tra cui fornire sostegno alle riforme strutturali degli Stati membri su richiesta di questi ultimi, sostenere la convergenza per gli Stati membri in procinto di aderire all'euro, e soprattutto svolgere una funzione di stabilizzazione, al fine di mantenere livelli di investimento adeguati in caso di gravi shock asimmetrici[25].

La proposta è stata successivamente sviluppata nel progetto di Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, presentato nel maggio 2018[26]. Quest'ultimo prevede in particolare la creazione di due strumenti funzionali al rafforzamento dell'UEM, per ciascuno dei quali la Commissione ha di lì a poco presentato una specifica proposta di regolamento. Innanzitutto la Commissione propone un programma di sostegno alle riforme, con lo scopo di offrire sostegno tecnico e finanziario alle riforme a livello nazionale, e con una dotazione complessiva di 25 miliardi di euro. Nelle intenzioni della Commissione, tale programma dovrà contemplare sia uno strumento per la realizzazione delle riforme, rivolto ad offrire incentivi finanziari in tutti gli Stati membri dell'Unione per le riforme fondamentali individuate nell'ambito del semestre europeo,

---

[23] *Meseberg Declaration. Renewing Europe's promises of security and prosperity*, adottata in occasione del Consiglio dei ministri franco-tedesco del 19 giugno 2018, reperibile all'indirizzo: https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18.

[24] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione*, Com(2017)822 final del 6 dicembre 2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0822&from=EN.

[25] Un'ulteriore funzione, relativa al c.d. "*common backstop*" per l'unione bancaria, è stata poi assegnata al MES nei progetti di riforma sia della Commissione, sia del Vertice euro.

[26] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Com(2018)321 final del 2 maggio 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF.

sia uno strumento di convergenza per sostenere gli sforzi dei Paesi non appartenenti alla zona euro che intendono adottare la moneta unica nel breve termine. La base giuridica per questo programma è stata identificata nell'art. 175, 3, TFUE sulle azioni specifiche in materia di coesione economica, sociale e territoriale al di fuori dei fondi strutturali e nell'art. 197, par. 2, TFUE sul miglioramento della capacità amministrativa degli Stati membri di attuare il diritto dell'Unione[27]. Il secondo strumento consiste invece in una "funzione europea di stabilizzazione degli investimenti", anch'essa da istituirsi sulla base dell'art. 175, 3, TFUE[28], e destinata a fornire prestiti c.d. "*back-to-back*" garantiti dal bilancio dell'Unione con un massimale di 30 miliardi di euro, oltre a un'assistenza finanziaria a copertura dell'onere degli interessi[29]. Durante i periodi di maggiore pressione per le finanze pubbliche, la funzione europea di stabilizzazione dovrebbe fornire sostegno agli Stati membri della zona euro e a quelli partecipanti al meccanismo di cambio ERM II (attualmente, la sola Danimarca) al fine di mantenere gli investimenti prioritari. I bilanci nazionali dovrebbero invece rimanere responsabili della gestione delle crisi minori. L'attivazione di questa funzione sarebbe condizionata al rispetto delle regole di finanza pubblica previste dal diritto dell'Unione, incentivando così la loro attuazione. In generale, i nuovi strumenti di bilancio affiancherebbero i fondi già esistenti, in particolare quelli strutturali e di investimento, nel sostenere la convergenza economica e la stabilità finanziaria, con un *focus* specifico sulla zona euro.

Il progetto della Commissione è stato seguito (e di fatto superato) da una proposta di Francia e Germania di poco successiva. Dopo essere giunti a un accordo di massima nella già menzionata dichiarazione di Meseberg, i due governi hanno illustrato in un documento comune del 16 novembre 2018 gli elementi principali del loro progetto di bilancio per la zona euro[30]. La proposta è stata quindi sottoposta all'analisi

---

[27] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma di sostegno alle riforme, Com(2018)391 final del 31 maggio 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0391&from=EN.

[28] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione della Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, Com(2018)387 final del 31 maggio 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0387&from=EN.

[29] Tale contributo dovrebbe essere finanziato dagli Stati membri della zona euro in percentuale del reddito monetario (signoraggio).

[30] *Proposal on the architecture of a Eurozone Budget within the framework of the European Union*, 16 novembre 2018, reperibile all'indirizzo: https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf.

dell'Eurogruppo e infine del Vertice euro, che nella dichiarazione del 14 dicembre 2018, pur senza menzionarla espressamente, ha in sostanza fatto leva su di essa nel dare mandato all'Eurogruppo di lavorare all'elaborazione di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro[31].

Il progetto franco-tedesco si differenzia sotto diversi profili da quello della Commissione. Innanzitutto, esso appare più marcatamente incentrato sulla zona euro. Mentre la Commissione prevedeva l'accessibilità del programma di sostegno alle riforme anche da parte dei Paesi non euro, con l'intenzione di sostenere il loro processo di adesione alla moneta unica, la proposta di Francia e Germania prevede uno strumento volto specificatamente ad assicurare una più alta convergenza e competitività dei Paesi che hanno adottato la moneta unica. Il *focus* più specifico sulla zona euro spiega anche la scelta di una base giuridica parzialmente diversa. Accanto all'art. 175, 3, TFUE, già richiamato nella proposta della Commissione, il progetto franco-tedesco menziona l'art. 173 TFUE sulla competitività dell'industria, l'art. 182 TFUE sulla ricerca e lo sviluppo tecnologico e soprattutto l'art. 136 TFUE riguardante l'adozione di misure specifiche per i Paesi che hanno adottato la moneta unica. Allo stesso tempo è previsto che, nonostante il ristretto ambito di applicazione, tutti gli Stati membri dell'Unione prendano parte al voto sulla proposta legislativa istitutiva del bilancio della zona euro.

La seconda rilevante differenza riguarda la *governance*. Sebbene sia previsto che rimanga parte del bilancio dell'Unione e quindi sia soggetto alle sue regole e controlli democratici, il bilancio della zona euro sembra in realtà un meccanismo prevalentemente intergovernativo. Infatti, il Vertice euro dovrebbe assumere la guida strategica dello strumento, mentre l'Eurogruppo garantirebbe la sua operatività su base annua. Sulla base delle priorità di finanziamento identificate da tali organi, i governi della zona euro sarebbero tenuti a preparare dei programmi relativi all'impiego delle risorse nel loro territorio, che dovrebbero avere una tempistica limitata e prevedere la possibilità di modifiche su richiesta dei

[31] *Riunione del Vertice euro del 14 dicembre 2018 - Dichiarazione*, EURO 503/18, spec. punto 4, così formulato: "Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), incarichiamo l'Eurogruppo di lavorare all'elaborazione, alle modalità di esecuzione e alle tempistiche di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro e, su base volontaria, degli Stati membri dell'ERM II. Esso farà parte del bilancio dell'UE, sarà coerente con altre politiche dell'Unione e sarà assoggettato ai criteri e agli orientamenti strategici forniti dagli Stati membri della zona euro. Nell'ambito del QFP, stabiliremo la portata di tale strumento. Le caratteristiche dello strumento di bilancio saranno concordate nel giugno del 2019. Lo strumento sarà adottato in conformità della pertinente proposta della Commissione che, se necessario, sarà modificata".

governi, al fine di aggiornare le priorità di investimento e di riforma. La Commissione verrebbe comunque coinvolta nell'approvazione dei programmi. Il progetto prevede inoltre espressamente che gli Stati membri potranno accedere alle risorse del bilancio della zona euro solo a condizione che rispettino gli obblighi previsti dal quadro di coordinamento delle politiche economiche, e in particolare la disciplina fiscale.

Per quanto riguarda poi il finanziamento del nuovo bilancio, la proposta franco-tedesca prevede di assegnargli delle risorse esterne a destinazione specifica, per le quali vengono evocate sia una tassa sulle transazioni finanziarie sia risorse europee, ma che in definitiva dovrebbero consistere in contributi regolari degli Stati membri della zona euro, raccolti e trasferiti al bilancio europeo sulla base di un accordo intergovernativo, le cui parti contraenti sarebbero gli stessi Stati membri della zona euro. Tale accordo dovrebbe indicare sia una metodologia per il calcolo dei contributi di ogni Stato contraente, specificando un ammontare massimo obbligatorio per ciascuno, sia una procedura per identificare le priorità di finanziamento (procedura che, come detto sopra, dovrebbe comunque far capo al Vertice euro e all'Eurogruppo).

Come fondamentali obiettivi del bilancio, la proposta franco-tedesca identifica il perseguimento di una più elevata competitività e convergenza all'interno della zona euro attraverso il supporto di investimenti strategici e riforme strutturali negli Stati membri. Più precisamente il bilancio dovrebbe co-finanziare la spesa pubblica a favore della crescita, facendo particolare attenzione a investimenti, ricerca e sviluppo, innovazione e capitale umano. Inoltre la proposta franco-tedesca, così come quella della Commissione, apre alla possibilità di dare al bilancio anche una funzione di stabilizzazione, mentre la dichiarazione del Vertice euro del 14 dicembre 2018 non contiene alcun riferimento a tale funzione. Si noti che la proposta franco-tedesca specifica che il perseguimento di una più alta convergenza e competitività tra i Paesi che hanno adottato la moneta unica ha lo scopo di garantire la stabilità della zona euro nel suo complesso. Quest'ultima può essere considerata come l'obiettivo primario di politica economica nell'Unione europea[32].

In conclusione, pur facendo anch'esso parte del bilancio dell'Unione ed essendo la sua negoziazione prevista nell'ambito di quella relativa al Quadro finanziario pluriennale, in realtà il bilancio della zona euro proposto da Francia e Germania si presenta come un meccanismo ibrido, che non risponde pienamente alle regole generali del bilancio

[32] Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 27 novembre 2012 in causa n. C-370/12, *Pringle*, EU:C:2012:756, spec. punto 56.

dell'Unione. Pur essendo previsti degli elementi procedurali comuni, è probabile che il bilancio della zona euro possa assumere nei fatti una certa autonomia. Prima di trarre delle conclusioni definitive sarà comunque necessario attendere il progetto che sarà elaborato dall'Eurogruppo su mandato del Vertice euro entro giugno 2019.

6. Criticità

Il progetto franco-tedesco rappresenta un passo importante nella direzione del superamento dell'asimmetria tra l'unione economica e l'unione monetaria, che ancora pone dei gravi rischi per la sopravvivenza del progetto di moneta unica. Con esso sembra infatti definitivamente affermarsi l'idea che la zona euro possa sviluppare una politica di bilancio propria, anche se nel quadro di una *governance* ancora fortemente intergovernativa. Allo stesso tempo, il progetto presenta alcune problematicità, che dovranno essere affrontate in sede di implementazione.

6.1. *Il problema della base giuridica*.

Come si è già accennato, il progetto franco-tedesco richiama, tra le basi giuridiche pertinenti, l'art. 136 TFUE. In particolare, quest'ultima disposizione prevede, al par. 1, che "[p]er contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta (…) misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di: a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio; b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza".

Nel documento franco-tedesco il riferimento all'art. 136 TFUE appare dettato dalla necessità di trovare un fondamento per l'applicazione del nuovo strumento ai soli Paesi della zona euro. A questo proposito, si richiama in particolare il fatto che la condivisione di una moneta unica abbia privato tali Stati di alcuni degli strumenti più importanti per perseguire la convergenza e la competitività delle loro economie, in particolare un tasso di cambio autonomo, e che a causa della loro forte interdipendenza, i Paesi che condividono la moneta unica sono anche soggetti a delle regole di bilancio e di coordinamento più rigide. È pertanto necessario creare nuovi strumenti che rafforzino la convergenza e la competitività all'interno dell'area euro,

e dal momento che l'art. 136 TFUE è l'unica norma che prevede la creazione di meccanismi specifici per i Paesi che hanno condiviso la moneta unica, non si potrebbe prescindere dall'usarla come base giuridica del progetto.

Il ragionamento è comprensibile, ma non pare sufficiente. L'uso dell'art. 136 TFUE dovrebbe essere giustificato spiegando soprattutto come la creazione di uno strumento finanziario *ad hoc* possa in effetti migliorare il coordinamento economico tra i Paesi che condividono la moneta unica, incentivando il rispetto della disciplina fiscale. In realtà, lo stesso progetto sembra ammettere che il bilancio della zona euro ivi prospettato vada oltre questi confini, laddove viene fatto riferimento ad altre basi giuridiche e a un coinvolgimento di tutti gli Stati membri dell'Unione – e non solo di quelli della zona euro, com'è invece previsto per l'adozione delle misure fondate sull'art. 136, par. 1, TFUE dal par. 2 dello stesso articolo – nel procedimento di adozione dell'atto legislativo con il quale si provvederà alla sua istituzione.

Nello stesso tempo va anche ricordato che, in relazione ad alcune precedenti riforme legittimate in forza della stessa base giuridica[33], la dottrina ha già chiarito che l'art. 136 TFUE non permette di modificare la natura della *governance* economica, ma solo di migliorarla e rafforzarla. Al riguardo, si noti che lo stesso art. 136 TFUE prevede una clausola di conformità con le norme sul coordinamento economico, che possono essere rese più efficienti ed efficaci, ma non superate con degli strumenti di integrazione positiva sostanzialmente diversi da quelli già disponibili. Di conseguenza, ci si può domandare se il passaggio da un modello fondato sulla sorveglianza dei bilanci nazionali a un inizio (seppur ancora embrionale) di unione fiscale possa avvenire a Trattati invariati. Infatti, non si tratterebbe più solo di dare raccomandazioni ai governi su come sviluppare le loro politiche di bilancio interne, ma di creare una politica di bilancio propria della zona euro, dotata delle sue priorità strategiche e che favorisca la crescita economica dei suoi Paesi membri.

---

[33] L'art. 136 TFUE è già stato utilizzato come base giuridica per riformare la *governance* della zona euro negli anni immediatamente successivi allo scoppio della crisi del debito sovrano. Una delle misure più controverse approvate su questa base giuridica è stata l'introduzione di sanzioni semi-automatiche per i Paesi della zona euro che non rispettino le raccomandazioni europee nel quadro del coordinamento delle politiche economiche. Tale innovazione ha suscitato diverse critiche, che possono essere richiamate in relazione all'ipotesi di istituire un bilancio *ad hoc* per la zona euro sulla stessa base. Cfr. tra gli altri: R. Palmstorfer, *The Reverse Majority Voting under the "Six Pack": A Bad Turn for the Union?*, Eur. Law Journ., 20 (2014), pp. 186 ss.; K. Tuori - K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, *op. cit,* nota 2, pp. 170-171.

6.2. *I dubbi circa l'efficacia dello strumento*.

La seconda problematicità del progetto riguarda la capacità del bilancio della zona euro di perseguire effettivamente una maggiore convergenza e competitività dell'economia del blocco e quindi la stabilità dell'intera unione monetaria. Il fattore più rilevante da considerare al riguardo è sicuramente la dimensione del bilancio, aspetto sul quale la proposta franco-tedesca evita accuratamente di sbilanciarsi, rinviando a una decisione che dovrà essere presa nell'ambito del negoziato relativo al Quadro finanziario pluriennale[34].

Per comprendere quali saranno plausibilmente le cifre a disposizione del nuovo strumento si può fare riferimento alla precedente proposta della Commissione. È improbabile infatti che i governi accettino cifre sostanzialmente superiori, data l'ostilità di alcuni di loro all'intero progetto[35]. Ebbene, come si è già accennato, la Commissione prevedeva risorse decisamente limitate per la linea di bilancio della zona euro all'interno del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, precisamente 25 miliardi di euro per il programma di sostegno alle riforme e 30 miliardi di euro per la funzione di stabilizzazione.

Nell'ipotesi in cui i governi si accontentino di cifre simili, basteranno queste risorse a perseguire effettivamente gli obiettivi di stabilità e di convergenza della zona euro? I dubbi sono leciti. A tale proposito, si possono considerare come termine di paragone gli effetti avuti sull'economia europea dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSI), previsto dal c.d. Piano Juncker[36]. Quest'ultimo ha previsto l'uso di 21 miliardi di euro disponibili presso il bilancio dell'Unione e la BEI per mobilitare risorse dal settore privato intorno a progetti ad

[34] La mancata definizione della dimensione del bilancio nella proposta franco-tedesca è dovuta essenzialmente alla diversità di vedute dei due Paesi al riguardo. Mentre il governo francese auspicava una dotazione pari ad alcuni punti percentuali di PIL dell'area euro, il governo tedesco ha affermato che le somme a disposizione del bilancio dovranno essere massimo a due cifre. Cfr. l'intervista di Angela Merkel al *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen*, 3 giugno 2018.

[35] Un gruppo di governi con a capo i Paesi Bassi ha cercato inizialmente di boicottare il progetto di bilancio della zona euro. Il 23 giugno 2018 il ministro olandese delle finanze Wopke Hoekstra ha inviato una lettera co-firmata dai ministri di altri Paesi (Austria, Finlandia, Svezia, Danimarca, Lituania, Lettonia, Estonia, Irlanda, Belgio, Lussemburgo) al Presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno per esprimere una forte opposizione alla creazione di un bilancio della zona euro.

[36] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Un piano di investimenti per l'Europa*, Com(2014)903 final del 26 novembre 2014, http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-903-IT-F1-1.Pdf.

alto rendimento fino a 315 miliardi di euro, grazie a un effetto moltiplicatore di 1 a 15. Il programma è attivo sin dal 2015[37] e il Consiglio ne ha di recente previsto la proroga (c.d. EFSI 2.0)[38]. La maggior parte degli osservatori è tuttavia concorde nel ridimensionare il ruolo avuto da EFSI nella ripresa economica europea[39]. Si tratta, evidentemente, di uno strumento utile per accompagnare la crescita e favorire il coordinamento delle politiche di bilancio, ma che non ha di certo le risorse sufficienti per esercitare un impatto significativo sul ciclo economico degli Stati, né in tempi ordinari, né tantomeno durante una crisi. Pertanto, è improbabile che un bilancio così piccolo possa essere usato per assicurare un'effettiva convergenza dei Paesi della zona euro o in funzione anticiclica al fine di garantire la stabilità della zona euro nel suo complesso. Le analisi economiche più aggiornate suggeriscono che risorse adeguate per raggiungere gli obiettivi previsti dalla proposta franco-tedesca dovrebbero ammontare almeno ad alcune centinaia di miliardi di euro, tra l'1 e il 3% del PIL della zona euro a seconda delle effettive funzioni del bilancio[40].

L'efficacia del bilancio della zona euro dipenderà, oltre che dalla sua dimensione, anche da altri fattori. Per esempio, sarà rilevante il

---

[37] Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i Regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea,* n. L 169 del 1° luglio 2015, pp. 1 ss..

[38] Regolamento (UE) 2017/2396 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) 2015/1017 per quanto riguarda la proroga del Fondo europeo per gli investimenti strategici e l'introduzione del potenziamento tecnico di tale fondo e del polo europeo di consulenza sugli investimenti, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* n. L 345 del 27 dicembre 2017, p. 34 ss..

[39] Cfr. C. Tovo, *Il Fondo europeo per gli investimenti strategici: statuto giuridico, profili istituzionali e funzionamento*, Il Diritto dell'Unione Europea, 2016, pp. 357 ss., spec. p. 399; D. Rinaldi - J. Núñez Ferrer, *The European Fund for Strategic Investments as a New Type of Budgetary Instrument*, CEPS Research Report, No 2017/07, April 2017, p. 21, https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/04/RRpt%20No%202017-07%20EFSI.pdf.

[40] Cfr. A. Marzinotto, A. Sapir, G.B. Wolff, *What kind of Fiscal Union?*, Bruegel Policy Brief 2011/06, November 2011, p. 7; C. Allard *et al*., *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note 9/2013, p. 19, https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf; P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 217-218. La Commissione prevede una spesa di almeno il 2% del PIL dell'area euro per assicurare un'efficiente funzione di stabilizzazione: cfr. Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a European Investment Stabilisation Function*, SWD(2018) 297 final del 31 maggio 2018, p. 52, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-297-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

tipo di sostegno fornito dallo strumento, ovvero se questo servirà a concedere prestiti o trasferimenti[41]. Inutile dire che solo questi ultimi contribuirebbero in maniera significativa alla convergenza tra gli Stati, specialmente se questi sono già gravati da un livello di indebitamento pubblico elevato. Altro elemento che potrebbe influire sull'efficacia del bilancio riguarda la sua *governance*. Si è detto, al riguardo, che la proposta franco-tedesca affida la guida del meccanismo al Vertice euro e all'Eurogruppo, il cui funzionamento interno si basa sulla regola del consenso. Anche il fatto che il bilancio della zona euro dovrà essere negoziato nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale, la cui approvazione richiede l'accordo di tutti gli Stati membri dell'Unione, potrebbe pregiudicare la sua efficacia. In generale, in un quadro di *governance* prevalentemente intergovernativo l'operatività dello strumento dipenderà dall'esito di difficili accordi politici e compromessi tra gli Stati.

6.3. *Una limitata legittimità democratica*.

Oltre a pregiudicare l'efficacia dello strumento, il carattere prevalentemente intergovernativo del bilancio della zona euro rischia di minare anche la sua legittimità democratica. Come più volte detto, da quanto si evince dalla proposta franco-tedesca le decisioni fondamentali verranno prese dal Vertice euro e dall'Eurogruppo, senza un sostanziale coinvolgimento dell'unica istituzione che rappresenta nel loro insieme i cittadini dell'Unione, ossia il Parlamento europeo. Quest'ultimo, tuttavia, sarà chiamato ad approvare il Quadro finanziario pluriennale. Inoltre, la circostanza che il bilancio della zona euro sia concepito come parte integrante del bilancio dell'Unione implica che il Parlamento europeo potrà esercitare anche con riferimento ad esso il proprio potere di controllo sull'esecuzione del bilancio, che sfocia nella c.d. decisione di scarico. Un controllo indiretto potrà infine essere esercitato dai parlamenti nazionali, che tuttavia negli ultimi anni sono stati fortemente indeboliti a causa del rafforzamento del modello di sorveglianza e che comunque agiscono nell'interesse dei cittadini dei rispettivi Stati membri anziché nell'interesse generale dei cittadini dell'Unione.

---

[41] Lo strumento dovrebbe plausibilmente fornire trasferimenti, come quelli che avvengono nel quadro della politica di coesione. Allo stesso tempo, la Commissione aveva ipotizzato che alcuni strumenti di bilancio per la zona euro (in particolare la funzione di stabilizzazione) dovessero fornire prestiti e solo in minima parte trasferimenti.

7. Prospettive di sviluppo

Nonostante le criticità di cui si è detto, il progetto di bilancio della zona euro avanzato da Francia e Germania, come detto, sembra prefigurare un graduale passaggio di paradigma: la stabilità della zona euro non verrebbe assicurata solo tramite il rispetto della disciplina fiscale da parte degli Stati membri, ma anche tramite una politica di bilancio propria della zona euro parallela alla sua politica monetaria. Tale evoluzione si basa sulla presa d'atto che la politica economica all'interno dell'unione monetaria non può essere una responsabilità esclusivamente individuale, ma deve essere in qualche modo condivisa. Infatti, a causa della forte interdipendenza tra gli Stati membri dell'unione monetaria, ognuno di essi, quando agisce per sé, prende in realtà delle decisioni che influiscono anche sugli altri. Per assicurare o almeno incoraggiare questa responsabilità collettiva, è ormai necessaria la creazione di uno strumento di bilancio comune che abbia come *focus* la zona euro.

La questione fondamentale da comprendere è se questo progetto possa svilupparsi in modo da superare l'asimmetria dell'UEM e colmare i deficit della *governance* economica, che rendono la moneta unica un risultato ancora non pienamente acquisito. In altre parole, bisogna capire se il bilancio della zona euro possa in effetti trasformarsi in un'autentica capacità fiscale europea, auspicata da gran parte della dottrina e da numerosi attori istituzionali, oppure se rimarrà qualcosa di puramente simbolico. Per rispondere a questa domanda sarà necessario tenere in considerazione l'evoluzione di alcuni fattori nella fase di implementazione del progetto.

Il primo elemento rilevante è il rapporto tra paesi euro e paesi non euro. Come si è detto, la proposta franco-tedesca espressamente assoggetta il nuovo bilancio alle regole del Quadro finanziario pluriennale, al cui interno dovrebbe essere negoziato. Questo potrebbe fornire ai paesi non euro un diritto di veto, o comunque la capacità di influenzare le decisioni relative alla politica di bilancio della zona euro. Una simile eventualità renderebbe improbabile l'evoluzione dello strumento di bilancio in una vera capacità fiscale. Se mai avverrà, infatti, la difficile scelta di condividere la sovranità fiscale a livello europeo maturerà solo tra i paesi che condividono la sovranità monetaria e sono quindi responsabili della stabilità comune. Il coinvolgimento dei Paesi esterni invece non farà altro che rafforzare le posizioni più attendiste e minimaliste, che in nome dell'unità del quadro a 28 sono ostili a qualunque approfondimento dell'integrazione che preveda cessioni di sovranità a

livello europeo. Resta da vedere quanta autonomia la zona euro riuscirà a ritagliarsi per la gestione e lo sviluppo del nuovo bilancio, senza dover passare dalle decisioni all'unanimità di tutti i governi dell'Unione.

Un secondo elemento da tenere in considerazione è il mandato che il meccanismo riuscirà in effetti ad esercitare. Anche se per il momento sembrerebbe prevista solamente una funzione di incentivo alla convergenza, e non di stabilizzazione, bisogna vedere come il bilancio della zona euro verrà implementato in concreto. Investimenti condizionati al rispetto delle regole potrebbero comunque essere modulati tenendo conto delle difficoltà oggettive che i Paesi in tempo di crisi si trovano ad affrontare: gli Stati colpiti da shock economici potrebbero godere di un sostegno agli investimenti più significativo rispetto a quelli che vivono una fase espansiva del ciclo economico. In questo modo il bilancio della zona euro si avvicinerebbe ad una funzione stabilizzatrice per gli investimenti. Decisiva al riguardo sarà sicuramente la dimensione effettiva dello strumento. Come si è già osservato, un bilancio di poche decine di miliardi non farà la differenza né per la convergenza, né per la stabilizzazione della zona euro.

Infine, sarà necessario verificare il tipo di risorse a disposizione del meccanismo. Al momento sembra che il bilancio della zona euro sarà finanziato essenzialmente da contributi nazionali e non da vere risorse proprie. Evidentemente, dalla natura delle risorse dipenderanno anche le prospettive di sviluppo del bilancio. Laddove quest'ultimo venga finanziato con risorse autonome e specifiche, sarà più facile una sua emancipazione nella direzione di una vera capacità fiscale. Al contrario, laddove siano previsti solo trasferimenti dai bilanci nazionali, la logica dell'interesse particolare porterà i governi fiscalmente più solidi a impedire ogni futuro sviluppo dello strumento.

Andrea Santini[*]
Luca Lionello[*]

---

[*] Benché il presente scritto sia frutto di una riflessione congiunta dei due Autori, sono da attribuire a Luca Lionello i paragrafi 1-5 e ad Andrea Santini i paragrafi 6-7.

Trent'anni fa

L'EUROPA E IL MONDO DOPO IL 1989*

Le profonde trasformazioni che hanno sconvolto il panorama politico e costituzionale dell'Europa dellEst nel corso dell'anno 1989 sono da mettere sullo stesso piano delle grandi rivoluzioni del passato, dalla rivoluzione francese a quelle del 1848 e del 1917-18. Con esse hanno in comune due caratteristiche.

La prima è costituita dal fatto che le forze del rinnovamento hanno finora più distrutto che costruito, come non può non accadere nella fase esplosiva di ogni rivoluzione. L'itinerario storico del comunismo si è concluso. Sono caduti regimi autocratici, la cui identificazione con l'ideologia alla quale si richiamavano stava del resto diventando sempre più problematica. Al loro posto vi sono oggi grandi speranze, ma pochissime certezze. Non è ancora chiaro quale sarà l'ordine politico-sociale che nascerà dalle ceneri di quello distrutto. Il futuro deve essere ancora pensato e organizzato, e ovunque si presenta gravido di minacce.

La seconda è costituita dal fatto che, come in tutte le rivoluzioni del passato, le trasformazioni istituzionali nell'Europa orientale hanno rispecchiato all'interno dei singoli paesi una profonda trasformazione dell'equilibrio internazionale. Il declino del bipolarismo russo-americano era in corso da tempo, ed era stato fortemente accelerato dalla sempre più evidente assurdità della logica della dissuasione fondata sulla corsa suicida agli armamenti nucleari. Non per nulla l'impulso al processo – grazie alla felice concomitanza della comparsa di un uomo storco – è stato dato dall'Unione Sovietica, cioè dal paese che si trovava ad essere più pesantemente schiacciato dal peso insostenibile di un tipo di equilibrio che i rapporti di forza reali avevano reso obsoleto da tempo.

* Si tratta dell'editoriale pubblicato su *Il Federalista*, 31, n. 3 (1989), p. 199.

* * *

I fattori interni e quelli internazionali non possono essere disgiunti nel tentativo di comprendere quali possibili direzioni potrà prendere nei prossimi anni la storia europea e di conseguenza, in un mondo ormai strettamente interdipendente, quella mondiale.

Ciò che sembra di poter affermare con sicurezza è che, se un nuovo ordine sufficientemente stabile ed evolutivo non prenderà forma in tempi brevi, la strada che imboccherà l'Europa centro-orientale sarà quella del nazionalismo e dell'anarchia internazionale. Ciò sarà inevitabile perché, in mancanza di nuove forme di organizzazione della convivenza civile e dei rapporti tra gli Stati, la fine dell'equilibrio bipolare e la caduta concomitante dello schermo ideologico del confronto tra democrazia e comunismo lasceranno sul campo, come solo principio di legittimità comunemente accettato, il principio nazionale. Del resto i segnali d'allarme che danno la misura della realtà e dell'importanza di questo rischio si moltiplicano. Essi si manifestano in tre distinti scacchieri: quello tedesco, con la riapertura del problema della riunificazione; quello dei paesi ex-satelliti dell'Unione Sovietica, con i problemi di confine legati all'inestricabile groviglio etnico che già aveva reso ingovernabile la regione nel periodo tra le due guerre; e quello dell'unione Sovietica stessa, che le numerose spinte autonomistiche e secessionistiche a sfondo etnico e/o religioso mettono di fronte al pericolo di un vero e proprio processo di disgregazione.

Sarebbe irresponsabile nascondersi la gravità delle conseguenze che si manifesterebbero in Europa e nel mondo se gli eventi imboccassero la strada del nazionalismo. Gli Stati dell'Europa orientale non dispongono di un territorio abbastanza vasto per garantire – in assenza di un forte grado di integrazione in uno spazio continentale – uno sviluppo economico compatibile con il mantenimento della democrazia appena conquistata. Né questa ha una base abbastanza solida per reggere alla prova alla quale sarebbe sottoposta da forti tensioni nazionali. E' quindi prevedibile che i loro regimi degenererebbero rapidamente verso forme autoritarie di nazional-populismo.

D'altro lato, se le due Germanie imboccassero risolutamente la strada della riunificazione – il che sarebbe inevitabile in mancanza di alternative credibili – l'intero equilibrio europeo ne verrebbe sconvolto. La nascita, o la sola forte aspettativa della nascita, al centro dell'Europa, di uno Stato nazionale di ottanta milioni di abitanti e dotato di un formidabile potenziale economico darebbe impulso al disegno della creazione di una zona di influenza tedesca e di un'area di egemonia del marco

allargata ad alcuni paesi dell'Est; un disegno certamente debole e instabile a lunga scadenza, ma che nell'immediato avrebbe forza sufficiente per mettere in discussione l'esistenza stessa della Comunità.

Le spinte centrifughe all'interno dell'Unione Sovietica infine non potrebbero essere controllate che facendo leva sul nazionalismo grande-russo. Sarebbe la sconfitta della politica di Gorbaciov – magari ad opera dello stesso Gorbaciov. L'Unione Sovietica ritroverebbe la sua unità non più sotto il segno del comunismo, ma sotto quello del nazionalismo attraverso il dominio del gruppo nazionale più forte.

Certo è che la storia non si ripete, e che, anche se tutte queste ipotesi si realizzassero, nulla ritornerebbe ad essere come prima. Sarebbero verosimilmente poste le premesse per un nuovo inizio, in un quadro più vasto, del processo di integrazione europea. Ma i tempi si allungherebbero indefinitamente e nel breve-medio termine risorgerebbero le tensioni politiche e il disordine economico. Si dissolverebbero le speranze suscitate da Gorbaciov e l'equilibrio mondiale riprenderebbe la strada tradizionale dei rapporti di forza, anche se la sua fisionomia si trasformerebbe e il suo baricentro tenderebbe di nuovo a spostarsi verso l'area del Pacifico.

* * *

E' un fatto che la via al nazionalismo dell'Europa centro-orientale è vista in molti settori dello schieramento politico in tutti i paesi europei – a cominciare dalle due Germanie – con lucida preoccupazione. Così come è sentita dovunque l'esigenza di trovare forme di unità e di collaborazione tra le nazioni grazie alle quali sia possibile contenere le spinte nazionalistiche e creare in Europa un equilibrio stabile e pacifico.

Il quadro più ampio che si sta delineando in questa prospettiva è quello dei paesi partecipanti alla Conferenza di Helsinki, comprendente quindi sia l'Unione Sovietica che gli Stati Uniti. E' il quadro nel quale si colloca la proposta di Gorbaciov della "Casa comune europea". Ed è indubbio che questa è la dimensione nella quale si pone il problema della sicurezza in Europa. Molti, troppi, dimenticano che ciò che è accaduto e sta accadendo in Europa orientale è stato ed è una conseguenza del corso politico voluto e lanciato da Gorbaciov, e che il processo di democratizzazione negli Stati della regione può continuare soltanto perché Gorbaciov mantiene il controllo delle leve del potere nel suo paese in un quadro di distensione internazionale. Proporsi di sfruttare gli avvenimenti dell'Est europeo in chiave antisovietica sarebbe quindi oggi il massimo dell'insensatezza e dell'irresponsabilità.

Il processo va gestito con e non contro l'Unione Sovietica, così come va gestito con e non contro gli Stati Uniti, che rimangono un polo decisivo del nuovo equilibrio. Quello della conferenza di Helsinki deve diventare quindi il quadro nel quale si istituzionalizza la distensione e si liberano le risorse necessarie non solo per avviare grandi progetti di cooperazione economica tra Ovest e Est, ma anche per impostare su nuove basi i rapporti tra Nord e Sud del pianeta, ponendo così le premesse per la creazione di quello che Einstein chiamava un governo mondiale parziale. In questo modo sarebbe possibile realizzare un decisivo rafforzamento dell'ONU, che può funzionare efficacemente – fino a che il mondo rimane diviso in una pluralità di Stati sovrani – soltanto sulla base di una stabile collaborazione tra gli Stati che esercitano le massime responsabilità mondiali.

* * *

Il quadro di Helsinki è essenziale per bloccare la rinascita del nazionalismo, per garantire la sicurezza in Europa e nel mondo e per creare il primo embrione di un governo mondiale parziale. Ma oggi il progetto della "Casa comune" è ancora poco più di uno slogan, che esprime un'esigenza più che proporre una soluzione. Anche se dovesse essere rafforzato da un'impalcatura istituzionale di tipo confederale, esso rimarrebbe pur sempre, nella misura in cui si basasse esclusivamente sugli Stati nazionali esistenti, un quadro instabile, incerto nella sua fisionomia e incapace di contenere le spinte alla disgregazione che il processo ha finora sprigionato.

Perché si consolidi e prevalga sul corso alternativo della ripresa del nazionalismo, si dovranno risolvere molti e difficili problemi di sistemazione interna dell'Europa attraverso la definizione della struttura dei vari raggruppamenti di Stati già esistenti, l'eventuale creazione di nuovi raggruppamenti e la sistemazione dei loro rapporti reciproci. Sarebbe un esercizio inutile, allo stato dei fatti, pretendere di far profezie sulla durata e sulle possibili trasformazioni della NATO e del Patto di Varsavia, sugli esiti finali del processo di riforma del COMECON, sulla nascita di qualche nuova forma di collaborazione istituzionalizzata tra paesi dell'Est europeo, sull'evoluzione dei rapporti di questi ultimi con l'EFTA e la CEE e tra queste e il COMECON nel suo insieme.

Una cosa però è certa. Perché il progetto della "Casa comune" acquisti la capacità di stabilizzare la distensione in Europa e nel mondo, essa deve mettere in vista prospettive che diano una risposta chiara e comprensibile per tutti alle speranze suscitate dal nuovo corso di Gor-

baciov. Essa deve presentarsi come un quadro capace di evolvere verso forme irreversibili di integrazione sempre più stretta e di progressivo consolidamento della democrazia.

Ciò potrà avvenire soltanto se avrà inizio, al suo interno, un processo di costruzione federale. Esso imporrebbe con l'evidenza dei fatti alla coscienza di tutti la verità che oggi la sola alternativa storica al nazionalismo è il federalismo, in quanto esso è l'unica formula che consenta di affermare la democrazia in un quadro internazionale. Qualunque soluzione di tipo confederale, come nella più favorevole delle ipotesi non potrà che essere nella sua fase iniziale quella della "Casa comune", può quindi essere accettata e promossa unicamente in quanto stazione di passaggio verso uno sbocco federale.

* * *

Il solo ambito nel quale questo grande esperimento storico può essere iniziato è quello della Comunità europea, o il quadro più ristretto di quelli tra i suoi Stati membri che saranno disposti a fare da battistrada, nella consapevolezza che gli altri seguiranno. Del resto, soltanto dando un deciso impulso al processo di unificazione federale in questo quadro sarà possibile porre in termini non destabilizzanti il problema dell'unificazione delle due Germanie. Il nodo politico decisivo da sciogliere oggi è quindi quello dell'Unione monetaria europea e della struttura delle istituzioni della Comunità. Il corso che gli eventi della politica mondiale imboccheranno nel prossimo futuro non dipende più da Gorbaciov – che pure ha messo in moto il processo – né da Bush, ma dalle decisioni che sapranno o non sapranno prendere i Capi di governo dei Dodici. E non a caso la Comunità ha recentemente assunto una posizione centrale nella visione politica sia del leader sovietico che di quello americano.

I risultati del Consiglio europeo di Strasburgo inducono a pensare che i Capi di governo della Comunità – con l'eccezione d'obbligo della Signora Thatcher – siano consapevoli delle loro responsabilità storiche. Il governo della Repubblica Federale in particolare, seppure in un clima emotivo reso difficile dall'apertura del muro di Berlino, posto di fronte alla scelta tra proseguire sulla strada dell'Unione monetaria e cedere alla tentazione – probabilmente più produttiva dal punto di vista elettorale – di sacrificarla sull'altare dell'unità tedesca e del rafforzamento e dell'estensione dell'area di egemonia del marco, ha scelto la prima alternativa. L'Unione monetaria, e quindi la prospettiva dell'Unione politica, hanno fatto a Strasburgo un importante passo avanti. Lo stesso ingresso dell'Italia nella banda ristretta dello SME è un segno del fatto

che le aspettative del pubblico e degli operatori sono orientate nel senso dell'irreversibilità del processo.

Certo molto resta ancora da fare. Il processo di unificazione monetaria non ha nemmeno concluso la sua prima fase, di gran lunga la meno impegnativa delle tre previste dal piano Delors. L'Unione politica, incessantemente evocata ed auspicata da più parti, e che ha ricevuto la solenne approvazione del popolo italiano con il referendum del giugno scorso, è ancora al punto di partenza. Ma ormai tutti gli alibi sono caduti e gli avvenimenti dell'Europa orientale, con il loro ritmo incalzante, costringono – almeno temporaneamente – al silenzio tutti coloro che finora hanno frenato il cammino dell'Europa in nome del "realismo". Gli obiettivi, le procedure e gli strumenti, dopo anni di proposte e di dibattiti, sono chiari davanti a tutti. Non resta che agire, e agire in fretta.

Il Federalista

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Anna Costa, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, Segretaria del Centro regionale lombardo del Movimento federalista europeo.

Paolo Giannelli, membro di Insieme in Europa, consulente ed esperto in Politiche migratorie e dell'Unione europea.

Piero Angelo Lazzari, membro della Sezione di Pavia del Movimento federalista europeo.

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

Fabio Masini, vice-Presidente del Movimento Europeo Italia, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, Professore associato di Storia del pensiero economico, Università di Roma 3.

Nunziante Mastrolia, *Senior Fellow* dello *European Centre for International Affairs*, Direttore del Centro studi Eleatiche, Roma.

Paolo Milanesi, membro del Movimento federalista europeo e del Comitato direttivo della Sezione di Pavia della Gioventù federalista europea.

Davide Negri, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

Andrea Santini, Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

Giulio Saputo, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, membro dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo.

Direttore Responsabile: Elio Cannillo – Editrice EDIF – Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1999 –Tipografia Pi-Me, Pavia.
Poste italiane s.p.a. – Spedizione in Abbonamento postale – D.L. 353/20003 (conv. in L. 27/20/2004 n. 46) articolo 1, comma 2, DCB Pavia.