

Forum online di partecipazione civile

# PER UNA NUOVA CONSAPEVOLEZZA POLITICA

*Nove lezioni per l'Europa*





# PER UNA NUOVA CONSAPEVOLEZZA POLITICA. NOVE LEZIONI PER L'EUROPA

*Forum online di partecipazione civile*



Milano 2021

*Il presente volume* raccoglie gli interventi del Forum di partecipazione civile, dal titolo *Per una nuova consapevolezza politica, nove lezioni per l'Europa*, promosso dall'Istituto Luigi Sturzo ed il Centro di Ricerca e Studi Storici e Sociali in collaborazione con la Fondazione Giorgio La Pira e l'Istituto Giuseppe Toniolo di Studi Superiori, svolto tra febbraio e marzo del 2019.

---

Con la collaborazione di



Con l'adesione di



© 2021 EDUCatt - Ente per il diritto universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1 - 20123 Milano  
tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);  
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri  
Associato all'AIE – Associazione Italiana Editori  
isbn: 978-88-9335-913-9

# SOMMARIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUZIONE  |    |
| <i>Un Forum civile per l'Europa</i>   | 5  |
| MAURIZIO AMBROSINI  |    |
| <i>Accogliere, governare e integrare l'immigrazione: una questione di civiltà</i> | 7  |
| NICOLA ANTONETTI  |    |
| <i>L'Unione Europea tra Stati e popoli</i>  | 27 |
| RENATO BALDUZZI   |    |
| <i>Ha senso parlare di una Costituzione europea?</i>                              | 35 |
| MICHELE NICOLETTI   |    |
| <i>L'identità dell'Europa e i suoi valori</i>                                     | 43 |
| ROMANO PRODI  |    |
| <i>L'Europa in un mondo sotto sopra</i>   | 51 |
| CARLO COTTARELLI  |    |
| <i>L'Europa: non solo rigore. La scommessa è lo sviluppo</i>                      | 59 |
| MASSIMO BORDIGNON   |    |
| <i>Riforme europee ed opportunità per l'Italia</i>                                | 65 |
| ALESSANDRO ROSINA   |    |
| <i>Cittadini europei: giovani senza frontiere</i>                                 | 85 |
| VERA NEGRI ZAMAGNI  |    |
| <i>Tra globalizzazione e neo sovranismi: quale futuro per l'economia</i>          | 89 |



## UN FORUM CIVILE PER L'EUROPA

Il tema europeo è oggi di grande attualità: a esso si collegano un'idea della politica, e una visione umanistica che rendono credibile lo sviluppo dell'integrazione tra i popoli. Tuttavia, l'attuale *governance* che regola la vita dell'Unione europea mostra evidenti limiti. Questi non possono e non devono scoraggiare la volontà di proseguire insieme un cammino che ha già assicurato per molti decenni la pace, lo sviluppo economico e la creazione della nuova soggettività europea ma chiamano anche ad un di più di intelligenza e coraggio politici. Dentro queste coordinate storiche, le elezioni che si sono svolte nella primavera 2019 assumono dunque un significato che investe la stessa concezione della nuova Europa e le singole politiche nazionali.

L'Istituto Luigi Sturzo ed il Centro di Ricerca e Studi Storici e Sociali in collaborazione con la Fondazione Giorgio La Pira, l'Istituto Giuseppe Toniolo di Studi Superiori, la fondazione Achille Grandi, ed una fitta rete di realtà del mondo cattolico, da riviste come "Aggiornamenti sociali", "il Regno" e "Dialoghi", ad associazioni come Argomenti2000 ed alcuni centri studi diffusi sul territorio, hanno promosso un Forum di partecipazione civile, dal titolo "Per una nuova consapevolezza politica: nove lezioni per l'Europa".

La finalità dichiarata è stata quella di offrire un'informazione puntuale sull'Europa, su alcuni aspetti significativi a livello culturale, sociale, economico e politico. L'iniziativa è risultata un valido servizio rivolto a quanti sono interessati a queste tematiche contribuendo a diffondere un alfabeto comune che consenta di condividere progetti e soluzioni nazionali ed europee. La proposta intende essere un primo esperimento, una prima risposta cui altre seguiranno, per favorire attraverso uno strumento agile come il digitale, un possibile servizio formativo per quell'impegno sociale dei cattolici che, come ha ricordato mons. Bassetti, solo tre anni fa sembrava un'opzione tra le tante, mentre oggi sta diventando sempre più una necessità impellente.

Il Forum ha raccolto i contributi, con le rispettive competenze, di docenti universitari provenienti da varie università italiane ed ha coinvolto numerose persone interessate alle tematiche europee, il tutto nella prospettiva di offrire argomenti atti ad acquisire maggiore consapevolezza delle sfide e dei cambiamenti economici, politici e istituzionali. Tra i destinatari vi sono studenti in possesso di laurea triennale, magistrale, dottorandi, dottorati e professionisti, e per tutti il forum ha costituito una valida occasione di aggiornamento.

Le lezioni, che qui riportiamo in una versione sintetica, si sono aperte con un intervento di **Maurizio Ambrosini** su *L'Europa dei popoli: le migrazioni oltre gli stereotipi*, cui è seguita una lezione di **Nicola Antonetti**, *Europa tra stati e popoli*. **Renato Balduzzi** ha proposto una riflessione tal titolo: *Ha senso parlare di una costituzione europea?*, mentre **Michele Nicoletti**, dell'Università di Trento ha affrontato l'argomento *L'identità europea tra valori e diritti*. **Romano**

**Prodi** ha offerto uno sguardo generale su *L'Europa in un mondo sottosopra*, mentre **Carlo Cottarelli** ha parlato di *Europa: non solo rigore. La scommessa è lo sviluppo*. Completano il percorso gli interventi di **Massimo Bordignon**, *L'Europa dopo Brexit: scenari politici ed economici*, **Alessandro Rosina**, *Cittadini europei: giovani senza frontiere* e **Vera Zamagni**, *Tra globalizzazione e neo sovranismi quale futuro per l'economia italiana?* Questi testi, qui raccolti, possono costituire, anche a distanza di tempo, un utile strumento di approfondimento e, come si è detto, favorire un confronto e un dialogo tra realtà associative e culturali.

Abbiamo bisogno di un'Unione europea forte ed efficace, un'Unione Europea che sia leader globale nella transizione verso uno sviluppo sostenibile, climaticamente neutrale e trainato dal digitale. Occorre un'Unione Europea nella quale ci possiamo tutti identificare, certi di aver fatto tutto il possibile a beneficio delle generazioni future. Insieme possiamo raggiungere quest'obiettivo.

È un passaggio della lettera ai cittadini europei firmata dal Presidente della Repubblica, **Sergio Mattarella**, insieme ad altri Capi di Stato, in occasione della recente "Giornata dell'Europa" (8 maggio 2021).

La lunga e drammatica situazione pandemica che ha investito l'intero continente così come tante altre parti del mondo, ha reso evidente la necessità e l'utilità di una coesione maggiore tra gli Stati, nella prospettiva non solo della cura e dell'intervento sanitario per debellare il virus ma anche della individuazione delle necessarie forme di sinergia che possano favorire la ricostruzione dei tessuti economici e la ripresa di uno sviluppo solidale. Farci carico delle tante criticità in una prospettiva di maggiore coesione culturale, sociale e politica, costituisce una strada obbligata.

*Ernesto Preziosi,*  
Presidente Centro di Ricerca e Studi Storici e Sociali

*Nicola Antonetti,*  
Presidente Istituto Luigi Sturzo, Roma

Milano, venerdì 22 febbraio

## ACCOGLIERE, GOVERNARE E INTEGRARE L'IMMIGRAZIONE: UNA QUESTIONE DI CIVILTÀ

Maurizio Ambrosini

Università degli studi di Milano

La percezione di un'immigrazione montante e drammatica è un dato di senso comune così potente e comunemente accettato da non essere mai posto in discussione. Lo stesso accade per il rapporto tra immigrazione e povertà. E pochi osano avanzare dubbi nei confronti dell'insostituibile slogan "aiutiamoli a casa loro". In realtà anche chi vorrebbe stare dalla parte degli immigrati o almeno assumere una posizione equilibrata accetta l'inquadramento del fenomeno fornito da un senso comune largamente ostile. Come afferma uno dei più noti testi sull'argomento, "mentre i tassi di migrazione a livello globale sono rimasti relativamente stabili nell'ultimo mezzo secolo, l'importanza politica delle migrazioni è fortemente cresciuta" (Castles, de Haas e Miller, 2014: 1). Il primo passo per un approccio serio alla questione consiste dunque nel prendere conoscenza di qualche dato fondamentale e interpretarlo adeguatamente.

### *Identificare gli immigrati: una questione non banale*

L'immigrazione è antica come l'umanità, ma in epoca moderna è stata definita e regolata in rapporto al concetto di nazione e all'istituzione degli Stati nazionali. La costruzione delle identità nazionali si è basata sull'idea di comunità omogenee, solidali al loro interno e racchiuse entro confini ben definiti. Gli immigrati internazionali hanno sempre rappresentato un inciampo rispetto ai progetti di formazione di società coese sotto l'insegna della bandiera nazionale: sono stranieri, portatori generalmente di lingue e abitudini diverse da quelle localmente prevalenti, che vengono a insediarsi sul territorio della nazione (Ambrosini, 2014).

A partire da questa premessa, possiamo introdurre il concetto di immigrato così come viene definito dall'ONU: *una persona che si è spostata in un paese diverso da quello di residenza abituale e che vive in quel paese da più di un anno*. La definizione include tre elementi: l'attraversamento di un confine nazionale; lo spostamento in un altro paese, diverso da quello in cui il soggetto è nato o ha vissuto abitualmente nel periodo precedente il trasferimento; una permanenza prolungata nel nuovo paese, fissata convenzionalmente in almeno un anno. Intende chiarire così che l'immigrato non è un turista, un partecipante a un congresso di pochi giorni, un operatore commerciale che accede a una fiera o viaggia per incontrare dei clienti.

Nella vita quotidiana però la definizione assume una declinazione operativa sensibilmente diversa. Di fatto noi definiamo come *immigrati* solo una



parte degli stranieri che risiedono stabilmente e lavorano nel nostro paese. Ne sono esentati non solo i cittadini francesi o tedeschi, ma pure statunitensi, giapponesi e coreani, anche quando ricadono nella definizione convenzionale di immigrato prima riportata. Raramente si contesta a un cittadino statunitense o giapponese il diritto di entrare, uscire e circolare nel nostro paese. Gli si consente di portare con sé la propria famiglia. Il riconoscimento dei suoi titoli di studio, benché non proprio agevole, gode di un trattamento preferenziale rispetto a quello a cui sono sottoposti i titoli in possesso dei cittadini di paesi più deboli (Ambrosini, 2017).

Lo stesso vale per il termine *extracomunitari*, un concetto giuridico (non appartenenti all'Unione europea), diventato invece sinonimo di "immigrati", con conseguenze paradossali: non si applica agli statunitensi, ma molti continuano a usarlo per i rumeni. Di fatto il termine ha recuperato la sua valenza etimologica: noi chiamiamo extracomunitari coloro che non fanno parte della nostra comunità intesa in senso lato, di cittadini del Nord del mondo: della nostra comunità di benestanti, se la vediamo in una prospettiva globale.

Immigrati (ed extracomunitari) sono dunque ai nostri occhi soltanto gli stranieri provenienti da paesi che classifichiamo come poveri, mai quelli originari di paesi sviluppati. Il concetto contiene quindi un'implicita valenza peggiorativa: in quanto poveri, questi stranieri sono minacciosi, perché potrebbero volerci portare via qualcosa, oppure sono bisognosi di assistenza, e quindi suscettibili di rappresentare un carico per la nazione; e comunque sono considerati meno evoluti e civilizzati di noi.

C'è però un'interessante eccezione: si riferisce ai cittadini di paesi di per sé classificabili come luoghi di emigrazione, ossia poveri e arretrati, ma individualmente riscattati dall'eccellenza nello sport, nella musica, nell'arte, o quanto meno negli affari. Neanche a essi si applica l'etichetta di "immigrati": il loro successo li ha affrancati da quella condizione di povertà che si associa intrinsecamente alla nozione di immigrato. Come ha detto qualcuno, "la ricchezza sbianca". Il calciatore africano o l'uomo d'affari medio-orientale non allarma particolarmente le società riceventi, e anche le sue eventuali diversità, religiose o alimentari, sono ampiamente tollerate. La stessa rappresentazione della diversità, e della sua eventuale minaccia per l'identità culturale della società ricevente, non sembra coinvolgere i benestanti.

Si può quindi affermare che l'impiego del concetto di immigrato allude alla percezione di una doppia alterità: una nazionalità straniera e una condizione di povertà. Generalmente, quando un individuo o un gruppo riesce a liberarsi di uno di questi due stigmi, cessa di essere considerato un immigrato.

*Gli immigrati e i flussi migratori sono diversi e più vari di come li rappresentiamo*

Possiamo poi distinguere su scala internazionale, al seguito di Wihtol de Wenden (2016), quattro distinti flussi migratori. Il primo va dal Nord al Nord del mondo, e interessa circa 50 milioni di persone: in maggioranza giovani qualificati che hanno nei luoghi di arrivo gli stessi diritti di cui godono nei paesi di origine. Alcuni si trovano nella peculiare condizione dei frontalieri, abitando in un paese e lavorando in un altro. Altri circolano, vivendo la mobilità come

stile di vita. In generale anche quando s'insediano in modo permanente questi residenti in paesi stranieri non sono definiti immigrati, si preferisce parlare per esempio di professionisti "mobili": la mobilità si riferisce agli spostamenti dei privilegiati, l'immigrazione agli analoghi spostamenti dei deboli. Tuttavia occorre riconoscere che l'abolizione delle frontiere interne nell'area Schengen ha realizzato uno spazio di libera circolazione delle persone che non ha eguali nel mondo, anche se oggi molti tendono a dimenticarlo o a rinnegarne il valore.

Un flusso corrispondente va dal Sud al Sud del mondo e coinvolge circa 70 milioni di persone. Sono spostamenti solitamente più facili di quelli diretti verso i paesi del Nord globale, ma danno accesso a pochi diritti, non solo politici ma anche civili e sociali: per es. con riguardo al ricongiungimento familiare, alla tutela contro trattamenti ingiusti, a volte anche alla libertà religiosa. Un caso rilevante di polo di attrazione di una cospicua immigrazione è quello dei paesi della regione del Golfo Persico, ma si tratta anche di un caso particolarmente deplorabile in materia di riconoscimento dei diritti degli immigrati. Nel Sud del mondo in generale comunque i migranti godono nei paesi riceventi di diritti altrettanto scarsi di quelli di cui fruivano nei paesi di origine.

Più o meno lo stesso numero di persone si sposta sull'asse Sud-Nord del mondo, anche se questi sono gli unici che prendiamo in considerazione quando parliamo di immigrati. Qui un fenomeno degno di nota è la crescita del numero di donne, che sono ormai globalmente quasi la metà degli immigrati internazionali, e togliendo l'Africa sarebbero la maggioranza. Un altro aspetto importante è la crescita di migrazioni irregolari, in relazione all'inasprimento delle restrizioni fraposte all'attraversamento delle frontiere.

Un ultimo fenomeno minoritario (20 milioni di persone), ma in crescita, concerne gli spostamenti dal Nord verso il Sud del mondo. Anche in questo caso, raramente si usa il termine immigrazione, si preferisce per esempio parlare di espatriati. Può trattarsi di anziani che cercano luoghi più soleggiati e meno costosi per godersi la pensione, di giovani incuriositi dall'altrove o alla ricerca di opportunità, di manager, professionisti o cooperanti. Tutti costoro incontrano raramente problemi all'ingresso. In virtù dei loro passaporti forti conservano i diritti sociali e politici di cui godevano nei paesi di origine e possono muoversi agevolmente attraverso le frontiere senza temere di essere etichettati e perseguiti come migranti irregolari. Ciononostante possono essere esclusi da alcuni diritti, come quello di proprietà, nei paesi in cui risiedono.

Va introdotta a questo punto un'altra precisazione: il termine generale "immigrati" è sempre meno adeguato per cogliere le varie articolazioni delle popolazioni che si spostano attraverso i confini e si insediano in maniera relativamente stabile in altri paesi. Oltre ai tradizionali immigrati per lavoro, o "migranti economici", come oggi si tende a definirli, troviamo gli immigrati stagionali, che entrano per brevi periodi, chiamati per soddisfare le esigenze di settori come l'agricoltura o l'industria alberghiera. Abbiamo poi gli immigrati qualificati e gli imprenditori, molto in vista nei

documenti ufficiali sulle politiche migratorie: il settore sanitario è probabilmente quello che su scala globale ne usufruisce maggiormente. In parte simili a loro sono gli studenti, essi pure coinvolti in una crescente mobilità internazionale, ma spesso anche sospettati, per esempio nel Regno Unito, di essere cercatori di lavoro sotto mentite spoglie. Negli Stati Uniti sono circa un milione, malgrado i costi degli studi e i vincoli imposti dall'amministrazione Trump, in Canada superano i 300.000, nel Regno Unito sfiorano i 400.000. È un caso di immigrazione pressoché invisibile sotto il profilo sociale e mediatico. Al polo opposto dei percorsi biografici, emerge il già richiamato fenomeno di emigrazione di pensionati. Alle migrazioni per lavoro seguono i ricongiungimenti familiari e gli ingressi per matrimonio: da anni questo è in realtà il principale canale d'ingresso in molti paesi sviluppati, come gli Stati Uniti e la Francia. Alcuni paesi hanno introdotto delle restrizioni, ma le convenzioni sui diritti dell'infanzia e della famiglia nei paesi democratici sono una barriera contro le limitazioni dei ricongiungimenti familiari. Il crescente riconoscimento pubblico delle unioni di fatto e delle unioni omosessuali complica ancora di più gli sforzi di delimitazione del concetto di famiglia e dei legittimi pretendenti al ricongiungimento.

### *Siamo invasi dai rifugiati?*

La guerra in Siria e Iraq ha costretto alla fuga circa cinque milioni di profughi. Solo una modesta minoranza secondo i dati dell'UNHCR (2016; 2017; 2018), mediamente i più attrezzati e selezionati, arrivano in Europa, ma questo basta a scatenare paure e rifiuti. In realtà l'84% delle persone costrette a lasciare le proprie case (65,6 milioni nel 2016, 20 al minuto, la metà circa minorenni) trova accoglienza in paesi del terzo mondo. 40,3 milioni sono sfollati interni, accolti in altre regioni dello stesso paese. Gli altri 25 milioni sono perlopiù bene o male insediati nei paesi limitrofi. Meno del 10% arriva in Europa. Il Libano ha accolto più rifugiati siriani dei 28 paesi dell'UE messi insieme, con un'incidenza stimata oggi intorno ai 169 ogni 1.000 abitanti, oltre a 460.000 palestinesi conteggiati a parte, mentre la Giordania supera gli 80 su 1.000 e la Turchia sfiora i 40. Per offrire dei termini di paragone, si può ricordare che la Svezia è sopravanzata dal Ciad con circa 35 rifugiati ogni 1.000 abitanti, l'Italia si colloca a quota 3, con circa 180.000 rifugiati accolti a fine 2016. I termini di paragone in numeri assoluti sono 2,9 milioni per la Turchia (ora saliti a 3,5: UNHCR 2018), 1,4 milioni per il Pakistan, 1 milione per il Libano, 980.000 per l'Iran, 940.000 per l'Uganda, 790.000 per l'Etiopia, mentre solo la Germania è in una posizione relativamente elevata in graduatoria con 670.000 persone accolte nel 2016. I paesi più poveri del mondo, tutti situati in Africa (Camerun, Ciad, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, Kenya, Sudan, Uganda) accolgono 4,9 milioni di rifugiati internazionali, pari al 28% del totale (UNHCR, 2017). Eppure in Europa e in Italia predomina l'idea dell'invasione di una folla incalcolabile di richiedenti asilo.

Considerazioni analoghe valgono per l'immigrazione in generale: il discorso pubblico ripete ogni giorno che siamo di fronte a un fenomeno gigantesco, in tumultuoso aumento, che proverrebbe principalmente dall'Africa e dal Medio Oriente e sarebbe composto soprattutto da maschi mussulmani. I dati disponibili ci dicono invece che l'immigrazione in Italia dopo anni di crescita è sostanzialmente stazionaria (appena +52.000 nel 2015), intorno ai 5,5 milioni di persone, che diventano 5,9 milioni tenendo conto delle stime sulle presenze irregolari (Fondazione Ismu 2016). Gli immigrati sono arrivati per lavoro in un primo tempo, poi per ricongiungimento familiare, con circa un milione di minori e 2,3 milioni di occupati regolari. Pochissimi per asilo, va ribadito: il 3% del totale. Come se non bastasse, le statistiche dicono che l'immigrazione in Italia è prevalentemente europea, femminile e proveniente da paesi di tradizione cristiana (tab.1).

| <i>Rappresentazione corrente</i>            | <i>Evidenza statistica</i>  |
|---|---|
| Immigrazione in drammatico aumento          | Immigrazione stazionaria (5,5-5,9 milioni di persone)   |
| Asilo come causa prevalente                 | Lavoro (prima) e famiglia (poi) come cause prevalenti. Asilo marginale (170.000 persone attualmente accolte nel sistema di protezione: circa 3% del totale) |
| Provenienza dall'Africa e dal Medio Oriente | Prevalentemente europea   |
| Largamente maschile                         | Prevalentemente femminile   |
| Quasi sempre mussulmana                     | Proveniente in maggioranza da paesi di tradizione cristiana   |
| Largamente improduttiva                     | 2,4 milioni di occupati regolari, oltre il 10% dell'occupazione complessiva   |
| Dipendente dal sistema di welfare           | Poco dipendente dal welfare: pochi pensionati, pochi ammalati   |
| Fardello per lo Stato sociale               | Vantaggiosa per lo Stato sociale, grazie a tasse, contributi e consumi  |

Tabella 1. *Rappresentazione e realtà dell'immigrazione*

L'incremento dell'immigrazione negli ultimi anni è stato praticamente nullo. La crisi economica ha condizionato le strategie dei migranti, e in modo particolare i nuovi arrivi. Mentre per circa trent'anni il mercato ha assorbito manodopera immigrata, obbligando governi di ogni colore a varare ben sette sanatorie in 25 anni, ora il sistema economico sta comunicando il messaggio che nella fase attuale non ha bisogno di nuovi lavoratori. Persino i ricongiungimenti familiari risentono dell'avversa congiuntura economica e le stesse nascite da genitori immigrati sono calate negli due anni: erano quasi 80.000 nel 2012, sono scese a 69.000 nel 2016. L'immigrazione in Italia nel suo complesso sta cercando di resistere alle persistenti difficoltà economiche e di mantenere per quanto possibile l'insediamento costruito negli anni precedenti.

Un problema su cui riflettere è dunque la divaricazione tra realtà e rappresentazione, l'attenzione selettiva verso una sola componente dei processi migratori, quella dei rifugiati, la confusione tra asilo e immigrazione in generale. Arrivi molto visibili, certo drammatici ma anche drammatizzati, hanno occupato il centro della scena, offuscando le altre componenti, molto più rilevanti, di un universo complesso e sfaccettato come quello delle migrazioni. Per dare qualche termine di paragone, a fronte di 174.000 richiedenti asilo in accoglienza, gli immigrati titolari di partita IVA sono circa 550.000; le persone che lavorano presso le famiglie italiane sono stimate in circa 1,6 milioni i cittadini stranieri che hanno ottenuto la naturalizzazione hanno raggiunto nel 2016 la cifra di 200.000 (IDOS, 2016; 2017).

Per di più, gli sbarchi solo negli ultimi tre anni si stanno traducendo prevalentemente in richieste di asilo in Italia: in precedenza la maggioranza passava le Alpi per chiedere protezione internazionale in altri paesi. Nel 2014, su 170.000 sbarcati, meno di 70.000 avevano richiesto protezione internazionale al nostro governo. Le loro aspirazioni si incontravano con la tradizionale politica italiana in materia: favorire i transiti verso Nord, evitando il più possibile d'impegnarsi nell'assicurare protezione sul territorio nazionale. Poi le domande di protezione internazionale sono sensibilmente cresciute: 86.722 nel 2015, 98.177 a ottobre 2016. Nel 2017 sono aumentate fino a luglio, poi i controversi accordi con la Libia conclusi dal ministro Minniti hanno invertito la tendenza. Non c'è comunque mai stata un'invasione, e men che meno nell'ultimo anno.

I precedenti governi italiani sono stati molto attivi nei salvataggi in mare, e le navi della marina militare e della guardia costiera hanno l'indubbio merito di aver salvato migliaia di vite umane, con il contributo di navi equipaggiate da organizzazioni umanitarie, da privati cittadini e dalla marina di altri paesi: un'attività così notevole da aver innescato le note polemiche sui salvataggi in mare da parte delle ONG. Polemiche peraltro non suffragate da prove e non seguite da provvedimenti giudiziari, ma già efficaci nel limitare il raggio di azione dei salvataggi. Il punto cruciale consiste invece nelle accresciute difficoltà del passaggio verso Nord, giacché i paesi dell'Europa centro-settentrionale fanno pressione perché i rifugiati vengano identificati e accolti nei paesi di primo approdo, anche prelevando forzatamente le impronte digitali presso i cosiddetti *hotspot*. Gli accordi di redistribuzione faticosamente raggiunti nell'autunno 2015, e non con tutti i paesi membri dell'Unione europea, di fatto finora sono stati onorati pochissimo, con poche migliaia di reinsediamenti. In Italia per contro, la gestione dell'asilo continua a oscillare tra l'idea di un'"emergenza" da fronteggiare con interventi straordinari e quella di un fenomeno che va affrontato mediante l'allestimento di un "sistema" organico di accoglienza (Marchetti, 2014).

Pur con queste precisazioni, l'enfasi sulla necessità di contenere i flussi non deriva da un'analisi obiettiva dei dati, ma dall'impatto che ha sull'opinione pubblica la visione televisiva dei salvataggi, dei naufragi e degli sbarchi sulle coste delle regioni meridionali. Alcuni attori politici si sono impadroniti dell'argomento, facendone materia di polemica e propaganda. D'altro canto,

l'approdo dal mare di persone in cerca di asilo ha tutte le caratteristiche per scatenare le ansie e i fantasmi delle società riceventi: si tratta di stranieri che arrivano senza chiedere permesso e senza essere stati invitati, non hanno regolari documenti, e per di più una volta sbarcati chiedono assistenza e non possono essere respinti. Il vulnus nei confronti dell'idea di sovranità nazionale, di controllo dei confini e di sicurezza nei confronti di intrusioni dall'esterno non potrebbe essere più clamoroso.

*Stiamo per essere sommersi dalla povertà del Terzo Mondo?*

Anche l'idea largamente diffusa di un nesso diretto tra povertà e migrazioni è ugualmente approssimativa. Certo, le disuguaglianze tra regioni del mondo, anche confinanti, spiegano una parte delle motivazioni a partire. Anzi, si può dire che i confini sono il maggiore fattore di disuguaglianza su scala globale. Pesano più dell'istruzione, del genere, dell'età, del retaggio familiare. Un bracciante agricolo nell'Europa meridionale guadagna più di un medico in Africa: questo fatto rappresenta un incentivo alla mobilità attraverso i confini.

Nel complesso però i migranti internazionali sono una piccola frazione dell'umanità: rappresentano all'incirca il 3,3% della popolazione mondiale, in cifre, intorno ai 244 milioni su oltre 7 miliardi di esseri umani (IDOS, 2016). Una persona ogni 33. 76 milioni di essi, pari al 31,4%, risiede in Europa, che è anche terra di origine di 59 milioni di emigranti. Ciò significa che le popolazioni povere del mondo hanno in realtà un accesso assai limitato alle migrazioni internazionali, e soprattutto alle migrazioni verso il Nord globale. Il temuto sviluppo demografico dell'Africa non si traduce in spostamenti massicci di popolazione verso l'Europa o altre regioni sviluppate. I movimenti di popolazione nel mondo avvengono soprattutto tra paesi limitrofi o comunque all'interno dello stesso continente (87% nel caso della mobilità dell'Africa sub-sahariana), con la sola eccezione dell'America settentrionale, che attrae immigrati dall'America centro-meridionale e dagli altri continenti.

In questo scenario, la povertà in senso assoluto ha un rapporto negativo con le migrazioni internazionali, tanto più sulle lunghe distanze. Le migrazioni sono processi selettivi, che richiedono risorse economiche, culturali e sociali: occorre denaro per partire, denaro che le famiglie investono nella speranza di ricavarne dei ritorni sotto forma di rimesse; occorre una visione di un mondo diverso, in cui riuscire a inserirsi pur non conoscendolo; occorrono risorse caratteriali, ossia il coraggio di partire per cercare fortuna in paesi lontani, di cui spesso non si conosce neanche la lingua, di affrontare vessazioni, discriminazioni, solitudini, imprevisti di ogni tipo; occorrono risorse sociali, rappresentate specialmente da parenti e conoscenti già insediati e in grado di favorire l'insediamento dei nuovi arrivati. Come ha detto qualcuno, i poverissimi dell'Africa di norma non riescono neanche ad arrivare al capoluogo del loro distretto. Di conseguenza, la popolazione in Africa potrà anche aumentare, ma senza una sufficiente dotazione di risorse e senza una domanda di lavoro almeno implicita da parte dell'Europa, non arriverà fino alle nostre coste.

I migranti dunque come regola non provengono dai paesi più poveri del mondo. Certo, gli immigrati arrivano soprattutto per migliorare le loro con-



dizioni economiche e sociali, inseguendo l'aspirazione a una vita migliore di quella che conducevano in patria. Ma questo miglioramento è appunto comparativo, e ha come base una certa dotazione di risorse. Lo mostra con una certa evidenza uno sguardo all'elenco dei paesi da cui provengono. Per l'Italia, la graduatoria delle provenienze vede nell'ordine: Romania, Albania, Marocco, Cina, Ucraina, Filippine, Moldova. Nessuno di questi è annoverato tra i paesi più poveri del mondo, quelli che occupano le ultime posizioni nella graduatoria basata sull'indice di sviluppo umano dell'ONU: un complesso di indicatori che comprendono non solo il reddito, ma anche altre importanti variabili come i tassi di alfabetizzazione, la speranza di vita alla nascita, il numero di posti-letto in ospedale in proporzione agli abitanti. In generale i migranti provengono prevalentemente da paesi collocati nelle posizioni intermedie della graduatoria. Per esempio negli Stati Uniti di oggi provengono in maggioranza dal Messico.

Per le stesse ragioni, i migranti non sono i più poveri dei loro paesi: mediamente, sono meno poveri di chi rimane. E più vengono da lontano, più sono selezionati socialmente. Raramente troviamo immigrati provenienti da molto lontano nei dormitori per i senza dimora, nelle mense dei poveri, precariamente accampati sotto i portici, o anche in carcere. Chi arriva da più lontano, fra l'altro, necessita di un progetto più definito e di lunga durata, non può permettersi di fare sperimentazioni o andirivieni: deve essere determinato a rimanere e a lavorare per ripagare almeno le spese sostenute e gli eventuali prestiti ricevuti. Ha anche bisogno di teste di ponte più solide, ossia di parenti o connazionali affidabili che lo accolgano e lo aiutino a sistemarsi. Lo stesso vale per i rifugiati: i siriani giunti in Germania, come ha notato la cancelliera Merkel, sono in maggioranza istruiti e professionalmente qualificati.

Anche l'idea che l'incidenza degli immigrati sulla popolazione sia particolarmente elevata nei paesi più avanzati non trova conferma nei dati statistici. I valori più elevati sono raggiunti dagli Emirati Arabi Uniti (88,4%), seguiti dal Qatar (75,5%), dal Kuwait (73,6%), dal Bahrein (51,1%), da Singapore (45,4%). In Europa, a parte il caso anomalo del Lussemburgo (44,0%), la percentuale maggiore di stranieri rispetto ai residenti è fatta segnare dalla Svizzera (29,4%), seguita dall'Austria (17,5%) e dalla Svezia (16,8%). Questi dati ci dicono anche che non è mai stata provata un'altra leggenda popolare, quella di una presunta "soglia di tolleranza", ossia di un'incidenza dell'immigrazione sulla popolazione residente superata la quale scoppierebbero automaticamente dei conflitti tra vecchi e nuovi residenti. Si noti che tra i paesi ad alta incidenza di immigrati ve ne sono di piccoli e di grandi, di molto popolati e con bassa densità di popolazione. Generalmente sono comunque paesi ad alto reddito: difficile individuare delle costanti, ma si osserva una relazione positiva tra benessere e immigrazione straniera, anziché il contrario. La stessa relazione si osserva all'interno del nostro paese: le aree con maggiore incidenza dell'immigrazione sono quelle con redditi più alti e disoccupazione più bassa.

Purtroppo, come spesso avviene, il dibattito pubblico prescinde da questi dati conoscitivi. Semmai, cerca i dati che confermano le visioni preconette:

per esempio, enfatizza l'aumento relativo delle richieste di asilo a turno in Europa o in Italia, tacendo sul Libano o sulla Turchia, come pure sui dati complessivi sull'immigrazione prima richiamati. Nel 2015 enfatizzava l'aumento degli arrivi in Europa, nel 2016 ha trascurato l'Europa per dire che gli arrivi sono cresciuti del 18% in Italia. Nel 2018 neppure tenta di appoggiarsi a dei dati: ha già deciso che gli sbarchi sono troppi e vanno bloccati.

Un caso per certi versi opposto è quello di una categoria di emigranti emersa nel dibattito recente, quella dei rifugiati ambientali. Il concetto sta conoscendo una certa fortuna, perché consente di collegare la crescente sensibilità ecologica, la preoccupazione per i cambiamenti climatici e la protezione di popolazioni vulnerabili del Sud del mondo. Ora, le migrazioni sono fenomeni complessi e multicausali. È senz'altro vero che ci sono nel mondo popolazioni costrette a spostarsi anche per cause ambientali, direttamente indotte come nel caso della costruzione di dighe o di installazioni petrolifere, o provocate da desertificazioni, alluvioni, avvelenamenti del suolo e delle acque. Ma che questi spostamenti più o meno forzati si traducano in migrazioni internazionali, soprattutto sulle lunghe distanze, è molto più dubbio. È più probabile che i contadini scacciati dalla loro terra ingrossino le megalopoli del Terzo Mondo, anziché arrivare in Europa. Va aggiunto che l'esodo dal mondo rurale è una tendenza strutturale, difficile da rovesciare, nei paesi in cui la popolazione impegnata nell'agricoltura supera il 50% dell'occupazione complessiva.

### *Aiutiamoli a casa loro?*

Un'altra idea molto diffusa, ma poco approfondita, riguarda la promozione dello sviluppo come alternativa all'emigrazione. Ossia l'idea sintetizzabile nel noto slogan "aiutiamoli a casa loro". È un'idea semplice, accattivante, apparentemente molto logica, ma in realtà fallace. Prima di tutto, presuppone che l'emigrazione sia provocata dalla povertà, ma abbiamo visto che questo è meno vero di quanto si pensi. Se gli immigrati non arrivano dai paesi più poveri, dovremmo paradossalmente aiutare i paesi in posizione intermedia sulla base degli indici di sviluppo, anziché quelli più bisognosi. In secondo luogo, gli studi sull'argomento mostrano che in una prima fase lo sviluppo fa aumentare la propensione a emigrare, perché cresce il numero delle persone che dispongono delle risorse per partire. Le aspirazioni a un maggior benessere aumentano prima e più rapidamente delle opportunità locali di realizzarle. Solo in un secondo tempo le migrazioni rallentano, finché a un certo punto il fenomeno s'inverte: il raggiunto benessere fa sì che i paesi che in precedenza erano luoghi di origine di emigranti diventino luoghi di approdo di immigrati, provenienti da paesi che a quel punto risultano meno sviluppati (si veda tra i molti studi sull'argomento, Massey e Al, 1998). Così è avvenuto in Italia, ma dobbiamo ricordare che abbiamo impiegato un secolo a invertire il segno dei movimenti migratori, dalla prevalenza di quelli in uscita alla primazia di quelli in entrata.

L'emigrazione non è facile da contrastare neppure con generose politiche di sostegno allo sviluppo e di cooperazione internazionale, anche perché un altro fenomeno incentiva le partenze e la permanenza all'estero delle persone:



le rimesse degli emigranti. Si tratta di 586 miliardi di dollari nel 2015, 616 nel 2016, secondo le stime della Banca Mondiale, basate sui soli canali ufficiali di trasferimento di valuta. L'andamento italiano è più altalenante, ma nel 2014 ha registrato l'invio di 5,3 miliardi di euro (Caritas e Migrantes, 2016: 33).

A livello macro, 26 paesi del mondo hanno un'incidenza delle rimesse sul PIL che supera il 10%. I primi in classifica sono Tagikistan (36,6%), Kirghizistan (30,3%), Nepal (29,2%) (Caritas e Migrantes, 2016: 32). A livello micro, le rimesse arrivano direttamente nelle tasche delle famiglie, saltando l'intermediazione di apparati pubblici e imprese private. Sono soldi che consentono di migliorare istruzione, alimentazione, abitazione dei componenti delle famiglie degli emigranti, in modo particolare dei figli. Hanno anche però effetti negativi. I critici osservano che le rimesse alimentano un sviluppo drogato e dipendente dall'esterno, senza promuovere un'infrastruttura produttiva locale, tranne qualche attività direttamente connessa con l'industria delle migrazioni: *money transfer*, vendita di cellulari e schede telefoniche, *internet points*, agenzie di viaggi, produzione e vendita di prodotti locali richiesti dagli emigranti, quello che è stato definito *nostalgic trade*. Poiché gli emigranti tipicamente investono in terreni e case, come simbolo del loro successo, le rimesse fanno lavorare l'industria edilizia. Fanno però salire i prezzi e svantaggiano chi non ha parenti all'estero, alimentando così nuove partenze. Difficile negare però che le rimesse allevino i disagi e migliorino le condizioni di vita delle famiglie che le ricevono.

Il sostegno allo sviluppo dovrebbe realizzare rapidamente delle alternative per competere con la dinamica propulsiva del nesso emigrazione-rimesse-nuova emigrazione, il che però nel breve periodo è praticamente impossibile. Dunque le politiche di sviluppo dei paesi svantaggiati sono giuste e auspicabili, la cooperazione internazionale è un'attività encomiabile, produttrice di legami, scambi culturali e posti di lavoro su entrambi i versanti del rapporto tra paesi donatori e paesi beneficiari, ma subordinare tutto questo al controllo delle migrazioni è una strategia di dubbia efficacia, certamente improduttiva nel breve periodo, oltre che eticamente discutibile. Di fatto, gli aiuti in cambio del contrasto delle partenze significano finanziare dei governi affinché usino le maniere forti per impedire l'emigrazione dei loro giovani cittadini alla ricerca di un futuro migliore, oppure (più spesso) fermino il transito di migranti e persone in cerca di asilo provenienti da altri paesi.

Da ultimo, il presunto buon senso dell' "aiutiamoli a casa loro" dimentica un aspetto di capitale importanza: il bisogno che le società sviluppate hanno del lavoro degli immigrati. Basti pensare alle centinaia di migliaia di anziani assistiti a domicilio da altrettante assistenti familiari, dette comunemente badanti (Ambrosini, 2013). Secondo una ricerca promossa dal Ministero del Lavoro, 1,6 milioni di immigrati lavorano in vario modo al servizio delle famiglie italiane. Per offrire un termine di confronto, gli addetti al Servizio Sanitario Nazionale sono circa 400.000.

Se i paesi che attualmente esportano queste lavoratrici verso l'Italia dovessero conoscere uno sviluppo tale da inaridire le partenze, non cesserebbero i nostri fabbisogni. In mancanza di alternative di cui per ora non si vedono nep-

pure i presupposti, andremmo semplicemente a cercare lavoratrici disponibili in altri paesi, diversi da quelli che attualmente ce le forniscono.

*Le politiche migratorie: tra chiusura, selettività, effetti inattesi*

Se prevale nel discorso pubblico una crescente domanda di chiusura e di riaffermazione dei confini nazionali, de Haas, Natter e Vezzoli (2016) hanno invece rilevato che le politiche migratorie effettive si sono attestate su una crescente selettività, più che su una chiusura senza appello. Mentre alcune categorie di immigrati sono contrastate con più determinazione che in passato, come gli immigrati in condizione irregolare, altre devono affrontare maggiori ostacoli, come i richiedenti asilo, i partner matrimoniali e i familiari che aspirano al ricongiungimento, mentre altre ancora sono bene accette e persino attivamente ricercate: lavoratori altamente qualificati, investitori, personale sanitario, ma anche studenti. Potremmo aggiungere: la mobilità dei giovani istruiti è vista come un valore positivo nell'ambito dell'Unione Europea e anche al di là dei suoi confini. Come è stato notato (Faist, 2013), mentre gli spostamenti di queste persone sono definiti come "mobilità", e quindi incoraggiati e apprezzati, quelli di altre persone, non sempre e necessariamente meno istruite, ma titolari di passaporti più deboli, sono invece definiti come "immigrazione", eventualmente "economica", connotati negativamente e combattuti con accresciuti investimenti negli apparati di controllo. Così l'idea che il sedentarismo sia sorpassato, che il localismo sia sinonimo di arretratezza e declino, che il nomadismo sia il futuro, si applica in realtà soltanto al primo tipo di soggetti in movimento; per i secondi non vale. La mobilità comporta aspettative ottimistiche di vantaggi per gli individui e per gli Stati, mentre l'immigrazione fa sorgere domande di integrazione sociale, controllo, difesa dell'identità nazionale. In tal modo, le opportunità di attraversamento delle frontiere sono diventate il fattore più importante nella determinazione della posizione degli individui nella gerarchia delle disuguaglianze dell'età globale (Faist, 2013).

Le politiche tuttavia non sono onnipotenti, gli interessi che contrastano una rigida chiusura dei confini sono parecchi, dal mercato del lavoro al sistema turistico e le relazioni internazionali possono comportare un alleggerimento delle condizioni d'ingresso per gruppi anche consistenti di popolazione: oltre agli allargamenti dell'Unione Europea verso Est, i governi nazionali interessati nel tempo hanno tolto l'obbligo del visto a circa cinquanta paesi del mondo, per ingressi di natura turistica e soggiorni almeno in teoria di durata inferiore ai tre mesi. L'ultimo governo Berlusconi ha eliminato il visto per i cittadini di tutti i paesi della penisola balcanica, compresa l'Albania, oltre che per i brasiliani (Ambrosini 2017). Il governo Gentiloni nel 2017 ne ha seguito l'esempio per ciò che riguarda l'Ucraina. Come è stato osservato analizzando la politica dei visti l'Unione Europea ha perseguito un'agenda in parte esplicita, in parte non dichiarata, di favoreggiamento o almeno di tolleranza nei confronti degli ingressi dall'Europa Orientale, in contrasto con gli sforzi di chiusura verso gli accessi dal Sud del mondo (Finotelli e Sciortino 2013).

Gli aspiranti all'emigrazione colpiti dalle restrizioni dal canto loro non si lasciano docilmente rinchiudere nel recinto dei loro paesi di origine. Cercano interstizi e opportunità, si affidano a contatti e reti di appoggio di varia natura,

si appoggiano a legami sociali con parenti e conoscenti già insediati nei paesi che sperano di raggiungere. Nel caso più visibile e drammatico degli sbarchi dal mare, la visione comune e molta retorica pubblica hanno prodotto una leggenda nera sul traffico di esseri umani, ma la letteratura sul tema propone una visione più sfumata e articolata. Anzitutto, lo sviluppo dell'industria del transito è una diretta conseguenza della chiusura nei confronti delle migrazioni di lavoratori e richiedenti asilo dal Sud del mondo. L'aggravamento di pattugliamenti armati e sanzioni ha come effetto un peggioramento delle condizioni di viaggio: natanti più fragili e inadatti, passeggeri in sovrannumero, piloti inesperti (fig. 1)



Fig. 1. *Le conseguenze inattese delle misure di contrasto degli sbarchi dal mare*

In secondo luogo, i passatori sono una galassia articolata, con varie forme organizzative e profili. Come ricorda Belloni (2016a) con riferimento al caso eritreo, si può trattare di guide che accompagnano i migranti a piedi attraverso i confini, autisti che li trasportano su gomma, mediatori che mettono in contatto guide e autisti con i potenziali clienti. Questi ultimi possono essere ben integrati nella comunità dei connazionali in esilio, e personalmente convinti di rendere un servizio ai clienti, fornendo loro i mezzi per realizzare le loro aspirazioni alla libertà di movimento e a una vita migliore. I migranti a loro volta possono persino sfruttare la pessima fama dei trafficanti libici per convincere i loro riluttanti parenti all'estero a inviare loro il denaro per finanziare il viaggio (Belloni 2016b). Anche nelle comunità di origine, come ha spiegato Alpes (2013) con riferimento al Cameroun, i favoreggiatori dei viaggi della speranza sono generalmente ammirati, oggetto di stima personale e fiducia, tanto da ottenere dai loro clienti cospicui investimenti di denaro, malgrado gli elevati rischi di fallimento.

*Perché vediamo alcuni immigrati e altri no: autorizzazione legale e riconoscimento sociale*

Come ho accennato, le stesse politiche distinguono diverse forme di immigrazione e diversi tipi di migranti, ricercandone alcuni, tollerandone altri e respingendo quelli sgraditi, soprattutto perché etichettati come poveri e bisognosi. Termini-ombrello come “immigrati” o “migranti” rischiano ormai di suonare sempre più inadeguati. Si può osservare che mentre il senso comune e le politiche gridate tendono a confondere in un unico calderone casi e situazioni molto diverse, come i rifugiati neo-arrivati e gli immigrati stabilmente insediati o addirittura le nuove generazioni nate in Italia, la realtà dei fatti e la stessa produzione giuridica obbligano a prendere in considerazione categorie molto diverse, che spaziano dagli immigrati con cittadinanza dell’Unione europea, ai lavoratori altamente qualificati, agli studenti o ai figli di coppie miste. Anche ai margini del sistema giuridico, per così dire, troviamo gruppi diversamente accettati nella società ricevente, come le donne che svolgono cruciali compiti di cura e assistenza presso le famiglie, indipendentemente dal loro status legale, e i richiedenti asilo denegati che chiedono l’elemosina per le strade. Volgiamo allora l’attenzione a come le definizioni delle politiche migratorie interagiscono con le rappresentazioni e i comportamenti sociali.

Da questo punto di vista, si possono distinguere due dimensioni del rapporto tra società ricevente, istituzioni pubbliche e stranieri o minoranze percepiti come alieni. La prima è l’autorizzazione legale all’ingresso e al soggiorno, e riguarda gli aspetti formali, regolati dai dispositivi istituzionali: la legittimazione che viene dall’alto, dalle autorità preposte. La seconda invece si riferisce al riconoscimento sociale, e concerne i più ampi fenomeni di accettazione, di resistenza o di rifiuto nei confronti della permanenza di persone o gruppi “immigrati”. Questa seconda dimensione sale dal basso, riguarda la società nel suo complesso. Tra le due esistono certamente dei nessi e delle influenze reciproche: le norme legali e le retoriche politiche influenzano la società e i processi di riconoscimento sociale, così come paure, pregiudizi e preferenze dell’opinione pubblica esercitano degli effetti sulle scelte politiche e i comportamenti istituzionali. Tra autorizzazione legale e riconoscimento sociale possono però sorgere notevoli distanze. Il seguente schema, incrociando le due dimensioni dell’autorizzazione e del riconoscimento, individua in forma idealtipica i quattro casi che ne derivano. Consideriamoli distintamente.

|                |   | Autorizzazione<br>- +                                     |  |
|----------------|---|---|--|
| Riconoscimento | - | <b>Esclusione</b><br>(“Clandestini”, invasori minacciosi) | <b>Stigmatizzazione</b><br>(Rifugiati, minoranze socialmente sgradite) |
|                | + | <b>Tolleranza</b><br>(Irregolari “meritevoli”)            | <b>Integrazione</b><br>(Regolari accettati)                            |

Tab.2. *Autorizzazione legale e riconoscimento sociale nei confronti degli immigrati*

- *Esclusione.* Allorquando la mancanza di autorizzazione legale si salda con l’assenza di riconoscimento sociale, si produce una situazione di marcata ostilità nei confronti degli stranieri. È il caso in cui ricadono quanti sono comunemente definiti “clandestini”: invasori minacciosi per il loro ingresso indesiderato, percepiti come un pericolo per la sicurezza e l’ordine pubblico, e sempre più come un carico indebito per il sistema di welfare. Soprattutto nei loro confronti si applica la sovrapposizione tra immigrazione e criminalità, espressa dal concetto di “crimmigration” (Coutin, 2011). L’espulsione è quindi la misura richiesta dalla società e promessa dalla politica, e il fenomeno delle deportazioni ha assunto un’importanza politica e sociale inedita (Gibney, 2008), anche se poi la sua concreta attuazione è materia assai più complicata e costosa, persino nel caso degli Stati Uniti. L’esclusione sociale può essere considerata la proiezione interna, nei rapporti sociali, delle espulsioni dal territorio nazionale: il confine segue le persone e ne definisce lo status, anche dopo anni di soggiorno.
- *Stigmatizzazione.* In questa categoria si collocano le componenti minoritarie che dispongono di un’autorizzazione formale al soggiorno, e talvolta anche dei diritti di cittadinanza, ma si devono confrontare con un rifiuto sostanziale da parte della popolazione maggioritaria. È il caso oggi soprattutto dei rifugiati e richiedenti asilo: sappiamo quanto è cresciuta anche nel nostro paese l’ostilità nei loro confronti e quanto ha pesato sul piano elettorale. Vanno tuttavia considerate le ambivalenze notate da Ellermann (2006): pregiudizi e chiusure sono molto rigidi su un piano generale e astratto; quando invece si ha a che fare con i casi concreti, di persone con un volto e un nome, conosciute e insediate in una comunità locale, magari accompagnate da figli minorenni che frequentano le scuole locali, non di

rado gruppi di cittadini prendono le difese dei richiedenti asilo denegati e destinati all'espulsione.

- *Tolleranza.* È il caso opposto, in cui la mancanza di autorizzazione formale viene compensata e di fatto persino per vari aspetti surrogata da un diffuso riconoscimento sociale. L'esempio più clamoroso è quello delle donne immigrate, e in minoranza uomini, occupati nell'ambito domestico per rispondere al sovraccarico funzionale delle famiglie come primarie agenzie di fornitura di servizi alle persone. Un fenomeno che riguarda in modo diffuso l'Europa meridionale, tanto da configurare una sorta di “welfare invisibile” o parallelo a quello ufficiale (Ambrosini, 2013; Tognetti Bordogna, 2010), ma non risparmia paesi con apparati pubblici più sviluppati e politiche apparentemente più rigorose (Lutz, 2017). L'aspetto più interessante della vicenda è il fatto che, soprattutto nel nostro paese, questi immigrati circolano tranquillamente in compagnia di anziani e bambini negli spazi pubblici, dai parchi ai supermercati, senza dover temere spiacevoli verifiche del loro status giuridico.

Più generalmente, si affaccia nell'esperienza sociale la categoria degli immigrati irregolari “meritevoli”, soprattutto allorquando legittimano la loro presenza con il lavoro al servizio dei cittadini nazionali e l'astensione da forme di conflittualità o di ribellione. Nel Mezzogiorno e in altre regioni agricole, per esempio, il ricorso a manodopera immigrata non regolarmente assunta e spesso in condizione irregolare è prassi normale, tollerata e istituzionalizzata al punto che varie amministrazioni comunali allestiscono alloggi di fortuna e servizi igienici per i braccianti.

Ciò non significa che gli immigrati “tollerati” non abbiano problemi. Se ne possono segnalare soprattutto due: quella che De Genova (2002) ha definito “deportabilità”, ossia la spada di Damocle di una possibile intercettazione ed espulsione, e la sofferenza derivante dal ritrovarsi “prigionieri” nel paese ricevente, privi della possibilità di rientrare in patria a rivedere i propri cari per paura di rivelare la propria situazione e vedersi bloccata la possibilità del reingresso.

La tolleranza legata al lavoro, inoltre, non si trasferisce agevolmente nella sfera extra-lavorativa. Soprattutto se maschi, gli immigrati privi di idonei documenti sono percepiti come un problema quando escono dai luoghi di lavoro e si rendono visibili negli spazi urbani. Tolleranza e meritevolezza possono quindi essere contingenti e spazializzate.

- *Integrazione.* Quando l'autorizzazione formale si combina con un sufficiente riconoscimento sociale, si pongono le premesse per l'inclusione dei migranti nella società ricevente. Si tratta però di un processo non lineare né scontato: l'integrazione di fatto praticata dalla società ricevente è un'integrazione subalterna, basata su un tacito patto di adattamento degli immigrati a farsi carico delle occupazioni non più gradite ai lavoratori nazionali, senza pretese di avanzamento o rivendicazioni di diritti. Vale la pena di ricordare che silenziosamente, durante la lunga recessione economica dello scorso decennio, l'occupazione regolare degli immigrati in Italia



è aumentata in valore assoluto di quasi un milione di unità, e in termini di incidenza sull'occupazione complessiva è passata da meno del 7% (2007) al 10,5% (2016) (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2017).

*Conclusioni. Comprendere i fenomeni migratori per governarli.*

Concludendo, vorrei formulare qualche sommesso suggerimento per chi si trova a discutere di immigrazione o a intervenire operativamente sul tema, per poi lanciare alcune proposte.

Il primo suggerimento è di non accettare la retorica dell'immigrazione come ondata inarrestabile di popolazione africana impoverita o sradicata dai cambiamenti climatici. Abbiamo visto che i numeri dicono altro. Dall'Africa arrivano pochi migranti e non si vede come ne potrebbero arrivare di più in futuro, specialmente dalle aree più povere.

Il secondo e correlato suggerimento riguarda l'uso dell'argomento basato sul senso di colpa: ossia la visione dell'immigrazione come esito della nostra indifferenza o anche del nostro sfruttamento nei confronti dell'Africa o di altre regioni del mondo. L'Occidente ha di certo molte colpe, ma pensare che l'immigrazione sia una patologia indotta dall'ingiustizia globale è sbagliato. Prima di tutto perché l'immigrazione non è una patologia, e giova allo sviluppo dei paesi riceventi. Dunque anche lo slogan "Aiutiamoli a casa loro", che sembra portare acqua al mulino della solidarietà tra i popoli, è ingannevole e pericoloso.

Terzo suggerimento: non confondere immigrazione e asilo, non mescolare sbarchi e immigrazione. Va ribadito: i richiedenti asilo sono una piccola quota rispetto agli immigrati e gli sbarchi nemmeno oggi si traducono sempre e immediatamente in richieste di asilo. Chi non presenta domanda di asilo non aspira a una vita da fantasma nel nostro paese, ma cerca di valicare le Alpi. Per essere più chiaro: non è una minaccia, ci sta facendo un favore. Gli immigrati irregolari, i cosiddetti "clandestini" sono perlopiù donne che lavorano presso le famiglie italiane: talmente utili che riusciamo a scordarcene, quando si tratta di verificare la regolarità del soggiorno.

Quarto: non parlare di immigrazione in generale, ma di categorie specifiche. Se si segmenta la massa amorfa e temuta dell'immigrazione e si focalizza l'attenzione su gruppi ben individuati, almeno una parte delle ansie si sgonfia. È molto meglio parlare di cittadini europei mobili, di studenti, di infermiere, di assistenti familiari dette volgarmente badanti, di investitori, di gente che lavora in occupazioni lasciate scoperte dagli italiani, di persone che fuggono da guerre e persecuzioni. Alla fine dell'esercizio, ci si accorgerà che dell'immigrazione incontenibile e spaventosa resterà ben poco.

Da ultimo, per quanto riguarda il pubblico dibattito, se bisogna parlare di rifugiati occorre sempre ricordare il dato ripetuto incessantemente dalle istituzioni che se ne occupano: l'84% trova asilo in paesi del Terzo Mondo, l'Europa in realtà si difende dai propri impegni umanitari.

Vorrei infine avanzare alcune proposte per un migliore governo dei complessi fenomeni migratori, con le loro diverse motivazioni e manifestazioni.

La prima è quella di investire seriamente nel dialogo internazionale. All'ONU sono attualmente in discussione due Global Compact, uno sulle migrazioni, il secondo sull'asilo. Siamo in un tipico campo in cui questioni internazionali non possono essere risolte mediante politiche nazionali, e tanto meno con sovranismi che guardano al passato e guastano le relazioni internazionali.

Anche a livello di Unione Europea, e concentrando l'attenzione sull'asilo, la vera domanda dovrebbe andare oltre le quote, e investire altri due interrogativi: come è possibile che la tutela dei diritti umani sia discrezionale e flessibile, quando le quote latte o le norme sugli aiuti di Stato sono così rigide? In secondo luogo, anziché trattare i rifugiati come rifiuti ingombranti da palleggiarsi, non si dovrebbe riconoscere loro la libertà di insediarsi dove desiderano e dove hanno conoscenze o agganci sociali, affinché possano ricostruire la loro vita?

Altre proposte riguardano i nodi caldi del dibattito attuale in Italia.

La prima deriva dai fatti di San Calogero, dove è stato ucciso nel maggio 2018 il sindacalista maliano Sacko Soumali: mandare un folto gruppo di ispettori del lavoro, scortati dalle forze dell'ordine, a identificare e denunciare i datori di lavoro che sfruttano i braccianti immigrati. Non dovrebbe essere difficile: basta seguire le campagne di raccolta dei prodotti agricoli, vedere dove sorgono le baraccopoli, seguire i pullmini che li portano al lavoro. Eventualmente con i droni. Un governo che promette il carcere agli evasori fiscali dovrebbe dispiegare una severità ancora maggiore con chi calpesta la dignità dei lavoratori.

La seconda proposta riguarda la riduzione del carico dei richiedenti asilo per le casse dello Stato: come in Germania e in Svezia, chi trova un lavoro dovrebbe ricevere un permesso di soggiorno, inizialmente di un anno, ponendo fine alle controversie sulla fondatezza della domanda di asilo, e potrebbe cominciare una vita autonoma, uscendo dal sistema dell'accoglienza. Non ha senso, come invece oggi avviene con uno spreco di risorse, buttare per strada un richiedente asilo che ha trovato lavoro ma poi si vede negata la domanda di protezione internazionale.

Infine, per decongestionare il canale dell'asilo e istituire un'alternativa ai rischiosi viaggi attraverso la Libia e poi per mare, oltre a corridoi umanitari più ampi degli attuali si dovrebbero ampliare le possibilità di immigrazione per lavoro stagionale, già previste dalle nostre leggi e dai decreti flussi annuali. Negli Stati Uniti hanno ridotto l'immigrazione non autorizzata dal Messico proprio riaprendo un canale d'immigrazione legale, stagionale, per l'agricoltura. Se le persone potranno entrare, lavorare, tornare al loro paese per ripresentarsi l'anno successivo, saranno meno disposte a rischiare la vita nei viaggi della speranza.

Al di là degli slogan propagandistici, un rapporto positivo tra immigrazione e sicurezza verrà costruito solo promuovendo il lavoro degli immigrati nell'ambito dell'economia legale del nostro paese.

Occorre di certo un salto di qualità culturale e politico. Parafrasando Beck (2003), si può concludere: siamo chiamati ad adeguare istituzioni, comunicazione, mentalità alla cosmopolitizzazione del mondo. Il mondo è diventato



più vasto delle nostre idee, ora abbiamo bisogno di idee capaci di andare più avanti del mondo attuale

#### *Riferimenti bibliografici*

- Alpes, Maybritt Jill. 2013. *Law and the credibility of migration brokers The case of emigration dynamics in Cameroon*, IMI working papers, 80, Oxford: IMI.
- Ambrosini, Maurizio (2013), *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*. Bologna: Il Mulino.
- Ambrosini, Maurizio (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*. Assisi: Cittadella.
- Ambrosini, Maurizio (2017), *Migrazioni*. Milano: EGEA.
- Beck, Ulrich. 2003. *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, trad.it. Bologna, Il Mulino.
- Belloni, Milena. 2016a. *Crossing the border, blurring the boundaries: alternative views on human smuggling from the Horn of Africa to Europe*. Scaricato dal sito: <http://allegralaboratory.net/>.
- Belloni, Milena. 2016b. “My Uncle Cannot Say “No” if I Reach Libya’: Unpacking the Social Dynamics of Border-Crossing Among Eritreans Heading to Europe”. *Human Geography* 9(2): 47–56.
- Caritas e Migrantes (2016), *XXV Rapporto Immigrazione 2015*. Todi (PG): Tau editrice.
- Castles, Stephen, Hein de Haas and Mark Miller. 2014. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern world*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan (Quinta edizione).
- Coutin, Susan B. 2011. “The Rights of Noncitizens in the United States.” *Annual Review of Law and Social Science* 7: 289–308.
- De Genova, Nicholas. 2002. “Migrant Illegality and Deportability in Everyday Life”, *Annual Review of Anthropology* 31: 419–447.
- De Haas, Hein, Katharina Natter and Simona Vezzoli. 2016. “Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies.” *International Migration Review*. Pubblicato on line, pp. 1–44. DOI: 10.1111/imre.12288.
- Ellermann, Antje. 2006. “Street-level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition”. *West European Politics* 29 (2): 293–309.
- Faist, Thomas. 2013. “The mobility turn: a new paradigm for the social sciences?” *Ethnic and Racial Studies*, 36 (11): 1637–1646.
- Finotelli, Claudia e Giuseppe Sciortino. 2013. “Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control”. *Perspectives on European Politics and Society* 14 (1): 80–101.
- Fondazione Ismu (2016), *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016*, Milano, FrancoAngeli.
- Gibney, Matthew J. 2008. “Asylum and the Expansion of Deportation in the United Kingdom.” *Government and Opposition* 43: 146–167.
- IDOS (2016), *Immigrazione. Dossier statistico 2016*. Roma: Idos.
- IDOS (2017), *Immigrazione. Dossier statistico 2017*. Roma: Idos.

- Lutz, Helma. 2017. Care as a fictitious commodity: Reflections on the intersections of migration, gender and care regimes. *Migration Studies* 5 (3): 356–368.
- Marchetti, Chiara (2014), “Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra ‘emergenza’ e ‘sistema’”. *REMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* 22 (43): 53-70.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, e J. Edward Taylor. 1998. *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2017). *Settimo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati*. Roma. Scaricato dal sito: *www.lavoro.gov.it*.
- Tognetti Bordogna, Mara (2010). “Le badanti e la rete delle risorse di cura.” *Autonomie locali e servizi sociali*, 25 (1): 61-77.
- UNHCR (2016), *Global trends. Forced Displacement in 2015*, Geneva, UNHCR.
- UNHCR (2017), *Global trends. Forced Displacement in 2016*, Geneva, UNHCR.
- UNHCR (2018), *Global trends. Forced Displacement in 2017*, Geneva, UNHCR.
- Wihtol de Wenden, Catherine (2016), *Current Pattern of Migration Flows. The Challenge of Migration and Asylum in Europe*, in M.Ambrosini (a cura di), *Europe: no migrant’s land?*, Milano, Ispi-Epoké, pp.13-29.



Roma, 1° marzo 2019

## L'UNIONE EUROPEA TRA STATI E POPOLI

Nicola Antonetti

Presidente Istituto Luigi Sturzo, Roma

Quando oggi parliamo di Europa ci riferiamo a un'unità geografica sub-continentale (il continente è quello euroasiatico) il cui perimetro convenzionale fu disegnato, a Est e a Ovest, da Pietro il Grande nel XVIII secolo. Era il perimetro politico della Russia degli zar: un perimetro sempre incerto verso le pianure dell'Est e minacciato per tutto il XIX secolo dai difficili equilibri, nonché dai conflitti, con gli Stati dell'Europa occidentale. Con la fine della Grande Guerra (che fu 'totale' oltretutto mondiale) il vecchio equilibrio tra gli Stati fissato dal Congresso di Vienna del 1815 risultò improponibile e con la Rivoluzione d'ottobre dei Soviet si aprì un profondo fossato non solo politico ma ideologico tra l'URSS, con i successivi paesi satelliti, e il resto dei paesi europei, che, per varie ragioni storiche, politiche come religiose e commerciali, continuarono a rimanere in conflitto tra loro.

Del resto, l'intera Europa, dalla pace di Westfalia del 1648 fino alla conclusione della Seconda guerra mondiale, è stata una terra di guerre; una terra di guerre tra Stati per allargare i propri confini o per riconquistare quelli persi in un conflitto precedente. A tal riguardo, un grande storico italiano come Federico Chabod indirizzava gli analisti della vicenda europea a studiare la storia dei suoi confini (*Storia dell'idea d'Europa*, 2007<sup>11</sup>). E, in effetti, la logica che aveva animato tutti i processi bellici era quella hobbesiana della tendenziale e naturale sopraffazione del più forte sul più debole. Chi mise a fuoco tale logica fu Luigi Sturzo, il quale, dal suo esilio londinese agli inizi degli anni Trenta dello scorso secolo, avvertì che le misure oltremodo vendicative comminate dalla pace di Versailles alla Germania sconfitta fornivano a quest'ultima, in modo pressoché automatico, le ragioni di una futura rivalsa economica e militare destinata a mettere in ginocchio l'intera Europa, travolgendo tragicamente gli equilibri tradizionali. Ampliando lo sguardo ai precedenti processi bellici europei, lo stesso Sturzo considerava, assieme ad altri analisti (pochi), che la pace era ancora nel Novecento solo un intervallo tra le guerre. Dopo la fine della Grande Guerra queste gravi premonizioni si avverarono rapidamente, evidenziando il contestuale collasso sia dell'economia europea, e non solo di quella tedesca, sia delle forme liberal-democratiche di alcuni Stati europei con l'avvento dei fascismi e del nazismo. Sturzo identificò subito la ragione di quell'inevitabile fallimento collegandola al progressivo ripiegamento della politica «societaria» della Società delle Nazioni e dei successivi e analoghi organismi internazionali di fronte alle politiche nazionali degli Stati. Gli indirizzi esplicitati dal Presidente americano Woodrow Wilson sulla costruzione di un nuovo assetto democratico su scala internazionale sfumarono rapidamente: il

principio di autodeterminazione dei popoli non solo declinò, ma legittimò il ricorso degli Stati europei alla difesa di quegli «interessi parziali» destinati a produrre quotidiani «compromessi, tortuosità, trattative individuali» e, soprattutto, «l'abbandono dei principi informatori» della cooperazione tra i popoli (*La comunità internazionale e il diritto di guerra*, 1931, 1954).

Quando nel secondo dopoguerra si avvia l'esperienza della "piccola Europa", diviene evidente che ogni prospettiva di integrazione si salda con la necessaria pacificazione tra quegli Stati che fino a pochi anni prima si sono combattuti tra loro. Nel Piano Schuman del 9 maggio 1950 si chiarisce che il «servizio» alla pace nonché l'«unità tra le nazioni *esige* l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania». Di seguito, Alcide De Gasperi nel 1951, in occasione di una seduta del Consiglio d'Europa, sottolinea che anche nei decenni futuri, «contro la funesta eredità di guerre civili, perché tali vanno considerate le due guerre mondiali, è contro questo alternarsi di aggressioni, di spirito egemonico, di avidità di ricchezze e di spazi, di presunte ragioni religiose ... che dovremo lottare». E l'impegno unitario, cui partecipano con aperta convinzione Konrad Adenauer e Jean Monnet, si inaugura attivando nel 1952 la *Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio* (Ceca). Si affida, cioè, a tutti gli Stati membri la gestione di quelle risorse essenziali per gli sviluppi industriali e si capovolge la logica della sopraffazione, eliminando le ragioni stesse di antiche contese e avviando la lunga stagione di pace di cui ancora godiamo. Da allora, la pace non è stata più (purtroppo solo in Europa) un intervallo tra le guerre ma è divenuta la condizione di ogni progresso sociale, economico e culturale.

L'indirizzo democratico e sovranazionale, cioè collegato all'interesse unitario dei popoli europei, che si afferma con la Ceca si interrompe subito, ma non si cancella, quando per scelta del Parlamento francese (lo stesso che aveva promosso l'iniziativa della Ceca) viene bocciata la proposta per l'attivazione di una *Comunità di difesa europea* (Ced) con l'annesso *Progetto* di una Comunità politica europea (Cep): oltre tutti i problemi interni agli Stati – soprattutto quello relativo al costo e alla gestione di un esercito europeo – si diffonde la preoccupazione, come annota immediatamente Raymond Aron, che si vada a minacciare il tradizionale principio legittimatore degli Stati europei: la loro sovranità (*La querelle de la Ced*, 1956). Si tratta di quel potere "*superiorem non recognoscens*", che, almeno sotto il profilo giuridico, dall'Età Moderna in poi, con profonde variazioni relative alla sua titolarità, rappresenta la concentrazione di tutte le forme di imperio nello Stato, che ne assume la disponibilità per il loro uso legittimo. In realtà, nella storia i postulati di imperio e di dominio della sovranità si sono per lo più distinti dall'esercizio (più o meno parziale) che di essi si è fatto e la originaria concezione politica del dominio/comando si è cristallizzata e si è espressa nelle forme, anche diverse tra loro, assunte volta per volta dallo Stato. A sua volta, il potere, con l'avvento delle forme di governo democratiche, è esercitato con ogni evidenza anche fuori del recinto istituzionale e va a connotare sempre più varie modalità di relazione politica, obbligatoria o fiduciaria, tra dominanti e dominati.

A partire dall'ultimo dopoguerra, infatti, si estende e cambia la fisionomia stessa degli Stati nazionali: la sovranità, sul modello delle rivoluzioni transatlantiche, appartiene al popolo che la esercita negli istituti della rappresentanza e la regola attraverso il bilanciamento dei poteri. Nella «piccola Europa» l'applicazione di tale indirizzo popolare si arena, quando si respinge il modello costituzionale che sarebbe derivato dall'attivazione della Cep: da un lato, si svela, come accennato, la resistenza degli Stati a ogni sottrazione di sovranità in campo politico e militare a favore di un Superstato federale o confederale; dall'altro, si evidenzia che, con la morte di Stalin nel marzo del 1953 e con il progressivo impegno americano in Corea, vengono meno le ragioni di una «terza forza» europea da incrementare attraverso il completo riarmo della Germania Federale in piena ripresa economica. Con i Trattati Roma del marzo 1957 si afferma la direzione pragmatica del modello funzionalista di Monnet: si creano l'*Euratom*, destinato ad esaurirsi in pochi anni, e, soprattutto la *Comunità economica europea* (Cee) che prevede una forma di integrazione di carattere orizzontale, comprensiva di tutti gli ambiti economici, con l'intento di costruire una pluralità di istituti capaci di realizzare obiettivi generali, senza incidere sugli assetti sovrani degli Stati. Si ricalca insomma l'indirizzo economico anglosassone del *functional approach*. Il Ministro degli esteri italiano Gaetano Martino, a conclusione dei lavori romani, non manca, però, di sottolineare che è da considerare «l'unità economica non come fine a se stessa, ma solo come mezzo».

In realtà, dagli anni Cinquanta dello scorso secolo a oggi, il processo di integrazione economica non ha prodotto l'unità politica europea, cioè non è divenuto il «mezzo» pronosticato da Martino. Anzi, l'indirizzo, peraltro condiviso, per la costruzione della democrazia europea si è svolto su due linee che, per vari motivi, non si sono ancora congiunte. Una prima linea è stata quella che ha visto impegnato il Parlamento europeo (divenuto elettivo nel 1979) a esprimere, senza esiti, formali proposte (nel 1984, nel 1994) per dotare l'Europa unita di una qualche forma politica unitaria (N. Antonetti, *I progetti costituzionali europei*, in *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, 2001). Addirittura nel giugno del 2007, dopo l'esito negativo dei *referendum* in Paesi fondatori quali la Francia e i Paesi Bassi, naufraga il progetto del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, identificato, nel linguaggio comune, come il vero progetto di una Costituzione europea. Si è trattato di un Trattato farraginoso e lungo, ma pur volto a dare una identità politica all'Europa, non solo nelle procedure di governo ma anche nella prospettiva di offrirle un ruolo significativo nei nuovi assetti geopolitici. Di quel *Trattato* ci fu solo una parziale recezione nel *Trattato di Lisbona* sottoscritto nel dicembre dello stesso 2007. Un supporto teorico per negare l'ipotesi di una costituzione europea è derivato dal fatto che, secondo Dieter Grimm, mancando un «Demos europeo», cioè un soggetto costituente, non è neanche ipotizzabile la scrittura di una costituzione europea, i cui tratti fondamentali sono, peraltro, già inclusi nei Trattati (*Una costituzione per l'Europa?*, 1996). Verrebbe da chiedere all'illustre giurista se nell'*incipit* della prima costituzione scritta dell'Occidente, quella degli Stati Uniti del 1787, il riferimento al popolo, *We, the people of the United*

*States, in order to form a more perfect Union...*, non fosse altro che il richiamo a un concetto astratto per definire l'inedita identità politica delle 13 ex Colonie inglesi. Il fatto è che, come accennerò, dagli anni Novanta dello scorso secolo l'uso del termine popolo è oggetto di dispute tutt'altro che lessicali.

La seconda delle linee indicate è stata quella espressa, dopo i Trattati di Roma, dall'Atto unico del 1987, dal Trattato di Maastricht del 1992, dal Trattato di Amsterdam del 1996 e, in ultimo, dal citato Trattato di Lisbona del 2008. Dall'insieme di tali Trattati si è strutturato quell'essenziale *acquis communautaire*, con il quale l'Europa si è fatta garante dei diritti dei singoli e delle comunità sopra gli Stati, determinando sia la superiorità della legislazione europea sulle legislazioni nazionali sia la sottrazione di una quota di sovranità ai singoli Stati. Un fatto quest'ultimo posto alla base delle motivazioni addotte per il processo di Brexit in atto.

Il bilanciamento o il contraltare a tale concezione efficientista (peraltro non sottoposta ai controlli previsti nei sistemi democratici) ha prodotto da tempo vari ripensamenti sui modelli di integrazione in corso: via via è apparso chiaro che i processi di 'approfondimento' e di 'allargamento', ovvero le cd. 'integrazioni verticali' e 'orizzontali', non possono essere perseguite unicamente attraverso l'armonizzazione di legislazioni anche profondamente diverse tra loro. Su un nuovo modello di integrazione a 'geometria variabile' o 'a cerchi concentrici' si impegna Jacques Delors nei suoi tre mandati alla Presidenza della Commissione dal 1985 al 1995 con l'intento di ripensare il metodo comunitario e federalistico e di rinnovare il modello funzionalistico, investendo tutte le istituzioni intergovernative e sovranazionali per la realizzazione del mercato interno entro il 1992 (definito "l'obiettivo '92"). Quelle che Delors chiama «tre ambizioni ragionevoli» sono intese a dare sostanza al processo di «cooperazione politica» previsto dall'Atto Unico europeo del 1987: si tratta di fissare un'area di pace e di sicurezza alle frontiere europee, di costruire il contesto politico «per uno sviluppo sostenibile ed equo», e, soprattutto, di fare dell'Europa democratica «un'espressione arricchita delle nostre diversità». Le vie per soddisfare tali ambizioni ha contemplato, oltre varie procedure tecniche per trasformare gli assetti istituzionali, anche la revisione della politica generale europea, stimolando forti discontinuità con il passato. Il risultato è stato certamente l'avanzamento dei rapporti intergovernativi, senza giungere a costruire neanche la parvenza di una Federazione di Stati europei. In tale orizzonte, per una sorta di eterogenesi dei fini, nella storia dell'Europa, mentre si accumulano procedure e regole comuni, si produce un rafforzamento del ruolo e del potere negoziale dei singoli Stati, con scarsa o nessuna incidenza della partecipazione popolare ai processi di formazione delle decisioni pubbliche e con l'allontanarsi dell'obiettivo primario e conclamato di un *Nation Building* europeo. Alla condivisione di responsabilità dei governi nella politica intergovernativa (*shared-rule*) non corrisponde, cioè, una contestuale politica di integrazione sociale e culturale all'interno dell'Europa. Di fatto, all'inizio del nuovo millennio si sono accentuate le identità nazionali, ciascuna con il carico dei propri interessi parziali che ha visto accrescersi le divergenze soprattutto tra le democrazie mature dell'Europa occidentale e le democrazie



appena costituite dopo la frantumazione dell'impero sovietico. In altre parole, negli Stati dell'Unione Europea (UE), alle tradizionali differenze linguistiche, religiose e di interessi, si sono aggiunte le non secondarie divergenze con le democrazie dell'Est nate dopo la caduta del muro di Berlino. Basti ricordare in proposito che il presidente ungherese Victor Orbán non esita mai a parlare della democrazia come di una limitata esperienza storica che, come tale, può essere sempre mutata e superata dalla volontà popolare.

Questa sorta di processo inverso che rischia di vivere l'UE (dall'unità alla frammentazione) la posta in gioco è molto alta e riguarda la stessa democrazia europea, cioè quella forma di governo in cui alcuni grandi paesi (Germania e Italia) hanno vissuto e prosperato da settant'anni; ce l'ha ricordato di recente Jurgen Habermas quando ha scritto che «noi stiamo nei fatti vivendo per la prima volta nella storia dell'UE uno smantellamento della democrazia». All'estesa denuncia delle carenze democratiche dell'intero sistema comunitario, fa da sfondo nei singoli Stati membri una impreveduta crisi dei processi partecipativi ed egualitari che nella percezione comune avrebbero dovuto ormai avanzare senza remore, una volta che, dopo la caduta del muro di Berlino, è uscito di scena il totalitarismo comunista. Invece, si iniziano a documentare per i paesi europei situazioni di *postdemocrazia*: cioè a considerare (con Colin Crouch, *Postdemocrazia*, 2003) che dopo l'affermazione nel XX secolo della «piena democrazia», specie per l'applicazione diffusa delle politiche economiche keynesiane, i sistemi democratici europei decadono: si manifesta la crisi delle sovranità statali e si deprime la qualità della partecipazione dei cittadini, mentre si favorisce l'ascesa di leadership legittimate solo dalla raffinata manipolazione dei mezzi d'informazione. Oppure, come con Pierre Rosanvallon (*La contre-démocratie*, 2006), si rileva l'origine, sempre nei paesi europei, di forme di «*controdemocrazia*» causate dagli atteggiamenti sempre più ostili o, addirittura, umilianti di quote della società contro le istituzioni democratiche.

Se ci riferiamo all'ultimo decennio di storia europea, quindi, pare di assistere al venire meno del “sogno europeo” per il crescente sentimento anti-europeista, per l'insorgere di istanze nazionalistiche che sembrano contraddire o annullare lo spirito comune alla base del processo di integrazione. Proprio nel 2008 scoppia la grave crisi finanziaria ed economica globale di cui tutti abbiamo patito e che forse non ha ancora esaurito i suoi effetti nefasti. Contestualmente, iniziano a sparire i miraggi egualitari di pacificazione e di benessere promessi dai profeti della globalizzazione, con conseguenze ancora non perfettamente conosciute, non solo sul piano finanziario, ma, in modo più penetrante, nelle consuetudini delle relazioni sociali e politiche: da quelle interpersonali a quelle nazionali e internazionali. Di fronte ai gravi eventi esplosi o ingigantitisi nel decennio trascorso l'UE non è riuscita a colmare le fratture sistemiche vecchie e nuove, non rinnovando l'assetto istituzionale (la sua *polity*) preposto a gestire i processi decisionali; di conseguenza ha rischiato di vedere sfumare la sua giustificazione (la sua *accountability*) sia tra i paesi membri, sia sul piano globale.

Agli eventi ha reagito, spesso, in modo parziale: solo attenuando i profondi danni economici della crisi finanziaria; affrontando male e con molte divisioni



interne le sofferenze prodotte quotidianamente dagli ancora incontrollati flussi migratori; non sviluppando politiche adeguate per mitigare gli esiti nefasti della disoccupazione diffusa in vari paesi (per es. in Italia); non dotandosi ancora di una politica estera unitaria ed efficace sia per affrontare le crisi insorte nel Mediterraneo sia per ergersi come un reale *global player* nel repentino modificarsi degli assetti politici globali.

La risposta a tali problemi (interni ed esterni al contesto dell'Unione) si è basata per lo più sul richiamo ai successi dei passati decenni e invocando «più Europa» o, come si dice a Berlino «*Mehr Europa*»; in realtà, proprio sulle questioni che ho appena elencato, è sempre più vigoroso l'appello opposto: «meno Europa»! E quest'ultimo è l'appello dei movimenti e partiti populistici, noti più per l'etichetta che gli diamo o che essi stessi si danno che per la ragioni sociali e politiche che li hanno determinati. Populismi che si intersecano con i sovranismi e da tale miscela emerge prepotente la denuncia di una crisi funzionale e identitaria che non solo tende a oscurare i caratteri e i modelli istituzionali e culturali della UE, ma che rende questi nuovi attori/protagonisti dell'attuale politica europea quasi i depositari di una sorta di nuovo nazionalismo, che rifiuta la modernità e si salda a alle visioni particolaristiche degli interessi degli Stati-nazione, senza tenere conto dei fenomeni sociali, economici e politici nella loro valenza globale e planetaria. Tornano nel linguaggio corrente termini e stilemi di altre, e, per l'Europa, terribili stagioni storiche, come «legittimi egoismi nazionali», come «visioni territoriali», come confini da difendere con muri di vario tipo, negando che l'apertura dei confini ha espresso, anche in modo simbolico, per decenni la possibilità pratica di trasmettere liberamente culture e identità varie, oltre che merci. Oggi se i confini non si ritengono più, come un tempo, sacri, pure sono assunti come «inviolabili», perché circoscrivono i territori dei singoli Stati. Si patisce il comune essere al traino delle economie più forti (da quella statunitense a quelle emergenti, Cina, India, Russia, ecc.), ma non si auspicano nuove regole comuni per affrontare insieme le grandi questioni economiche, politiche e sociali imposte dalla globalizzazione (a partire dalle europeizzazione della gestione delle migrazioni fino alla lotta contro il terrorismo). Appare chiaro che diviene essenziale, senza indulgere in progetti del passato, aggiornare nell'Unione prospettive e vincoli unitari attraverso un progressivo e sempre perfezionabile 'mutuo riconoscimento' tra le legislazioni degli Stati, individuando obiettivi politici comuni, con il rispetto pieno delle identità nazionali e senza regolamentazioni invasive e senza creare regolamentazioni troppo invasive.

Di recente, a rilanciare il dibattito sul futuro dell'UE ci hanno pensato prima l'ex presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, e poi la nuova Presidente Ursula Von der Leyen, e il presidente francese Emmanuel Macron, in un suo importante intervento alla Sorbona. In questi, e altri discorsi, hanno assunto rilievo i temi relativi alle grandi missioni che attendono l'Unione Europea.

Quindi, è giusto pensare che si è riaperto il problema *del cosa fare*, e in questo senso per la ricollocazione della politica nel ruolo che le spetta è necessario rifarsi alle categorie e alle modalità che le sono proprie, ma non in modo ge-

nerico, bensì riflettendo sul rinnovamento radicale dei significati e dei concetti che lo stesso processo unitario dell'Europa ha prodotto in settant'anni. Nelle condizioni attuali, anche i federalisti più spinti comprendono che la vecchia idea degli Stati uniti d'Europa rappresenta una via difficilmente realizzabile. Questo perché il fallimento di un modello neo-federalista è già avvenuto con il rigetto nel 2007 del Trattato Costituzionale, rendendo l'Unione l'esempio più probante di una democrazia senza costituzione. Il modello che l'Europa ha proposto è stato quello di riuscire a coordinare sovranità statali attraverso modelli di *governance* unitaria, sostenuti da una rete di salvataggio posta dal trattato di Lisbona nel 2007 per il recupero delle acquisizioni degli ultimi decenni. Manca ancora una forte politica europea.

Uscire da questa crisi e rilanciare un umanesimo europeo è difficile, ma non impossibile. Come farlo? La ripresa di un modello contrattualista nei rapporti tra i paesi per risolvere l'*impasse* potrebbe essere un buon punto di partenza. Se prediamo atto che, per tanti motivi storici, il popolo europeo al momento non esiste, pur tuttavia sappiamo che esistono strumenti e modalità della comunicazione che possono *indurre* forme di partecipazione sociale più consapevole nei processi politici europei. Un grande europeista come Habermas ha sostenuto che “se è vero che non esistono gli europei, una costituzione potrebbe favorire la loro nascita”. Anche l'Italia e la Germania non esistevano prima della loro unificazione; di fatto, le loro costituzioni hanno conformato sul piano della legge, della lingua e dei costumi i due popoli (*Una costituzione per l'Europa? osservazioni su Dieter Grimm*, 1996). Così potrebbe avvenire per il popolo europeo.

Si può dare per acquisito che la vera svolta non è quella di continuare a concepire l'idea di una costituzione europea analoga a quelle dei singoli stati europei. Diversamente, si potrebbe fare convergere i Parlamenti dei singoli paesi (depositari degli indirizzi politici dei popoli) sull'idea di non considerare più gli attuali rapporti con i Trattati europei in modo statico, cioè irreversibile, bensì come risultati di successive contrattazioni tra gli organi rappresentativi. Di qui la possibilità che emerga un modello costituzionale che rifletta su più piani le possibili integrazioni tra gli ordinamenti fissati dalle costituzioni nazionali.

In altre parole, si tratta di abbandonare l'idea che la costituzione europea sia una *Grundnorm* generata da un improbabile Stato europeo, bensì di avviare un *processo costituente* per definire i legittimi ambiti giurisdizionali sia dei poteri nazionali che di quelli sovranazionali (presenti e futuri) nei riguardi delle libertà e dei diritti dei cittadini e dell'autonomia delle società. Il tutto attivando un processo di integrazione normativa attraverso un *multilevellconstitutionalism* (o a Berlino il *Verfassungsverbund*): un sistema che opera su più piani nell'esercizio dei poteri pubblici. È questa la convincente proposta di Ingolf Pernice, Franz Mayer e di altri volta a rendere legittima l'integrazione qualcosa di più della stessa semplice condivisione di varie norme costituzionali, concependo l'intero ordine europeo come il risultato di un processo normativo che coinvolge l'intero sistema e tutti i cittadini europei in quanto soggetti primari di diritto. Tale sistema sempre *in fieri* (in quanto emendabile

volta per volta) seleziona le possibilità espresse dalle integrazioni del passato e del futuro e rifiuta ogni idea di gerarchizzazione tra paesi e singole istituzioni, rinnovando l'idea di cooperazione, sulla quale si è fondata l'intera esperienza unitaria europea, per stabilire, attraverso vari passaggi democratici, un nuovo contratto sociale e istituzionale. In tale percorso i cittadini avranno come riferimento sia il proprio Stato sia l'Unione Europea verificando le specifiche responsabilità nello sviluppo dell'interesse comune europeo.

Per realizzare tali obiettivi serve creare un nuovo *umanesimo europeo*, che parli *per* il popolo e *a vantaggio* del popolo. Deve incoraggiarci l'idea forte che costruire l'Europa sia un compito morale e culturale, oltre che economico e sociale, quindi dobbiamo tendere a costruire l'Europa innanzitutto come potenza civile insostituibile negli attuali assetti globali. Nella consapevolezza che l'architettura istituzionale di una democrazia non garantisce da sola i principi e i valori di libertà e eguaglianza di cui essa ha bisogno di vivere. Solo così, forse, riusciremo a far crescere questa nostra Europa realizzando e rinnovando i sogni dei nostri Padri Fondatori.

Milano, venerdì 8 marzo

## HA SENSO PARLARE DI UNA COSTITUZIONE EUROPEA?

Renato Balduzzi

*Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*

### *Premessa*

Ha ancora senso (giugno 2021) parlare di una Costituzione europea? Questo è il tema che mi è stato affidato.

In Italia, come è noto, gli elettori furono chiamati a un referendum consultivo il cui quesito recitava: “Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?”.

Eravamo nell'89 e questo referendum consultivo, il primo e unico referendum di tale natura a livello nazionale, ebbe un successo straordinario, nel senso che ci fu una partecipazione significativa e una fortissima maggioranza (oltre l'88 per cento) dei sì.

Quindici anni dopo, nel 2004, a Roma fu firmato un Trattato, il cui titolo è interessante, “Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa”. Quindi non una Costituzione, ma un Trattato che istituisce e adotta una Costituzione non “europea”, ma “per l'Europa”. Quella formula, venuta fuori a seguito del Trattato di Nizza, era ovviamente una formula di compromesso tra chi la Costituzione europea la voleva davvero e chi invece non la voleva affatto, ma preferiva un semplice consolidamento dei trattati. Devo dire che probabilmente, in quel momento, vide più lontano chi era scettico sulla possibilità di parlare di Costituzione europea: dopo la firma, con molta enfasi, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'anno successivo prima la Francia e poi i Paesi Bassi svolsero su di esso due referendum dai risultati negativi, e ciò comportò l'interruzione della procedura di ratifica. Bisogna tuttavia capire bene il senso dei due esiti negativi, perché dissero di no sia quelli che pensavano che non si dovesse proprio parlare di Costituzione, sia quelli che pensavano che un Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa fosse limitativo della prospettiva europea. Insomma, dissero di no sia quelli che volevano più Europa, sia quelli che volevano meno Europa. Nel 2008, comunque, con il Trattato di Lisbona (che tra l'altro incorpora nel diritto europeo originario anche la Carta di Nizza sui diritti fondamentali dell'Unione europea), assistiamo a un consolidamento dei Trattati, rimanendo aperta e incerta la prospettiva di evoluzione.

*Un cammino ancora lungo, tra pause, arretramenti e balzi in avanti*

Negli ultimi anni, a seguito di alcune vicende concernenti questo o quello Stato membro (anzitutto la c.d. *Brexit*, e poi la “secessione strisciante” rispetto ai valori di fondo, dichiarati dai Trattati, che interessa Stati come l’Ungheria e la Polonia<sup>1</sup>), ma anche a causa del rafforzamento, all’interno del Parlamento europeo, di gruppi parlamentari dichiaratamente anti-integrazione, la prospettiva di una Costituzione europea è sembrata allontanarsi sempre più.

Sino alla pandemia da Covid-19, aveva indubbiamente poco senso parlare di una Costituzione europea. Come gli studenti di diritto costituzionale delle università italiane sanno bene, la nozione di Costituzione in senso contemporaneo prende corpo e si manifesta quando, in piena Rivoluzione francese, il 26 agosto del 1789 viene proclamata la “Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino”, il cui articolo 16 dice che “Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha per nulla una costituzione”<sup>2</sup>. Quindi perché vi sia costituzione occorre una “garanzia dei diritti” e una “separazione dei poteri”. Da questo punto di vista, si potrebbe dire che l’Unione europea conosce una qualche forma di separazione dei poteri, che è diversa certamente rispetto a quella propria degli Stati nazionali in quanto c’è un organo, la Commissione europea, che ha compiti di natura legislativa ed esecutivo-amministrativa (e anche para-giurisdizionali), ma è comunque pur sempre una separazione dei poteri, con un giudice indipendente (Corte di giustizia dell’Unione europea, articolata in Corte di giustizia, Tribunale e Tribunali speciali), con un apporto del Parlamento europeo che oggi certamente si avvicina a quello conosciuto all’interno degli Stati, e con un sistema di garanzia dei diritti arrivato, come si è già detto, sino all’incorporazione nei Trattati della Carta di Nizza, anche se l’Unione come tale non ha aderito (ancora?) alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Che cosa manca, sotto il profilo sostanziale, perché si possa parlare di Costituzione europea?

L’obiezione più forte che viene fatta all’idea della Costituzione europea è che affinché ci sia una costituzione è indispensabile un popolo, non tanti popoli (“*We, the People...*”). Sulla questione del popolo si è, nel tempo, registrata una diversità di opinioni all’interno delle opinioni pubbliche europee. C’è un popolo europeo? Oppure ci sono tanti popoli nazionali? O addirittura tanti “popoli” locali che si mettono insieme in qualche modo?

Proviamo a fare un passo indietro, cioè proviamo a vedere che cosa pensassero di questo problema i padri fondatori (aiuta sempre mettere i problemi in prospettiva storica). Per semplificare mi limito a considerare Robert Schuman, Alcide de Gasperi e Konrad Adenauer, tre uomini di frontiera, assai

---

<sup>1</sup> E il tentativo, peraltro assai maldestro, di teorizzare la categoria delle “democrazie illiberali”: sul punto, mi permetto di rinviare a R. Balduzzi, *Politica e magistratura*, Milano, EDUCatt, 2021, pp. 125 ss.

<sup>2</sup> Ho tradotto “non ha per nulla”, in luogo della più scontata traduzione “non ha una costituzione”, in quanto il testo francese contiene la negazione rafforzata “*n’a point*” e non la semplice “*n’a pas*”.

affini sotto il profilo culturale e spirituale; tre santi, tre uomini di pace. Essi pensavano, insieme a tanti altri, che l'Europa servisse proprio essenzialmente ad assicurare la pace. Anche per questo, invece di proporre di avviare il cammino di integrazione attraverso la scrittura di una tavola dei valori comuni (e meno che mai di scriverci dentro quali fossero le "radici" dell'Europa: le conoscevano bene, perché le vivevano e la loro politica era *naturaliter* "cristiana"), proposero un percorso di realizzazioni successive convinti che l'unità europea non si sarebbe fatta tutta insieme in una sola volta, e che fosse indispensabile creare anzitutto una solidarietà di fatto, come Schuman (grazie all'aiuto di Jean Monnet) ebbe a scrivere in quella dichiarazione del 9 maggio 1950 che sarà la base per tutto lo sviluppo successivo. La prima solidarietà di fatto era necessaria, per ragioni storiche, tra Francia e Germania, e i fondatori pensarono di partire dalla produzione del carbone e dell'acciaio: mettendo insieme la produzione di carbone e acciaio, questi Paesi non avrebbero più sentito la necessità e l'utilità di farsi la guerra. Ho sempre trovato questo approccio geniale, un po' la traduzione sul piano europeo della voce più alta che, a livello mondiale, si era levata nei decenni precedenti contro la guerra, la voce di Benedetto XV. Il secondo passaggio avrebbe dovuto essere una comunità di difesa, perché, sapendo di essere protetti rispetto al resto del mondo, non vi sarebbe più stato il bisogno di Stati nazionali europei l'un contro l'altro armati, né di andare a dividersi sulle alleanze: la CED, la Comunità europea di difesa, era, nelle intenzioni dei *founders*, un passaggio strettamente connesso con la CECA, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Nel 1954, tuttavia, l'Assemblea nazionale francese disse di no alla ratifica del Trattato. De Gasperi morì il giorno prima della formale deliberazione dell'Assemblea francese, ma sappiamo che proprio le ultime settimane della sua vita furono fortemente amareggiate non solo dalle vicende interne al suo partito (che già mostrava una ridotta capacità di coesione), ma, proprio perché lo statista trentino pensava in grande, dalle vicende relative al "sogno" europeo.

Quelli erano tempi ai quali ad uno "stop" seguiva immediatamente un "go", e infatti, affondata la Comunità europea di difesa, ripresero quota le idee che propugnavano la creazione di solidarietà di fatto economiche e sociali, e così si arrivò al Trattato di Roma del '57, alla Comunità economica europea, oltre che a quella dell'energia atomica, quest'ultima in qualche modo intesa come sostituta della CED, come se si volesse dire: "va bene, non abbiamo la Comunità europea di difesa, ma abbiamo almeno l'EURATOM, dunque in qualche modo gli strumenti bellici più temibili li teniamo sotto controllo".

Ho scritto volutamente "solidarietà di fatto economiche e sociali": c'è una lettura dell'Europa economica che la oppone all'Europa sociale, ma è una lettura forviante. Fin dall'inizio, per i padri fondatori, la dimensione economica era strettamente intrecciata con la dimensione sociale, perché la dimensione economica significava alzare i salari e quindi realizzare la possibilità di uno Stato sociale più forte, e non a caso la loro ispirazione culturale era quella dell'economia sociale di mercato, dunque economia di mercato sì, ma sociale. Ciò è agevolmente dimostrabile andando a rileggere i lavori preparatori della Carta sociale europea, documento del 1961 poco conosciuto, ma molto

importante, e poco conosciuto anche perché i suoi fautori non ebbero la possibilità di imporla come obbligatoria nelle sue clausole. Nei lavori preparatori della Carta non è difficile vedere che proprio il filone “sociale” ebbe un impatto decisivo sul Trattato di Roma, perché la negoziazione della Carta partì molto prima del '61 e influenzò il Trattato di Roma<sup>3</sup>.

Alla dimensione sociale ed economica va intrecciato il profilo internazionale. I padri fondatori dell'Europa, nella dichiarazione del 9 maggio 1950, pensarono che mettendo insieme alcune produzioni industriali e poi via via rafforzando i profili economici e sociali della vita degli europei, l'Europa avrebbe potuto meglio concorrere a risolvere uno dei problemi più importanti, lo sviluppo del continente africano. In questo passaggio della dichiarazione del 9 maggio c'è certamente il segno della peculiarità francese, alle prese in quegli anni con le conseguenze del colonialismo francese in Africa, ma esso fu condiviso da tutti, e partirono in quegli anni iniziative, ancora oggi in corso, di cooperazione Europa – Africa: scoprire che, oltre settant'anni fa, i fondatori dell'Europa avevano colto nello sviluppo africano una delle sfide più forti che si ponevano agli Stati europei, ci dice molto sulla loro capacità di visione a medio-lungo termine.

Probabilmente, alla fine del percorso che avevano iniziato, i fondatori avrebbero giocato le carte della Costituzione europea, ma, dal loro punto di vista, essa si costruiva in un altro modo.

Se tecnicamente e politicamente è difficile parlare oggi di Costituzione europea, di che cosa invece possiamo parlare? Certamente di spazio costituzionale europeo, oltre di tradizioni costituzionali comuni che vanno a fondersi nella dinamica della vita concreta dell'Europa. Io però leggo la domanda che mi è stata fatta – e spero di interpretare bene anche le intenzioni dei promotori di questa iniziativa – come se fosse così formulata: “Se ne potrà parlare di Costituzione europea?”

La risposta che mi sentirei di dare è “sì, se”.

In particolare ho in mente due condizioni.

La prima condizione per parlare, domani, di Costituzione europea in senso proprio, attiene alla maggiore conoscenza, da parte degli europei e degli italiani in particolare, della storia, dei caratteri e dell'assetto dell'Unione.

Qui vi porto due esempi fattuali.

Il primo è un sondaggio del '79 sugli atteggiamenti verso l'integrazione e in particolare sulle aspettative del mercato nei confronti dell'Europa, nel quadro dell'Eurobarometro. Il sondaggio aveva coinvolto un campione largo, ma selezionato con attenzione, di europei: largo come provenienza dei singoli soggetti campionati – si andava dal lavoratore dipendente al manager, al professionista – e largo perché rappresentativo di tutti i Paesi europei. Venne fuori un esito che, già allora, mi colpì molto (e infatti lo cito spesso ...). Era come se l'Europa di allora fosse divisa in due, i latini e i nordici. Questi ultimi

---

<sup>3</sup> Rinvio sul punto e, più in generale, sul rapporto tra integrazione europea e diritti sociali, al mio *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi*, n° speciale, 4/2018.



esprimevano, verso le Comunità all'epoca esistenti, un *sentiment* freddo, un po' scettico, mediamente non ostile, ma sicuramente diffidente, e, siccome il sondaggio era fatto per capire non solo gli atteggiamenti verso l'Europa, ma anche quanto i sondati la conoscessero, si vedeva bene che a tale diffidenza si accompagnava una profonda conoscenza dell'assetto e della governance europei. I latini, per contro, e soprattutto quei particolarissimi latini che siamo noi italiani, esprimevano nel '79 un *sentiment* di grandissimo favore per l'Europa, accompagnato però a una conoscenza dei suoi meccanismi di organizzazione e funzionamento, anche quelli più banali, del tutto deficitaria: per esempio, alla domanda classica "qual è l'organo più importante delle istituzioni europee?", i sondati italiani avevano risposto in larghissima maggioranza "il Parlamento europeo" (che nel '79 aveva poco più che una funzione consultiva). Se non conosci una cosa o un fenomeno, sei portato a rispondere secondo quello che conosci che più gli si avvicina, e dunque in quegli anni, nei quali in Italia la centralità del Parlamento era molto sottolineata, non sorprende che le risposte siano state quelle. Il sondaggio è stato ripetuto in anni più recenti, con qualche differenziazione marginale, e ha dato risultati incoraggianti quanto a conoscenza da parte italiana, che è un po' migliorata, ma soprattutto ha evidenziato il cambiamento del *sentiment*: quasi a significare che prima non conoscevamo bene l'Europa e ne eravamo innamorati, ora proviamo a conoscerla e siamo un po' meno innamorati. Anche tra i nordici si sono negli ultimi anni evidenziate situazioni eterogenee, dalla profonda spaccatura, sul punto, della società britannica alla condizione di alcuni Paesi scandinavi per i quali la maggiore conoscenza comporta non un disamoramento, quanto piuttosto la capacità di trarre un migliore profitto dalle procedure e dai programmi eurounitari.

Il secondo esempio che vi sottopongo è assai più semplice, e viene a confermare quanto appena riferito sulla scarsa conoscenza, da parte nostra, delle istituzioni europee (inteso qui il termine in senso lato): dall'esperienza diffusa di qualunque professore di diritto costituzionale emerge che, tra le domande considerate difficili in sede di esame di profitto, vi è senz'altro la seguente: "Quale è la differenza tra Consiglio d'Europa e Consiglio europeo?".

Ma come possiamo seriamente pensare di parlare di Costituzione europea, se non conosciamo l'abc delle sue istituzioni attuali, la loro composizione, i loro compiti? E se non percepiamo la grande intelligenza degli architetti dell'Europa? Qualche esempio: vollero chiamare l'organo più importante prima con l'appellativo di Alta Autorità (CECA) e poi (CEE) con un nome anodino come "Commissione" (chi si preoccupa di una commissione?); preferirono non chiamare inizialmente l'organo rappresentativo con il nome di "Parlamento" ma di "Assemblea comune" e poi di "Assemblea parlamentare europea" (e sarà così sino al 1962); pensarono il percorso di integrazione come un processo di *integration by Law*, al fine anche di neutralizzarne, sin dall'inizio, la carica politica dirompente. In questo modo diedero vita a una struttura istituzionale che ha interessato per decenni, e interessa ancora adesso, centinaia e centinaia di studenti e di studiosi dell'altra parte del mondo,



dall'America latina, dall'America del Nord, dall'Asia e dall'Africa venuti a studiare il nostro modello di integrazione comunitaria.

La seconda condizione per cui si potrà parlare di Costituzione europea è di natura in senso lato politica: all'interno degli Stati membri, le forze politiche e culturali dovranno dimostrare di essere in grado di condizionare lo sviluppo dell'Unione, a partire da un punto di vista nazionale. Bisogna tuttavia intenderci sul verbo "condizionare": non significa ribadire a ogni piè sospinto prerogative nazionali, ma significa farle valere là dove si decide, cioè sui tavoli europei; non significa battere nervosamente i pugni a casa propria – una casa sempre più piccola e sempre meno capace di affrontare in modo adeguato i grandi problemi del mondo, dall'emigrazione alla salvaguardia dell'ambiente e alle emergenze pandemiche – ma significa concorrere, in forme e modi competenti e coordinati, alle decisioni comuni. Gli ordinamenti nazionali non sono più in grado di assumere da soli quei compiti e quelle sfide, forse non lo sono mai stati pienamente, ma certamente non lo sono oggi, e l'emersione del *local* non deve ingannare: essa significa soltanto un atteggiamento di difesa e di prudenza rispetto alle conseguenze deteriori della globalizzazione, la giusta richiesta che le singole identità locali non vadano sacrificate senza ragione e a tutti i costi, ma tali identità devono autoconcepirsi come identità aperte, inclusive e capaci di condizionare le altrui identità, e non come monadi autosufficienti e orientate dalla falsa sicurezza del "prima noi". Abbiamo visto e vediamo, in tempi di pandemia, le nefaste conseguenze dell'approccio "*we first*". Proprio l'enfasi di questi anni su "*America first*" (che ci auguriamo venga sepolta in fretta dall'amministrazione Biden), oltre ad avere prodotto effetti problematici nelle relazioni internazionali, ha disvelato tutta la sua inconsistenza valoriale, e una contraddittorietà di fondo: l'*America first*, al pari di tutti i "*first*" (prima gli italiani, prima i lumbard, prima ...) diviene facilmente e invariabilmente prima quelli di un certo Stato, poi di una parte di quello Stato, poi di una città, di un quartiere, di una parrocchia, di un palazzo e, all'interno di questo, viene a significare "prima quelli che abitano insieme a me", nel mio appartamento, e alla fine si rivela per quello che davvero è: "prima me", *me first*, nella mia solitudine.

Sulla base della logica del *me first*, è difficile poter immaginare una casa comune degli europei. Ma le costituzioni che cos'altro sono se non una casa comune? Potremo parlare, dunque, di Costituzione europea se conosceremo meglio com'è fatta l'attuale, chiamiamolo l'attuale condominio, che non è una vera casa comune, ma un condominio in questo momento, e pertanto un po' rissoso (come ogni condominio: avete mai partecipato a un'assemblea di condominio?). Come riuscire a trasformare un'assemblea di condominio in una casa comune? Anzitutto, conoscendo com'è fatto l'attuale "condominio", e poi non dicendo "prima me", ma cercando insieme soluzioni che coniughino i diversi interessi e consentano la convivenza feconda delle diverse identità. Il germe della crisi dell'Europa probabilmente non sta fuori dall'Europa, non sta neanche dentro alcuni Paesi piuttosto che in altri, dentro alcune forze politiche piuttosto che altre, ma risiede dentro ciascuno di noi, ciascun europeo. Sono stati fatti studi comparati sui rapporti tra Adenauer, de Gasperi e Schu-

man, che erano tra l'altro tre amici che avevano molti legami ed è dunque facile studiarli, che si scrivevano lettere che sono rimaste e dunque sappiamo che cosa si dicevano, oltre a che cosa dicevano in pubblico: da questi studi emerge che il loro era un sogno collettivo, era un progetto di apertura. Gli uomini e le donne che hanno costruito l'Europa di pace erano convinti che insieme si può, "insieme", non "prima", e quindi il nucleo della crisi e delle difficoltà probabilmente sta proprio qui, cioè in un individualismo troppo spinto, in una radicalità dell'individualismo che riduce il carattere relazionale della persona.

Ecco, se questa è un'analisi, sia pure sintetica e ancora generale, che può avere un senso, è chiaro che, per poterci immaginare un futuro, che non sia un futuro di tanti solitudini, l'uno contro l'altro, armati o disarmati (sembrerebbe più armati, se stiamo ai dati sulla produzione di armamenti), allora bisogna prepararlo, e preparare il futuro vuol dire conoscere non solo come siamo oggi, ma conoscere come siamo arrivati ad oggi, conoscere che cosa è stato ieri, lottando contro la tendenza a un presentismo esasperato e senza futuro. Non c'è identità, senza conoscenza della storia di questa identità, e non c'è vera identità senza capacità di metterla a contatto con altre identità. Un limite di questa fase della vita pubblica, e forse non solo pubblica ma anche privata, dei popoli europei, è la paura di futuro e dunque la tentazione di chiudersi in un presente senza consapevolezza delle radici e senza speranza. Un presente che non riesce a farsi carico del futuro: come risolvere il problema dell'ambiente, senza farsi carico del futuro resta un mistero, se io penso soltanto al mio presente non metto mano alla manutenzione del giardino comune, perché più che di casa dovremmo parlare di giardino.

Per noi italiani si tratta anche di rimpatriare con l'articolo 11 della Costituzione italiana. Tra le tante bellezze della nostra carta costituzionale, abbiamo una norma che per la verità non abbiamo solo noi, c'è anche nel preambolo della Costituzione francese del '46 (richiamato dal preambolo della vigente Costituzione della V Repubblica), ma noi l'abbiamo inserita nel testo e tra i principi fondamentali: "L'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni". Sia nel nostro testo, sia in quello francese, c'è la formula della "limitazione della sovranità" (ciò che cambia è che il testo italiano, accanto alla finalizzazione alla pace, contiene anche il riferimento alla giustizia tra le nazioni): una formula assai innovativa, se pensiamo che, almeno a partire dal '600, si è insegnato e praticato che la sovranità non era limitabile, che se la limiti non è più sovranità; per contro, nell'ottica di questi testi costituzionali, la sovranità è limitabile proprio per restare sovranità, perché ha bisogno di un ordinamento che assicuri pace e giustizia tra le nazioni, diversamente essa resta un *flatus vocis*. Allora, relativamente al nostro tema di oggi, la conclusione va nel senso che noi realizzeremo tutte le condizioni per una Costituzione europea, intesa come casa comune dei diversi, se i diversi popoli dell'Unione europea sapranno ripensarsi all'interno dell'ambito culturale e valoriale espresso nell'art. 11, siano cioè convinti circa la necessità di concordare su limitazioni reciproche proprio per stare dentro a un contesto ordinamentale che assicuri tra le nazioni pace e giustizia.

*Conclusione: la lezione della pandemia*

Ho menzionato più volte, di passaggio, la pandemia da Covid-19.

Prima di essa, le chances di un'integrazione europea nel senso di “*a more perfect union*” erano arrivate a un minimo storico, nonostante gli sforzi di questi anni, a partire dall'impegno della Commissione Juncker sul c.d. pilastro di Göteborg<sup>4</sup>. La tragedia della pandemia ha messo ulteriormente in rilievo tanto la necessità di istituzioni sovranazionali efficaci e autorevoli, quanto l'importanza di azioni statali e locali coordinate e concertate. L'impegno del Consiglio europeo e della Commissione europea, insieme al Programma di acquisti di titoli di Stato tempestivamente elaborato dalla Banca centrale europea (*Pandemic Emergency Purchase Programme-PEPP*), hanno consentito non soltanto di ridare fiducia ai singoli Paesi membri e alle loro opinioni pubbliche, ma hanno convinto anche molti scettici a rivedere le loro posizioni, almeno transitoriamente. Più importante ancora, le reazioni generalmente negative sia degli studiosi, sia degli esponenti governativi, alla decisione della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), cioè al Programma di acquisto di titoli del debito pubblico varato dalla Bce nel 2015 (c.d. Programma Draghi)<sup>5</sup>, interpretata come una coltellata sferrata alla vitalità dell'Unione, offrono elementi per considerare aperta la partita dell'ulteriore integrazione europea.

E dunque, anche la questione della Costituzione europea è ancora una questione aperta.

---

<sup>4</sup> Relativo ai diritti sociali: v. R. Balduzzi, *Unione europea*, cit.

<sup>5</sup> Sulla decisione del *Bundesverfassungsgericht* v. la mia sintesi in *Politica e magistratura*, cit., pp. 151 ss.

Roma, venerdì 15 marzo

## L'IDENTITÀ DELL'EUROPA E I SUOI VALORI

Michele Nicoletti

Professore ordinario di Lettere e Filosofia Università di Trento

**P**er uno strano paradosso l'idea degli Stati Uniti d'Europa fu lanciata dopo la Seconda Guerra Mondiale da un britannico, Sir Winston Churchill, in una famosa conferenza tenuta all'Università di Zurigo nel 1946.

Quel messaggio fu raccolto con un certo entusiasmo da movimenti, intellettuali e politici europeisti che si raccolsero nel Congresso dell'Aja del 1948 in cui furono poste le basi politiche e culturali dell'unità europea. Al termine di quel Congresso, Denis de Rougemont, uno dei più significativi intellettuali europeisti, scrisse il *Messaggio agli Europei* che a distanza di 70 anni conserva intatta la sua freschezza e contiene le fondamentali radici culturali comuni dell'Europa.

Il primo elemento è l'enfasi sull'*unità* europea.

L'Europa è minacciata, l'Europa è divisa e il pericolo maggiore deriva proprio dalle sue divisioni. Impoverita, sovraccarica di barriere che impediscono la circolazione dei suoi beni, non potendo offrirle protezione, la nostra Europa disunita marcia verso la propria fine. Da solo, nessuno dei nostri paesi può seriamente sperare di difendere la propria indipendenza. Da solo, nessuno dei nostri paesi può risolvere i problemi economici odierni. Senza un'unione libera la nostra anarchia di oggi ci esporrà domani a un'unificazione forzata, sia per intervento di un impero straniero che per usurpazione da parte di qualche partito politico.

Nessuno Stato europeo è in grado, con le proprie forze e senza unirsi ad altri, di essere protagonista sulla scena del mondo di fronte all'affermarsi degli altri grandi Paesi extraeuropei. I ritmi di crescita economica e demografica degli altri continenti sono incomparabili e nel breve periodo sarà impossibile invertire questa tendenza. Da solo, nessuno Stato europeo, siederà in un futuro G7.

Le grandi sfide della sicurezza, dello sviluppo economico, sociale e tecnologico, della gestione dei flussi migratori, della tutela dei diritti delle persone e dell'ambiente, della conservazione della "civiltà europea" non potranno essere affrontate e vinte da nessun Paese europeo che volesse bastare a se stesso.

Questa idea era chiara agli europeisti già agli inizi del '900 quando il mondo era avviato ad una prima, forte globalizzazione. Anche allora ci fu una reazione dei nazionalisti e dei sovranisti e l'Europa conobbe la Prima Guerra mondiale. Al suo termine, nel 1919, il poeta francese Paul Valéry scrisse: «Adesso su di un'immensa terrazza di Elsinore, che va da Basilea a Colonia, si spinge fino alle sabbie di Newport, alle paludi della Somme, ai calcari della Champagne e ai graniti dell'Alsazia, l'Amleto europeo contempla milioni di spettri».

Negli Anni Venti l'Amleto europeo non seppe decidersi e gli spettri e i risentimenti del Primo conflitto produssero nuovi nazionalismi e sovranismi radicali. Si pensò che la ricetta nazionalista non fosse stata abbastanza radicale: occorreva renderla più forte, nutrirla di razzismo e xenofobia e darle un potere assoluto, totalitario, sulla vita umana. L'esito fu la Seconda Guerra mondiale e Auschwitz. Quello che per secoli era stato il continente dominante nel mondo (anche con gravissime responsabilità nei confronti dei Paesi extraeuropei) venne ridotto a un cumulo di macerie. L'economia in ginocchio. La sua difesa garantita – per la prima volta nella sua storia – da potenze esterne: gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. La vittoria del nazionalismo segnò la sconfitta dell'Europa. E non solo in termini politici. Anche in termini culturali. L'antisemitismo portò perfino alla creazione di una “fisica tedesca” che si opponeva alla teoria della relatività di Einstein. E cose simili accaddero in ogni branca del sapere. Non fu l'apogeo della scienza europea, ma la sua bancarotta.

Ma c'è un'altra intuizione in quel messaggio, laddove si parla di possibile ritorno di “imperi”. Senza una dimensione più grande dello Stato nazionale nessuno Stato europeo potrà farcela. Per questo l'alternativa non è tra Europa o Stati nazionali, ma tra Europa o Imperi. I sostenitori della Brexit non pensano che la Gran Bretagna possa farcela da sola, ma pensano che possa meglio farcela ridando vita alle relazioni del vecchio Impero britannico e al Commonwealth e al particolare rapporto che la lega agli Stati Uniti d'America. La Francia e la Germania rafforzano la loro amicizia particolare e, se l'Europa non dovesse reggere, possono reinventare una qualche forma di Impero carolingio. D'altra parte la Russia e la Turchia già da tempo hanno rispolverato ideologie e assetti del passato: l'impero zarista e l'impero ottomano. E in Medio Oriente i confini degli Stati sfumano e si ricostruiscono gli Imperi arabo e persiano. Nell'epoca degli Imperi che ritornano, gli Stati Uniti volgono lo sguardo al Pacifico a fronteggiare la sfida cinese che sta loro contendendo il primato economico e militare. Il loro messaggio agli europei è chiaro: se volete la sicurezza dovete provvedere da voi. E nessuno Stato europeo oggi da solo può provvedere alla propria sicurezza.

Dunque l'alternativa è chiara: o Europa o disgregazione dei Paesi europei in una complessa geografia di nuovi Imperi. Per l'Italia la scelta dovrebbe essere chiara: se fallisce il disegno europeo, il nostro Paese finirà area marginale, subalterna all'egemonia di altre potenze.

“L'Europa è il nostro destino” non vuol dire che altri scenari non siano possibili: la storia è ricca di esempi di “destini mancati” e la stessa storia europea è costellata di grandi conquiste, ma anche di enormi catastrofi che hanno condannato l'Europa all'impotenza e alla marginalità. Ogni scenario alternativo all'unità europea non garantirà la capacità degli Stati nazionali di rispondere ai bisogni dei loro cittadini, né, tanto meno, al loro desiderio di essere protagonisti sulla scena del mondo. Li attende un futuro da gregari. L'unico modo per essere “sovrani” nel mondo di domani, ossia protagonisti del proprio destino, è quello di essere uniti. O Europei e sovrani, o nazionali e sudditi.

Se dietro il sovranismo c'è il legittimo desiderio di non farsi governare dagli altri, insomma di guidare la propria canoa, di autogovernarsi, è bene essere chiari: l'unico modo di essere sovrani, cioè non alle dipendenze di altri, è l'unità europea.

Questa dura lezione della storia è stata ben compresa dai protagonisti della ricostruzione europea nel Dopoguerra: per garantire la pace, il rispetto dei diritti umani, lo sviluppo economico, il protagonismo nel mondo, serviva unità e cooperazione. Si lanciò così la sfida degli Stati Uniti d'Europa.

È tempo di intraprendere delle azioni commisurate al pericolo. Insieme ai popoli d'oltremare associati ai nostri destini, possiamo costruire domani la più grande formazione politica e la più grande unità economica che la nostra era abbia visto. La storia del mondo non ha mai visto un'unione così forte di uomini liberi. La guerra, la paura e la miseria non sono ancora mai state sfidate da un nemico che incute loro più rispetto.

L'Amleto europeo non fece il grande passo sognato da molti. Ma in ogni caso si incamminò con prudenza e gradualismo sulla strada di una "sempre maggiore unità", come è scritto nel primo trattato europeo, ossia il Trattato di Londra del 1949. In quel Trattato firmato nella capitale britannica 70 anni fa (nuovo paradosso!) si legge per la prima volta la formula che accompagna tutti i successivi trattati europei: lo scopo del Trattato è creare una sempre maggiore unità tra i Paesi contraenti. La Gran Bretagna firmò quel Trattato, istitutivo del Consiglio d'Europa, ed è tuttora vincolata a ricercare una sempre maggiore unità con gli altri Paesi europei, succeda quel che succeda con il suo rapporto con l'Unione Europea.

E sulla strada di una "sempre maggiore unità" l'Europa ha saputo – fino alla crisi del 2007 – compiere il suo miracolo: dare ai propri popoli pace, diritti e prosperità e unificare tutto il continente, allargando, dopo il 1989, il proprio modo d'essere (democrazia, diritti umani, Stato di diritto) a tutti i Paesi europei e a quelli che sull'Europa si affacciano.

Negli ultimi dieci anni questo cammino è stato rallentato dalla crisi economica mondiale e dalla crisi migratoria, in particolare quella seguita alle cosiddette primavere arabe. Invece che ricercare una "sempre maggiore unità" i Paesi europei, sotto la duplice pressione delle difficoltà economiche e delle spinte migratorie, si sono rifugiati nella logica del "si salvi chi può" senza rendersi conto che con questa logica – nel mondo cambiato – si sarebbero salvati solo i più forti nel breve periodo e, nel lungo periodo, non si sarebbe salvato nessuno.

*La costruzione dell'unità europea è un processo lungo*

Occorre accettare che si tratta di un processo lungo e complesso. Sarebbe profondamente sbagliato oltre che ingiusto valutare il processo di unificazione europea sull'arco breve di questa ultima stagione di crisi dal 2007 in avanti.

Teniamo presente innanzitutto che l'Europa non è il prodotto degli Stati nazionali, ma al contrario gli Stati nazionali sono il prodotto dell'Europa. Per secoli sulla base dell'eredità dell'Impero Romano e poi nel corso del Medioevo

si è costruita la civiltà europea: un'Europa unita da una comune cornice etica e giuridica, con una comune cultura e una comune rete di università. È su questa base comune che sono sorti gli Stati nazionali che per molti secoli hanno vissuto e rispettato il “concerto europeo” fino poi a rimanere schiavi dei nazionalismi e decretare, come abbiamo detto, il proprio suicidio. Dopo la Seconda guerra mondiale, l'unificazione europea cerca di riallacciare i fili spezzati della secolare unità comune.

Se poi guardiamo agli ultimi settant'anni, la costruzione europea ha fatto passi incredibili: unificazione etico-giuridica nella cornice dei diritti umani con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte di Strasburgo, unificazione economica con la creazione del mercato unico e per molti Paesi della moneta unica, unificazione legislativa con leggi e direttive comuni (più dei due terzi della legislazione che governa le nostre vite è di tipo comunitario), unificazione istituzionale con Parlamento, Consiglio, Commissione eccetera e magistrature, polizie, guardie di frontiera che cooperano in modo sempre più stretto. Se l'Europa dovesse un giorno affiancare in modo strutturale gli Stati nazionali e svolgere il ruolo che questi hanno svolto nell'età moderna, dovremmo chiederci: quanto tempo ci abbiamo messo a costruire gli Stati nazionali? Alcuni secoli. E non è stato un processo facile e univoco. E allora possiamo capire che anche un'Europa unita ha bisogno di tempo.

Per l'Italia, dopo i molti secoli di divisioni in staterelli, il processo di unificazione è andato dalle guerre d'indipendenza alla Prima Guerra mondiale. Un processo di 70 anni. 70 anni dopo la fondazione degli Stati Uniti d'America c'è stata la guerra di secessione su due punti fondamentali: sovranità degli Stati e libertà degli schiavi. Oggi in Europa discutiamo delle stesse cose: sovranità degli Stati e trattamento di quelli che qualcuno vorrebbe come nuovi “schiavi”, ossia gli immigrati. I processi di “unità” e di “affermazione dei diritti” non sono processi veloci, né – ahimè – privi di contraddizioni. Noi siamo esattamente nel punto della contraddizione, dove la protesta è più aspra perché i vecchi poteri avvertono la loro perdita di terreno. Ma per poter riconquistare la fiducia dei cittadini verso una maggiore unità europea, occorre avere ben chiaro ciò negli ultimi anni non ha funzionato.

### *Quali valori?*

Torniamo al Messaggio agli Europei del 1948:

Tra questo grande pericolo e questa grande speranza, la missione dell'Europa è chiara. Unire i suoi popoli in accordo con il loro genio di diversità con le condizioni della moderna vita di comunità per aprire così la via verso una libertà organizzata che il mondo sta cercando. Il compito è quello di rianimare i suoi poteri d'invenzione per una maggiore protezione e rispetto dei diritti e dei doveri dell'individuo di cui, nonostante tutti i suoi errori, l'Europa è il maggior rappresentante. La dignità umana è la più eccellente conquista dell'Europa, la libertà è la sua vera forza. Entrambe sono in gioco in questa nostra lotta. L'unione del nostro continente adesso è necessaria non soltanto per salvare le libertà che abbiamo conquistato, ma anche per estenderne i benefici su tutta



l'umanità. Il destino dell'Europa e la pace mondiale dipendono da questa unione.

Qui i valori europei sono chiaramente individuati.

- a) il rispetto del genio della diversità: la politica europea non è una politica monistica in cui un unico principio o un'unica cultura prevale. È invece da sempre una politica plurale. Per dirla con Hannah Arendt è l'idea che la politica si basi sulla pluralità degli esseri umani. Dunque, unità nella diversità è il famoso e appropriato motto europeo. Nessuna identità deve essere schiacciata, ma tutte esaltate dal comune "concerto". Ma esaltate in armonia. Nessuna deve assolutizzare se stessa. Dunque pluralismo delle identità nazionali sì, nazionalismo no.
- b) La grande conquista europea è l'affermazione del valore infinito di ciascun essere umano, il riconoscimento della sua dignità e il rispetto verso di essa. Non l'uomo per lo Stato, ma lo Stato – e l'economia e tutto il resto – per l'uomo. La persona non ha prezzo, non è una cosa e non può mai essere strumento per raggiungere un fine, ma è fine in se stessa. Per questo il rispetto dei diritti umani è cruciale e non si può usare la sofferenza di nessuno come strumento di pressione politica.
- c) La libertà è la forza dell'Europa. Chi pensa di ricostruire un'Europa sulla negazione della libertà non ne conosce la storia. La libertà è la sua essenza, la sua forma di vita. Tradita innumerevoli volte, al proprio interno e soprattutto nei confronti del resto del mondo, ma sempre riscoperta come propria essenza profonda. Dalla libertà degli antichi alla libertà dei moderni non c'è Europa senza libertà. Libertà personale di non avere il proprio corpo violato. Libertà di coscienza, di religione, di pensiero, di parola, di ricerca. Senza questa libertà non c'è dignità umana, né diritti della persona.
- d) E ancora l'idea che ogni azione debba avere una giustificazione, che ogni potere debba essere sottomesso al diritto, che ogni persona non possa ergersi a giudice ultimo delle proprie azioni sugli altri ma debba accettare il giudizio di un'istanza indipendente. È questa l'idea di uno Stato di diritto dove nessuno può esercitare il potere pubblico in modo arbitrario, ma deve sottomettersi a un giudice terzo. E per questo i Padri fondatori dell'Europa non solo posero alla base della loro costruzione la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ma crearono a sua salvaguardia una Corte sovranazionale. L'idea opposta del sovranismo che pretende di sottomettere all'arbitrio di un potere politico nazionale l'esercizio dei diritti umani fondamentali.

### *Quale Europa?*

Il problema maggiore che oggi l'Europa sembra fronteggiare è il suo scarso radicamento popolare. Appare più come una costruzione elitaria che come una grande impresa dei popoli europei. Anzi. I popoli europei – come il popolo americano – sembrano stare su altri fronti: quello del nazionalismo e del sovranismo. Perché ritengono che, di fronte alle grandi sfide e minacce della globalizzazione, i vecchi Stati nazionali in fondo sappiano meglio difenderli.

E i cittadini pretendono che, nella difesa dai pericoli, i loro governi salvino “prima” di tutti il loro popolo. Altrimenti a che serve un governo nazionale se non fa l’interesse nazionale? Il problema non è affatto banale. Né è nuovo. Anche nella costruzione dello Stato nazionale abbiamo avuto dinamiche simili: l’unità d’Italia è stata guidata da elites, più che da masse popolari. Però in un secondo momento lo Stato ha saputo coinvolgere le masse e costruire un sistema diffuso di protezione sociale, di servizi sanitari, di istruzione pubblica gratuita eccetera. Lo Stato nazionale, nato come costruzioni delle elites – dopo molte lotte e difficoltà – è diventato lo Stato di tutti.

*Un’Europa sociale.* L’Europa oggi non è percepita come uno strumento di protezione. Nel momento della crisi, anziché rafforzare le difese sociali, queste sono state allentate. E spesso ai cittadini è stato detto: “ce lo chiede l’Europa” senza dire che si trattava di colpe precedenti. Ma nella percezione dei cittadini, lo Stato nazionale è stato identificato con il potere buono che dava le pensioni con facilità a tutti, l’Europa, invece, come la potenza cattiva che costringe a lavorare fino a tarda età e impedisce di fare questo e quello. Così, in assenza di forti politiche pubbliche, sono cresciute le disuguaglianze. E la risposta dell’Europa è stata nulla o lenta e flebile. Dalla crisi del 2007 abbiamo dovuto aspettare il 2017 per avere il pilastro sociale europeo, che vuol dire il riconoscimento dell’importanza dei diritti sociali e di un po’ di giustizia. E ancora solo a parole. Dunque la tutela europea dei diritti sociali, la lotta europea contro le disuguaglianze, il sostegno europeo a politiche di empowerment fatte dalle comunità locali e territoriali deve essere molto più forte. Bambini, disabili, donne che negli ultimi anni in tanti Paesi europei hanno sofferto il costo della crisi non avevano responsabilità nella gestione precedente, eppure in alcuni Paesi hanno pagato il prezzo più alto. Lo Stato nazionale è stato costruzione di pochi ma poi ha saputo coinvolgere le masse e costruire sistema di protezione. Lo stesso deve fare l’Europa rimettendo al centro la giustizia e la solidarietà.

*L’Europa come ideale.* Bisogna poi ricostruire un’idealità europea. Dare sostanza e concretezza a ciò che chiamiamo “civiltà europea”. Non è necessario inventare nulla. È sufficiente tornare alle radici. L’Europa è anzitutto un modo di vivere collettivo che mette al centro i diritti delle persone, la loro infinita dignità, indipendentemente dalle loro caratteristiche etniche, linguistiche, sessuali, eccetera. Questa è la civiltà europea: una società in cui le persone non siano trattate come cose, ma come realtà aventi un valore infinito. Non cose, non schiavi, non servi, ma esseri liberi e uguali. E in cui il potere che deriva dall’economia, dalla scienza, dalla tecnologia è al servizio dell’uomo e dev’essere guidato dall’uomo, dalla sua ragione critica. Questa è l’essenza della cultura umanistica: il grande contributo che l’Europa ha dato allo sviluppo della civiltà e che ancora il mondo si aspetta da lei. Oggi, nelle sfide affascinanti e terribili dei drammi ambientali, delle grandi migrazioni, dello sviluppo dell’intelligenza artificiale: cosa vuol dire custodire il primato della dignità di ogni essere umano? La costruzione dell’Europa unita dopo la Seconda Guerra mondiale è stata realizzata anche da persone che avevano

una forte ispirazione religiosa e spirituale: De Gasperi, Adenauer, Schuman. Oggi il rischio è che i nazionalisti e i sovranisti brandiscano l'identità religiosa e cristiana come un'arma contro l'Europa accusata di essere materialista e secolarista. Per questo rilanciare l'ispirazione spirituale e umanistica dell'Europa, che sta alla base della moderna laicità e tolleranza, è essenziale.

*Un'Europa politica.* Infine serve il compimento dell'Europa politica oggi costruita solo per frammenti. Bisogna rafforzarne la dinamica democratica: se alla radice del sovranismo c'è la paura delle persone di essere spossessate della possibilità di governarsi, occorre far sì che l'architettura europea esalti il principio di sussidiarietà, la democrazia locale, regionale, nazionale e internazionale e non sia invece identificata con il regime dei tecnocrati. Serve che essa si doti di strumenti efficaci di difesa e di definizione dei propri confini. Di affermazione della legalità e di efficace soccorso alle persone in difficoltà. Serve che essa sia giusta e capace di giustizia. È diffuso un disperato bisogno di giustizia e se le autorità politiche – nazionali o internazionali – non sono in grado di fare un po' di giustizia, inevitabilmente gli individui sono spinti a farsi giustizia da sé. Cosa che alla fine non produce, ahimè, nessuna giustizia effettiva. L'ansia di giustizia dovrebbe invece essere alla base di una moderna politica europea.

Il disegno europeista è solo agli inizi e va ora sviluppato nella direzione di istituzioni e politiche al servizio dei cittadini. Servono per questo idee, determinazione e pazienza, ma servono anche persone, nuove generazioni disposte a giocare con coraggio su questo orizzonte. Appassionante anche se talvolta più duro dell'orizzonte rassicurante della propria nazione. Ma per l'Italia è l'orizzonte fondamentale. Si tratta di decidere se avere o meno dei cittadini europei e una classe dirigente europea. O se invece chiudersi in se stessa e accettare il proprio malinconico declino. Per un Paese come il nostro, la cui storia è stata tutta dentro la grande civiltà europea a cui tanto ha contribuito, l'Europa è davvero la possibilità di stare nel mondo a testa alta. Dunque la scelta è chiara. Una "sempre maggiore unità europea" è il metodo per affrontare le grandi sfide del mondo contemporaneo e per correggere le storture del nostro continente.



Milano, martedì 19 marzo

## L'EUROPA IN UN MONDO SOTTO SOPRA

Romano Prodi

*Già Presidente del Consiglio dei Ministri*

**L**a prima riflessione che vorrei proporvi è dedicata al lungo periodo di pace che l'Europa ha garantito per più di 70 anni. Un periodo così duraturo e ininterrotto tanto da essere un unicum nella storia europea. Sono però assolutamente consapevole che, data la giovane età di questa platea, mi stiate già osservando come fossi un dinosauro! Succede sempre così quando parlo di questo ai giovani: mentre ai più anziani si inumidiscono gli occhi al pensiero della tragedia che la guerra ha portato con sé, i più giovani non mostrano un particolare turbamento. La condizione di pace che l'Europa unita ha garantito è infatti oramai considerata immutabile, soprattutto dai più giovani. Si dimentica che tutte le generazioni europee sono partite per la guerra nel secolo scorso e che tutti i paesi europei conservano lapidi e monumenti in commemorazione dei morti in guerra. Così come si tende a non riflettere sul fatto che, non appena fuori dai confini europei, conflitti terribili, persecuzioni etniche e religiose hanno causato migliaia di morti. Non si tratta quindi di retorica affermare che questa condizione di pace nella quale ciascuno di voi è nato è il primo, grande traguardo raggiunto dall'Europa unita. Esattamente ciò che i padri fondatori dell'Europa avevano posto come obiettivo: porre fine una volta per sempre alle tensioni tra i diversi paesi e costruire un grande spazio democratico e libero. E ancora vorrei ricordarvi che, nonostante viviate questa condizione come un diritto acquisito per sempre, le guerre possono insorgere anche all'improvviso. Se vorrete quindi che i vostri figli possano vivere la stessa vostra condizione ricordate che la pace richiede una continua manutenzione.

Veniamo ora ad un'analisi della situazione dell'Europa e agli scenari politici mondiali che ci riguardano.

È triste dover dire che il ruolo dell'Europa, sullo scenario della politica mondiale, si è notevolmente ridotto: l'Europa non esercita più una guida che è ormai passata in mano americana e cinese. Negli ultimi anni un ruolo importante è stato ricoperto dalla Russia, più per l'intelligenza tattico-strategica di Putin che per la forza del paese. Ma sono Stati Uniti e Cina, in termini di PIL, a guidare il mondo, anche se il prodotto pro capite dei due protagonisti della scena mondiale è ben diverso. La Cina nel 2018 è cresciuta ufficialmente del 6,5% circa. Tuttavia gli studi analitici più precisi attestano la crescita cinese attorno al 5,8%. Non è la crescita a due cifre di dieci anni fa, però è pur sempre una cifra ragguardevole. Il PIL cinese è forse paragonabile a quello americano in termini di potere d'acquisto, ma la Cina ha cinque volte gli abitanti degli Stati Uniti. Nonostante tutti i limiti, la crescita della Cina nello

scorso anno è stata pari al PIL dell'intera Russia. Tra queste due forze, Cina e Stati Uniti, l'Europa si pone in termini numerici non in modo inferiore. Siamo ancora il numero uno nella produzione industriale (magari ancora per poco perché la Cina ci sta sorpassando) e il numero uno nelle esportazioni. Eppure, nonostante questo, l'Europa in termini di politica mondiale conta veramente poco. La causa di questa anomalia è il non completato processo di unificazione: ancora divisi così come siamo, nonostante il nostro PIL, la nostra produzione industriale e le nostre esportazioni, non siamo in grado di svolgere, nel contesto mondiale, quel ruolo che invece i numeri ci dicono che potremmo avere. Solitamente, quando cerco di spiegare questo, ricorro a una analogia che, a costo di sembrare ripetitivo, ripropongo ancora una volta poiché la trovo efficace. Nel Rinascimento gli stati italiani erano i primi in tutti i campi. Proprio quest'anno ricorrono i 500 anni dalla nascita di Leonardo Da Vinci, il genio italiano che più di ogni altro ha rappresentato lo spirito del suo tempo. Un genio che la Francia, e non solo, ci invidia (tanto da essere celebrato quasi più dai francesi che dagli italiani). Leonardo scelse non a caso di trasferirsi a Milano, una città che allora esprimeva una straordinaria capacità scientifica, tecnica e finanziaria. Così come Firenze, Genova, Venezia e Napoli: le città italiane del Rinascimento erano all'avanguardia nelle arti, nell'ingegneria, nella tattica militare, nel commercio, nella finanza. Ma all'arrivo della prima globalizzazione della storia, ossia la scoperta dell'America, non seppero mettersi assieme e non potendo, così divise, esprimere una forza unitaria, come invece erano in grado di fare Inghilterra, Spagna e Francia, finirono con il contare sempre meno. E di lì a poco l'Italia scomparve dalla carta geografica del mondo. All'Italia mancava infatti la dimensione nazionale. Se per esempio si visita l'arsenale di Venezia ci si trova dinnanzi ad una magnifica struttura industriale. Una struttura però decisamente piccola, idonea alla costruzione di navi dalle dimensioni assai più ridotte rispetto a quelle delle grandi navi e delle grandi caravelle che le nazioni europee erano in grado di fabbricare e con le quali avviarono le grandi imprese commerciali e la conquista del Nuovo Mondo. L'Italia invece, divisa com'era e incapace di mettere insieme le forze, scomparve e andò incontro alla successiva decadenza politica ed economica, nonostante fosse stata la culla di un periodo storico di straordinaria portata innovativa in tutti i campi.

Oggi l'Europa, anche se competitiva, come abbiamo visto, rispetto alle due grandi potenze, Cina e USA, rischia la stessa fine degli stati italiani del Rinascimento. L'Unione europea è stata il più grande laboratorio politico dell'epoca contemporanea, ha rappresentato la novità assoluta del secolo scorso ed è stata la sede dell'innovazione e del cambiamento. Le condizioni dei paesi che ne fanno parte sono migliorate e sono evidenti i benefici che l'Europa ha portato in tutta quell'area che per decenni era rimasta isolata al di là della Cortina di Ferro. Se ora però non sapremo completare il processo di unificazione, progettando quindi il nostro futuro, scompariremo nonostante i nostri successi di ieri, quali l'Euro e l'allargamento. E le nuove caravelle, protagoniste del mercato mondiale, ci sono già. Sono Google, Amazon, Alibaba, Apple, Ebay, Baidu, Tencent e sono tutte americane o cinesi. Non una tra queste è

europea! Dobbiamo riflettere su questi temi, tenendo presente che la grande contesa tra America e Cina non è più soltanto sul commercio ma soprattutto sul primato nelle nuove tecnologie. Se è assolutamente vero che la guerra commerciale continuerà anche in futuro, va detto che essa sarà messa in atto con prudenza, soprattutto perché non ferisce gravemente solo gli esportatori cinesi, ma anche le imprese multinazionali, soprattutto americane che, operanti in Cina, generano addirittura il 40% delle esportazioni dell'Impero celeste. Ma il conflitto per la supremazia scientifica e tecnologica supera per portata anche la guerra commerciale. La guerra tecnologica è guerra aperta. Lo scontro, che ha assunto una risonanza mondiale nel caso Huawei, tende a colpire l'unica impresa che sta mettendo a rischio il primato americano nel campo delle future evoluzioni dei nuovi sistemi di comunicazione, a partire dal 5G.

In questo scenario di profonda trasformazione, appare chiaramente quanto sia indispensabile per la nostra sopravvivenza che l'Europa completi la sua unificazione politica. Il cambiamento del mondo sta avvenendo ad una velocità incredibile e noi ne resteremo tagliati fuori se non ritroveremo una visione politica unitaria che sappia mettere al centro gli interessi del vecchio Continente e restituirci la forza di affrontare le due grandi super potenze. Nessuna nazione da sola potrà mai, per quanto forte, reggere la competizione che si sta realizzando sul piano della politica mondiale. Non si tratta di nutrire l'ambizione di diventare super potenza, non deve e non può essere questo il nostro obiettivo, ma non ci sarà un futuro per noi europei se non ritorneremo ad essere il mediatore tra le due super potenze e se non esprimeremo una politica unitaria nei settori che sono di nostro interesse. A chi obietta che gli stati nazionali possono meglio riuscire da soli, accarezzando un orgoglio nazionalista e un sovranismo dal sapore antico, dico che in un continente ci può essere un solo paese come la Svizzera. Due è un numero impossibile.

A questi aspetti cui è legata la nostra sopravvivenza si aggiunge un altro dato che non va trascurato. Stiamo vivendo una delle crisi più forti della democrazia rappresentativa dalla fine della Seconda guerra mondiale. Dall'Asia all'America, dall'Africa all'Europa si sta diffondendo l'idea che la lentezza con cui i processi democratici approdano alle soluzioni dei problemi e ai bisogni delle persone possa essere superata con l'accentramento del potere decisionale, a tutela anche della supremazia nazionale. E si riflette poco sul fatto che le democrazie, pur nella loro lentezza, cercano risposte alla complessità di problemi che non si prestano a soluzioni semplici, o meglio semplicistiche. Inoltre essi restano il solo sistema che, pur con dei limiti, tiene conto dell'esistenza delle minoranze. E sono proprio i valori che l'Europa ha posto alla base della sua fondazione, quale spazio democratico e libero sorto per porre fine alla tragedia della guerra, a conferire all'Unione europea la forza di svolgere un ruolo fondamentale in questo preciso momento storico. Non dimentichiamo infatti che il Welfare State è un prodotto "made in Europe" e che resta la conquista più grande dello scorso sciagurato secolo! Il Welfare State non ce l'ha nessuno a parte noi europei: nemmeno la potente America ha potuto realizzarlo. I tentativi del Presidente Obama di dare una certa protezione al-



meno alle fasce più deboli, il cosiddetto Obama Care, non è riuscito appieno e quel poco che è stato costruito lo si sta smontando pezzo per pezzo. Anche in Cina senza l'accreditamento dei parenti, garanti e solventi, il chirurgo rimane con il bisturi in mano! In Europa non è così, ma una delle grandi colpe dell'Europa è proprio l'arretramento del welfare e del sistema di protezione, un arretramento che ha generato paura e senso di abbandono in molti cittadini europei e alimentato sfiducia nei nostri sistemi democratici, avvertiti come incapaci di proteggere i più fragili. Quello che è sempre stato il nostro grande punto di forza, lo Stato sociale, è stato sacrificato in nome di una contingenza economica e finanziaria, certamente critica, che avrebbe invece richiesto un innalzamento della protezione nei confronti dei cittadini più esposti agli effetti della crisi. Si sarebbe potuto così evitare che le disuguaglianze si acuissero, spesso in modo drammatico, che si divaricasse la distanza che separa i ceti più ricchi da quelli più poveri e si sarebbe potuto far fronte all'impoverimento della classe media. Questo arretramento sul piano della protezione sociale ha generato sfiducia nei confronti dell'Europa. Se l'Europa smette di fare l'Europa, non ci si può poi stupire della disaffezione dei suoi cittadini. Certamente è tutto il quadro mondiale ad essere critico, ma rinunciare ai propri valori non solo non ci ha aiutato a superare la sfavorevole congiuntura economica, ma ha contribuito a produrre nuove paure e maggiori incertezze. Nonostante questo il sentimento europeista non è morto, ma allo stesso tempo se l'Europa non torna a fare politica e non ritrova le motivazioni profonde della sua fondazione, non potrà risvegliare quel senso di appartenenza che ha accompagnato i primi grandi traguardi raggiunti. Fino a dieci anni fa il progetto politico europeo è sempre progredito: dal mercato unico alla cooperazione tra i paesi in tanti diversi settori, dalla moneta unica all'allargamento ad est, dall'Erasmus ai piani internazionali di collaborazione e scambio tra le Università. In questo contesto è proprio l'allargamento della zona euro ad assumere un significato molto importante perché è stato il segno tangibile di un'Europa capace di attirare i paesi vicini e di essere inclusiva rispetto a tutto il continente. Questo processo politico, contrassegnato da grandi successi che hanno trovato sempre il consenso sincero dei cittadini, si è però fermato nel 2005, dopo la bocciatura della Costituzione europea da parte della Francia. E così, come nel 1954 aveva bloccato l'esercito europeo, primo impulso verso l'unità, di nuovo il popolo francese ha bloccato, con la bocciatura della Costituzione, il capitolo delle conquiste e dei progressi che si sarebbero potuti raggiungere successivamente. Non è stata una bocciatura di poco conto, ma un vero e proprio blocco al processo di unificazione europea. Ad esso ha fatto seguito il passaggio dei poteri dalla Commissione, cioè l'organismo sovranazionale, al Consiglio. Siete tutti molto giovani e probabilmente non ricorderete che i telegiornali di un tempo rappresentavano l'Europa soprattutto attraverso i lavori della Commissione e, in misura decisamente inferiore, del Consiglio. Oggi invece si presenta solamente il lavoro del Consiglio, dove risiedono i capi di Stato o di governo, e nulla, o quasi, si dice della Commissione, l'organismo sovranazionale che rappresenta con egual forza tutti i paesi. Una delle più belle definizioni che sia mai stata data dell'Europa resta "unione delle minoranze". La definì così

un membro del Parlamento rumeno che incontrai nel corso delle negoziazioni per l'allargamento ad Est che affrontai, come Presidente della Commissione europea, con i diversi Paesi. Al Parlamento rumeno, terminata la discussione, si alzò un uomo piuttosto imponente, con una grande barba, che si definì "membro della minoranza non ungherese del Parlamento rumeno", definizione perfetta per spiegare la complessità europea. Il suo discorso in favore dell'allargamento e dell'Europa fu così tanto appassionato che gliene chiesi la ragione e lui rispose, in questi termini: "Mio nonno è stato ucciso perché membro di una minoranza, mio padre è stato esiliato perché membro di una minoranza, io voglio l'Europa perché l'Europa è l'unione di minoranze". Oggi non è così perché la politica europea è diventata essenzialmente la politica del Consiglio europeo dove sono i singoli paesi a contare e dove, fatalmente, i paesi più forti vincono. Se osserviamo come sono andate le cose nella grande controversia tra Unione Europea e Grecia scopriamo che questa non fu affatto gestita, come doveva essere, tra Bruxelles e Atene ma, in modo esplicito, tra Berlino e Atene. Va detto che certamente la Grecia non si era comportata lealmente con l'Europa truccando il bilancio di Stato ma il problema, se fosse stato affrontato subito, poteva essere risolto con 30 miliardi di euro. Si dovevano però svolgere le elezioni in un importante lander della Germania e la Cancelliera tedesca, consapevole che aiutare la Grecia non l'avrebbe favorita visto che i suoi elettori non lo avrebbero apprezzato, rimandò il problema. Quando ci si decise ad intervenire dopo le elezioni (elezioni che comunque la Merkel ha perso) i 30 miliardi di euro, a causa della speculazione, erano diventati 300! La Grecia ha così dovuto affrontare un periodo durissimo, pagato a caro prezzo dalla popolazione, mentre si sarebbe potuto non solo intervenire prima, ma si sarebbe potuto giungere ad una pianificazione più adatta all'economia greca e alle condizioni reali di quel paese.

Lo spirito europeo è quindi profondamente cambiato da quello che io stesso avevo conosciuto e vissuto pochi anni prima come Presidente della Commissione Europea. Quando gli industriali tedeschi si opposero all'Euro io chiesi al Cancelliere tedesco Kohl, convinto sostenitore della necessità dell'introduzione della una moneta unica, come mai volesse l'Euro con tanta forza nonostante l'opposizione della Federazione delle industrie e delle grandi banche tedesche. La sua risposta mi colpì profondamente: "io voglio l'euro perché mio fratello è morto in guerra".

Non una parola sulle banche, sul tasso d'interesse o sulla convenienza finanziaria, ma solo un netto ed esplicito riferimento alla volontà di proseguire, con l'introduzione della una moneta unica, il progetto di un'Europa politica quale unione di popoli che convivono in uno stesso spazio e considerano chiuso per sempre un passato di guerre e inimicizie.

Invece, dalla bocciatura della Costituzione europea, l'Europa si è fermata e ha assunto il sapore di "un pane mezzo cotto e mezzo crudo" e che non può piacere perché non ha un buon sapore! Per avere quel ruolo di arbitro della politica mondiale, che già oggi potremmo ricoprire, dobbiamo portare a compimento l'Europa politica affrancandoci anche dalla influenza di chi dalla

nostra divisione e frammentazione, causate da antistoriche visioni sovraniste, trarrebbe il maggior vantaggio.

Mario Draghi, alcune settimane fa, nel suo discorso in occasione della cerimonia di consegna da parte dell'Università di Bologna della Laurea ad Honorem, ha sottolineato che la sovranità si difende solamente a livello europeo. E non c'è niente di più vero di questo: non riusciremo in alcun modo a svolgere il nostro ruolo nel mondo se resteremo confinati sul piano nazionale mentre il vero confronto avviene a livello globale. I veri sovranisti dovrebbero infatti essere filo europei! L'Europa non è destinata a diventare come gli Stati Uniti d'America perché ogni nazione europea conserva una sua tradizione, una sua storia nazionale e una sua lingua, ma è solo attraverso la cooperazione tra noi che possiamo esprimere quella forza che ci consenta di non sparire dalla carta geografica del mondo.

Oggi la Gran Bretagna con la Brexit ha reso chiaro quanto grave sia la perdita dei vantaggi che l'Unione ha reso possibile, nonostante i suoi limiti. La Brexit si è rivelata un tale dramma per la Gran Bretagna che oggi nessun paese intende più uscire dall'Europa e rinunciare all'Euro. Tuttavia all'interno dell'Unione sopravvivono posizioni molto critiche nei confronti dell'Europa, espresse soprattutto da Ungheria, Polonia e Italia dove, anche se la maggioranza di governo non parla più di uscire dalla UE, per ragioni di consenso e di politica interna si continua ad indicare Bruxelles come la madre di tutti i nostri guai. Non mancano nemmeno le accuse, del tutto immotivate, nei confronti dell'Euro, questa volta padre della crisi. Quando invece, come abbiamo detto, è stata la sbagliata gestione della crisi, impostata sulla austerità, ad aver peggiorato il quadro e finito con il logorare i rapporti tra i cittadini e l'Unione europea.

Confesso che avevo risposto molta fiducia in Macron per l'avvio di una nuova politica europea: mi auguravo che sarebbero finiti i vertici europei a senso unico in cui la Merkel dava la linea e che il motore franco-tedesco ricominciasse a funzionare con due pistoni, come è bene che sia. La Francia, una volta uscita la Gran Bretagna, sarebbe rimasta il solo Paese europeo con un deterrente nucleare e con il diritto di veto all'Onu e mi auguravo che si sarebbe messo a punto con la Germania, l'Italia e la Spagna un disegno di esercito europeo. Era un progetto realistico, e lo è ancora, che avrebbe potuto aumentare molto le nostre capacità di difesa senza aumentarne le spese. Invece è successo completamente l'opposto poiché la politica estera di Macron è stata una politica franco-francese: si è proposto da solo nella questione del Libano, ha bombardato la Siria senza accordo con i tedeschi, per non parlare della gestione della questione libica. Davanti al monopolio francese in politica estera i tedeschi hanno equilibrato i rapporti di forza con la Francia attraverso un completo controllo della politica economica. Così anziché avere un motore a due pistoni, abbiamo due motori a un pistone ciascuno. E così l'Europa traballa.

Inoltre l'Italia, che è sempre stato un paese capace di esprimere una forte azione mediatrice e che da sempre si è posta come punto di convergenza a livello Europeo, si è completamente isolata e non può più svolgere il suo tradi-

zionale ruolo. Abbiamo lasciato un vuoto che la Spagna sta invece lentamente occupando.

Abbiamo ora una grande occasione con le prossime elezioni. I partiti sovranisti cresceranno, ma non vinceranno. Possiamo infatti ancora contare su una maggioranza di europei che continua, nonostante tutti i problemi e i difetti di cui abbiamo parlato, a credere nell'Europa e nella sua forza. Non si tratta solo di sentimenti, non si tratta solo di memoria del passato ma di piena consapevolezza che indietro non si torna e che il futuro è possibile solo se staremo uniti. Ma queste elezioni dovranno essere davvero l'occasione per ripartire con una nuova e più coraggiosa politica unitaria. Solo così scongiureremo la sorte toccata agli stati italiani del Rinascimento.



Milano, lunedì 8 aprile

## L'EUROPA: NON SOLO RIGORE. LA SCOMMESSA È LO SVILUPPO\*

Carlo Cottarelli

*Direttore dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani Università Cattolica*

**Q**uando parliamo di Unione Europea e quindi di Euro parliamo di un progetto più ampio che va verso una maggiore unità politica. Muoversi verso una maggiore unità a livello europeo in ambito economico e politico è qualcosa che ritengo sempre più importante in un mondo globalizzato.

Il mondo sarà sempre più globalizzato ecco perché vorrei un'Europa che conta qualcosa nel mondo: tra la potenza americana e quella cinese, l'Europa rischia di rimanere schiacciata se non diventa forte. E l'unico sistema per esserlo è restare uniti. Sto facendo un discorso da sovranista, ma da sovranista europeo. Chi fa il sovranista nazionale non sa di essere una formica, nel mondo. E una formica sovranista non va da nessuna parte.

Rimanere disuniti significa essere meno forti e avere maggiori difficoltà a relazionarsi con le grandi potenze dello scacchiere internazionale: se ogni paese membro dell'Unione Europea continua a trattare con Cina e Stati Uniti, allora ci sarà sempre una situazione di svantaggio e disequilibrio.

Noi dobbiamo, come italiani, muoverci per fare in modo che l'Europa diventi più Europa. Ciò è possibile solo se l'Europa è formata da un insieme dei paesi che decidono di stare insieme rendendosi conto che vi è un interesse superiore, fare il bene dell'Europa significa fare il bene di tutti. La mentalità localistica per cui vengono prima i propri interessi non fa bene a nessuno dei paesi membri, certamente ci sono Stati che perseguono i propri interessi più efficientemente, ma comunque con scarsi risultati.

Molte delle critiche che sono state fatte all'Europa negli ultimi anni riguardano la politica e le regole sui conti pubblici europei. Credo che questo sia un falso problema, soprattutto per l'Italia. È del tutto normale che in un'area a moneta unica esistano delle regole su come i conti pubblici sono gestiti. Quando in Italia non c'era la moneta unica esistevano

---

\* Il testo non contiene solo la trascrizione dell'intervento del prof. Cottarelli ma è frutto di una revisione redazionale.

comunque dei vincoli molto stretti per la gestione dei conti pubblici a livello locale.

Se non ci fossero delle stringenti regole sui conti pubblici europei si rischierebbe una diffusione dei propri problemi economici agli altri paesi dell'Eurozona, il che richiederebbe un sempre maggiore intervento degli altri paesi e della Banca Centrale Europea.

Un'alternativa alle regole dei conti pubblici europei sarebbe stato far lavorare liberamente il mercato, dunque i tassi di interesse avrebbero agito di conseguenza alle politiche del paese, ma i mercati finanziari spesso reagiscono tardi ed eccessivamente. Ecco perché è fondamentale e necessaria la presenza di alcune regole.

Dobbiamo chiederci se le regole Europee hanno un senso. Le regole europee sono estremamente complicate per andare incontro a esigenze ed equilibri. La regola generale è quella del deficit, che prevede che l'indebitamento netto (deficit) non possa eccedere la soglia del 3 per cento. Il rispetto di questa regola è valutato guardando al puro rapporto tra deficit e Pil, non aggiustato per altre considerazioni. La regola del debito prevede che il rapporto debito pubblico/Pil debba essere inferiore al 60 per cento o in sufficiente diminuzione, e in caso di eccesso dovrà diminuire ad una velocità adeguata.

C'è una qualche razionalità nel legame fra il 3% di deficit e il 60% di debito: il deficit è ciò che fa crescere il debito. Esiste una relazione matematica che unisce queste due variabili con la crescita di un paese. Quando queste misure sono state definite nel trattato di Maastricht si credeva che le economie europee potessero crescere anche del 5% annuo, 3% reale e 2% inflazione. Con una crescita nominale del 5% un deficit del 3% comporta un debito del 60%. Siccome il 60% era il livello di debito dei paesi europei all'epoca, si è pensato di rimanere su quel livello.

Le regole di per sé quindi non mi sembrano del tutto insensate. Soprattutto per un Paese come l'Italia che ha un debito elevato, vi è la necessità di ridurlo e quindi di ridurre il deficit che aumenta il debito. C'è una terza regola, che dice che in realtà il tetto del 3% è un massimo, ma noi vogliamo collocarci in un punto in cui non lo sfondiamo, allora miriamo ad avere un deficit più basso che è fissato attorno all'equilibrio di bilancio. Ciò vuol dire che se sei a 0 e hai uno shock economico, avere come obiettivo il pareggio di bilancio, ti permette di aumentare il deficit senza sfondare il tetto. È questa la logica. Ed è sensata soprattutto per un Paese come l'Italia che ha un debito molto elevato, dove un pareggio di bilancio permetterebbe di ridurre il debito a una velocità maggiore. Queste regole sono molto sensate e ad esse vi sono molte aggiunte e interpretazioni. Il problema non è se queste regole sono vantaggiose o svantaggiose, ma è che ciò che determina i tassi d'interesse dei mercati sono le politiche economiche che in Italia non hanno seguito tanto le regole europee. Le regole Europee, a mio parere, vanno semplificate, anche se credo che diventeranno molto più elastiche. In questi anni si è avuta sempre più flessibilità. La realtà è che le regole Europee sono così complicate



e così sottoposte a negoziazioni che non esistono più regole in quanto tali ma esiste una contrattazione fra i paesi dell'Europa vagamente ispirata a queste regole.

Come si sa, l'Unione Europea ha sospeso a seguito della pandemia le regole di bilancio. *Ma l'intensità delle recessioni dovute alla crisi del Covid è stata molto diversa tra paesi e altrettanto eterogene sono state le politiche fiscali di risposta. In genere, i paesi anglosassoni hanno registrato deficit maggiori, anche a parità di contrazione del Pil. Nell'Europa continentale, i paesi più colpiti (Spagna, Italia) hanno dovuto incrementare il deficit di più rispetto agli altri (Germania e paesi nordici). Inoltre, dato che la crisi è stata più grave nell'Europa meridionale, il debito pubblico dei questi paesi è aumentato di più rispetto a quello dei paesi del Nord Europa. Questo fenomeno ha accelerato la divergenza tra le finanze pubbliche dei paesi europei. Secondo le previsioni del Fondo Monetario Internazionale, già dall'anno prossimo la differenza fra il debito dell'Italia e quello della Germania supererà 90 punti di Pil. Quindi se dovesse riprendere il processo inflazionistico e il relativo innalzamento dei tassi il problema del debito per l'Italia diventerebbe serio. L'alto debito pubblico accumulato nel 2020-21 dovrebbe iniziare a scendere nel 2022 in modo tale da tornare gradualmente verso i livelli pre-Covid solo nel 2032. Questo scenario si basa su numerose ipotesi, alcune delle quali svolgono un ruolo cruciale: completo ed efficiente utilizzo del Recovery Fund – che dovrebbe tradursi in una crescita piuttosto sostenuta – e tassi di interesse eccezionalmente bassi per oltre dieci anni. Ecco perché è indispensabile investire nello sviluppo e nella crescita del paese.*

Sul versante europeo il vero problema non è il processo di semplificazione delle regole quanto modificare l'architettura economica europea. Il bilancio centrale europeo continua ad avere una dimensione minima – il bilancio della commissione è pari al 1% del PIL europeo, sia in entrata che in uscita – mentre le altre aree a moneta unica hanno un bilancio centrale molto forte – il governo centrale americano ha spese che valgono il 25% del PIL.

Avere un bilancio così esiguo comporta l'impossibilità di porre in essere attività a sostegno della realtà economica europea.

Questo sarebbe il momento in cui sarebbe utile avere a livello centrale un bilancio che svolga azione di sostegno dell'Economia, ma l'Europa non ce l'ha e quindi deve basarsi su volontà o possibilità degli Stati di sostenere l'attività economica attraverso una politica fiscale espansiva.

Questo vale anche per le politiche di occupazione. Politiche comuni di occupazione in tutta Europa renderebbero il mercato del lavoro più sicuro, si potrebbe pensare anche di avere un sistema pensionistico europeo. Un passo in avanti si è fatto con il Consiglio europeo informale di Porto, in Portogallo l'8 maggio scorso. "Il momento è la fine di un lungo viaggio nel campo della tutela dei diritti sociali. È un processo che iniziò nel 2017. Ci sono voluti 4 anni per condividere una prima forma di coordinamento nel campo del lavoro e soprat-

tutto dei diritti sociali”. Così il premier Mario Draghi, in conferenza stampa al termine della dichiarazione emersa dal Social summit<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Testo integrale della dichiarazione:

1. Sottolineiamo l'importanza dell'unità e della solidarietà europea nella lotta contro la pandemia Covid-19. Questi valori hanno definito la risposta dei cittadini europei a questa crisi e sono anche al centro del nostro progetto comune e del nostro modello sociale distintivo. L'Europa deve essere più che mai il continente della coesione sociale e della prosperità. Riaffermiamo il nostro impegno a lavorare per un'Europa sociale.

2. Dall'inizio della pandemia di Covid-19, un'azione rapida, decisiva e globale a livello dell'Ue e nazionale ha protetto milioni di vite, posti di lavoro e imprese.

3. Lo stesso spirito di unità e solidarietà ha ispirato il nostro storico accordo nel luglio 2020 sul Quadro finanziario pluriennale e lo sforzo specifico di ripresa nell'ambito del New Generation Eu. Mentre acceleriamo le transizioni verde e digitale, questo massiccio investimento europeo e le riforme associate porteranno l'Unione e i suoi Stati membri fermamente sulla via della riforma verso una ripresa equa, sostenibile e resiliente. Una ripresa collettiva, inclusiva, tempestiva e coesa rafforzerà la competitività, la resilienza, la dimensione sociale e il ruolo dell'Europa sulla scena mondiale.

4. “Accogliamo con favore i nuovi obiettivi principali dell'Ue in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e il quadro di valutazione sociale rivisto proposto nel piano d'azione che aiuterà a monitorare i progressi verso l'attuazione dei principi del Pilastro sociale, tenendo conto delle diverse circostanze nazionali e parte del quadro di coordinamento delle politiche nel contesto del semestre europeo.

5. Come stabilito dall'agenda strategica dell'Ue 2019-2024, siamo determinati a continuare ad approfondire l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali a livello dell'Ue e nazionale, nel rispetto delle rispettive competenze e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il piano d'azione presentato dalla Commissione il 4 marzo 2021 fornisce utili orientamenti per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, anche nei settori dell'occupazione, delle competenze, della salute e della protezione sociale.

6. Accogliamo con favore i nuovi obiettivi principali dell'Ue in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e il quadro di valutazione sociale rivisto proposto nel piano d'azione che aiuterà a monitorare i progressi verso l'attuazione dei principi del Pilastro sociale, tenendo conto delle diverse circostanze nazionali e parte del quadro di coordinamento delle politiche nel contesto del semestre europeo

7. Man mano che l'Europa si riprende gradualmente dalla pandemia Covid-19, la priorità sarà passare dalla protezione alla creazione di posti di lavoro e al miglioramento della qualità del lavoro, dove le piccole e medie imprese (comprese quelle sociali) svolgono un ruolo chiave. L'attuazione dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali sarà essenziale per garantire la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro per tutti nel quadro di una ripresa inclusiva. A tale riguardo, il lavoro legislativo e non pertinente dovrebbe essere portato avanti a livello dell'Ue e degli Stati membri.

8. Metteremo l'istruzione e le competenze al centro della nostra azione politica. Le transizioni verde e digitale porteranno enormi opportunità per i cittadini europei ma anche molte sfide, che richiederanno maggiori investimenti in istruzione, formazione professionale, apprendimento permanente, riqualificazione e riconversione, in modo da stimolare le transizioni occupazionali verso settori in cui vi è una crescente domanda di lavoro. Allo stesso tempo, i cambiamenti legati alla digitalizzazione, all'intelligenza artificiale, allo smart working e all'economia delle piattaforme richiederanno un'attenzione particolare al fine di rafforzare i diritti dei lavoratori, i sistemi di sicurezza sociale e la salute e sicurezza sul lavoro.

9. Ci impegniamo a ridurre le disuguaglianze, a difendere salari equi, a combattere l'esclusione sociale e ad affrontare la povertà, ad assumerci l'obiettivo di combattere la povertà infantile e ad affrontare i rischi di esclusione per gruppi sociali particolarmente vulnerabili come i disoccupati di lunga durata, gli anziani, persone con disabilità e senzatetto.

Tutte queste cose consentirebbero di rendere più simili le strutture di tassazione e spesa Europee. Ciò eviterebbe fenomeni avvenuti durante i primi anni dell'Euro: che alcuni paesi accumulino ingenti debiti mentre altri siano forti creditori, prendiamo come esempio Grecia da un lato e Germania dall'altro.

Sono ancora convinto che sia importante creare un bilancio europeo più forte di quello che abbiamo. Io credo che sarebbe inevitabile muoversi con diverse velocità, avere un bilancio dell'area Euro, come proposto dai francesi, che cominci a diventare più grosso prima che si estenda ai paesi che non hanno adottato l'Euro. Il problema però rimane quello a cui ho fatto riferimento all'inizio, ovvero che ancora non c'è unità europea, non c'è ancora questo spirito, i paesi si muovono ancora pensando soprattutto al proprio interesse. Se non si supera questo problema l'Europa non va da nessuna parte.

Quanto durerà? Temo che ci vorrà del tempo.

---

10. Intensificheremo gli sforzi per combattere la discriminazione e lavoreremo attivamente per colmare i divari di genere in materia di occupazione, retribuzione e pensioni e per promuovere l'uguaglianza e l'equità per ogni individuo nella nostra società, in linea con i principi fondamentali dell'Unione europea e il pilastro europeo dei diritti sociali.

11. Daremo priorità alle azioni per sostenere i giovani, che sono stati colpiti molto pesantemente dalla crisi di Covid-19, che ha profondamente interrotto la loro partecipazione al mercato del lavoro, nonché i loro piani di istruzione e formazione. I giovani rappresentano una fonte indispensabile di dinamismo, talento e creatività per l'Europa. Dobbiamo assicurarci che diventino la forza trainante della ripresa verde e digitale inclusiva per aiutare a costruire l'Europa del futuro, anche utilizzando il pieno potenziale di Erasmus+ per promuovere la mobilità' in tutta Europa per tutti gli studenti e gli apprendisti.

12. Sottolineiamo l'importanza di seguire da vicino, anche al massimo livello, i progressi compiuti verso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi principali dell'Ue per il 2030.

13. Accogliamo con favore, come un altro successo del dialogo sociale europeo, che le parti sociali europee abbiano avanzato una proposta congiunta per una serie alternativa di indicatori per misurare il progresso economico, sociale e ambientale, integrando il Pil come misura di benessere per una crescita inclusiva e sostenibile.



Milano, venerdì 12 aprile

## RIFORME EUROPEE ED OPPORTUNITÀ PER L'ITALIA\*

Massimo Bordignon

Membro dello European Fiscal Board\*\*

La crisi pandemica ha ridato slancio all'iniziativa europea dando l'opportunità di scongiurare il rischio del “*troppo poco, troppo tardi*”. Sospensione del Patto di stabilità, rafforzamento degli interventi della BCE, SURE, il Recovery Fund denominato NEXT GENERATION EU, rivisitazione del MES sono i principali strumenti che, alcuni definiti altri in corso di definizione, nell'immediato sono a disposizione degli stati. Alla luce di questa serie di interventi è opportuno fare alcune riflessioni e proseguire il percorso intrapreso sulla riforma fiscale. Le considerazioni generali che seguono sul Recovery Fund e sul Mes restano valide anche se quest'ultimo strumento per il momento è stato accantonato.

*Finora tanti impegni, ma risultati limitati*

La Commissione e i governi europei dovrebbero farsi guidare dal principio di sussidiarietà nello strutturare la risposta alla crisi economica e sanitaria causata dal Covid-19. In virtù di questo principio, infatti, l'Unione Europea dovrebbe agire

se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli stati membri (...) ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione (articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea).

Applicando questo criterio, l'utilità effettiva dei 540 miliardi di euro, già stanziati dall'Unione Europea, è limitata.

– I 240 miliardi di euro della nuova linea di credito del Mes (Meccanismo europeo di stabilità) sono limitati a prestiti decennali ai paesi membri, prestiti senior rispetto al debito nazionale. Ma tutti gli stati membri, inclusi quelli considerati più a rischio, possono già emettere debito a dieci anni per conto proprio, e probabilmente potranno continuare a farlo almeno fino a quando il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (Pepp) della Banca centrale europea continuerà. Il vantaggio per i paesi membri è dunque limitato. Un prestito senior a tassi di interesse inferiori a quelli di mercato aumenta il rischio dei titoli nazionali subordinati con maturità simile e

---

\* I contenuti del presente testo, che ricalcano l'intervento svolto al Forum online, sono tratti da alcuni interventi dell'autore comparsi sul quotidiano online [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

\*\* L'European Fiscal Board è l'autorità Ue indipendente sulle materie fiscali.

di conseguenza il loro costo. Secondo il teorema di Modigliani-Miller, il costo medio del debito nazionale complessivo non ne dovrebbe risentire particolarmente. Allo stesso tempo, se un altro potenziale beneficio dei prestiti collegati al Mes fosse quello di facilitare programma di *Outright Monetary Transactions* (Omt) della Bce, lo stesso obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto senza impiegare così tante risorse.

- Ulteriori 100 miliardi di euro sono stati messi a disposizione dal bilancio europeo attraverso il programma Sure (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* – sostenuto da ulteriori garanzie da parte degli stati membri per 25 miliardi), che dovrebbe garantire prestiti ai paesi a supporto delle misure per l'occupazione. Non si conosce ancora la loro scadenza, ma anche in questo caso difficilmente si supererà i dieci anni. I soldi verranno messi a disposizione degli stati secondo necessità, e quindi vi sarà un certo grado di condivisione del rischio. Ma sarà molto limitato, dato che lo shock attuale è simmetrico e tutti gli stati membri attraverseranno una seria recessione nel 2020-2021.

#### *E per quanto riguarda il Recovery Fund?*

Alla luce di queste considerazioni, è importante che il nuovo Recovery Fund sia strutturato in modo tale da conseguire quegli obiettivi che gli stati membri, da soli, non possono raggiungere. Al di là della dimensione del fondo e dei criteri previsti per accedervi, che saranno decisi dalle negoziazioni politiche, altri due elementi saranno di fondamentale importanza per valutarne l'efficacia:

- la durata dei prestiti concessi agli stati membri. Nonostante la *seniority*, sarebbe importante permettere agli stati di ottenere prestiti a scadenza più lunga di quella che possano già assicurarsi sul mercato; così facendo si ridurrebbe il rischio di crisi nel momento in cui il debito deve essere rinnovato. Come già proposto da Francesco Giavazzi e Guido Tabellini, lo strumento di debito ideale in queste circostanze sarebbero delle perpetuities, o quantomeno titoli a lunghissima scadenza, acquistati anche dalla Bce per ridurre il costo. Far sì che gli stati membri possano accedere a ulteriori prestiti con la stessa scadenza di quelli che già possono ottenere da soli non aiuta molto;
- il Recovery Fund deve rappresentare un primo passo – per quanto piccolo – verso un effettivo rimedio per le intrinseche fragilità dell'area euro. Oggi, la moneta unica non è sostenuta da una capacità fiscale condivisa e le sue basi legali impediscono un esplicito coordinamento monetario e fiscale in tempi di crisi. Inoltre, l'effettiva mancanza di un *safe asset* comune fa sì che sia l'Unione bancaria sia quella del mercato dei capitali siano incomplete. Il Recovery Fund rappresenta un'opportunità per risolvere queste fragilità.

Dato che l'Unione Europea non possiede una propria capacità fiscale, la Commissione lavora sull'ipotesi che il Recovery Fund possa emettere debito sfruttando come garanzia la differenza tra le risorse impegnate dai paesi membri per il bilancio europeo per il 2021-2027 e le spese effettive programmate per lo stesso periodo. Questo però solleva il problema dell'incongruenza tra

la “durata” delle risorse impiegate nel garantire il Recovery Fund, i prossimi sette anni, e la necessità di emettere debito a lungo termine. Se il Recovery Fund non dovesse essere in grado di accedere a prestiti a lungo termine direttamente, l’Ue si troverebbe a dover scegliere tra due alternative, entrambe insoddisfacenti: (i) impegnarsi in un processo di trasformazione delle scadenze, prestando agli stati a scadenze più lunghe di quelle ottenute sul mercato, esponendosi di conseguenza a possibili rischi dovuti a variazioni nei tassi di interesse; oppure (ii) prestare alla stessa scadenza dei debiti che a sua volta contrae, con benefici marginali, o nulli, per gli stati membri.

### *Un passo verso il completamento dell’Unione Europea e dell’Eurozona*

Una possibile soluzione al problema è quella di aumentare la quota del bilancio europeo finanziato con imposte proprie. Oggi, le risorse dell’Unione Europea si basano in gran parte su trasferimenti da parte degli stati membri. Sostituendoli con imposte dedicate, si ridurrebbe l’incertezza che tipicamente circonda la dimensione del bilancio europeo. E se queste entrate fiscali fossero devolute in modo permanente, o comunque più a lungo dei sette anni attuali, allora il Recovery Fund potrebbe tranquillamente emettere prestiti a lunga scadenza. Ci sono già molte proposte ragionevoli su quali basi fiscali devolvere a livello europeo. In condizioni normali, le tasse europee potrebbero essere usate per finanziare il bilancio europeo; ma in circostanze eccezionali, come le attuali, potrebbero essere usate per garantire l’emissione di debito europeo a lungo termine. In futuro, le istituzioni europee potrebbero anche ottenere autonomia di aliquota su queste basi fiscali. Ovviamente, quest’ultimo passaggio richiederebbe altri passi verso un’effettiva integrazione politica, a partire da un maggiore ruolo per il Parlamento europeo nel processo di definizione del bilancio comunitario.

Finanziare il bilancio europeo con un gettito fiscale comunitario avrebbe anche altri vantaggi. Per esempio, indebolirebbe gli incentivi dei governi a chiedere indietro i “propri soldi” al momento della contrattazione sul bilancio. Le tasse europee creerebbero un conflitto distributivo tra forze sociali all’interno di vari stati più che tra stati membri, consentendo la formazione di coalizioni politiche che oltrepassino i confini nazionali. A sua volta, ciò potrebbe facilitare il finanziamento di “beni pubblici” europei, ora sotto-finanziati, e possibilmente ridurre la spesa europea volta a pure politiche di redistribuzione tra stati membri.

Un passo in questa direzione sarebbe anche un passo verso il completamento dell’Unione monetaria. Uno dei problemi più seri per l’area dell’euro è la mancanza di una solida capacità fiscale comune. La recente decisione della Corte costituzionale tedesca, per quanto sbagliata sotto molti aspetti, ha posto con chiarezza il problema che gli stati membri non possono continuare a delegare tutte le decisioni di politica macroeconomica alla Bce. L’area euro non ha strumenti adeguati a fronteggiare grandi crisi. L’esperienza ci dice che non ci si può affidare al coordinamento delle politiche fiscali degli stati membri per ottenere lo stimolo necessario: i comportamenti da *free riding*, la mancanza dello spazio fiscale necessario per agire in alcuni paesi e distorsioni politiche



in altri spesso risultano in risposte tardive e sub ottimali. Una capacità fiscale a livello europeo potrebbe essere introdotta rapidamente e rappresenterebbe un modo per affrontare le sfide che si delineano all'orizzonte. L'emissione di debito comune, garantita da un gettito fiscale a livello europeo, creerebbe inoltre un *safe asset* comune, e permetterebbe un coordinamento più trasparente ed effettivo tra politica monetaria e fiscale in tempi di crisi.

Una possibile critica all'utilizzo del budget Ue come garanzia per una base fiscale dell'area euro è che non tutti gli stati membri hanno adottato la moneta unica. Ma intanto la Brexit ha ridotto la rilevanza economica del problema, e tutti gli stati membri dell'Unione (tranne la Danimarca) hanno preso impegni legali per adottare l'euro. In tutti i casi, si possono trovare soluzioni per limitare le nuove fonti di finanziamento (e le possibili spese collegate) agli stati membri che hanno adottato l'euro.

Una seconda obiezione è che dotare l'Ue di risorse proprie rischia di richiedere troppo tempo, mentre il Recovery Fund dovrebbe essere pronto a erogare risorse rapidamente. Non è però una buona ragione per continuare a ritardare, indefinitamente, la ricerca di metodi migliori per il finanziamento del budget europeo. All'inizio le risorse aggiuntive necessarie per l'emissione di debito europeo potrebbero essere raccolte tramite trasferimenti da parte degli stati membri, ma questi ultimi potrebbero impegnarsi a lavorare sin da subito alla sostituzione dei trasferimenti con vere imposte europee.

---

### *Il MES conviene all'Italia?*

68

Il documento approvato dall'Eurogruppo venerdì 8 maggio ha fugato gli ultimi dubbi residui sul finanziamento e le condizioni relative alla nuova linea di credito precauzionale (*Pandemic Crisis Support*) resa disponibile dal Meccanismo europeo di stabilità, allo scopo di finanziare le spese "dirette e indirette" indotte dalla emergenza sanitaria.

L'accordo politico era già stato raggiunto in precedenza, ma il problema era trovare il modo di smantellare i vari meccanismi legali – presenti non solo nel trattato istitutivo del Mes, ma anche in altri documenti a esso collegati (come per esempio il cosiddetto "two pack") – che avrebbero potuto mettere in discussione la decisione di limitare la condizionalità esclusivamente alla destinazione delle spese finanziabili con il prestito. Il risultato, raggiunto tramite una mediazione dei commissari Paolo Gentiloni e Valdis Dombrovskis e accettata da tutti i paesi, pare soddisfacente su questo fronte. La Commissione ha già dichiarato che il debito di tutti i paesi è sostenibile (passaggio legalmente necessario per accedere ai fondi Mes), ha reso uniforme l'accesso ai fondi per tutti i paesi che lo chiedono, sulla base di un comune template – un modulo con le voci di spesa ammissibili – (dunque senza necessità di una discussione bilaterale per ottenere il prestito) e l'accordo prevede che la sorveglianza da parte della Commissione su come i soldi verranno spesi sarà "commisurata e proporzionata" all'entità dello shock pandemico e basata su report semplificati. Definitivamente, dunque, non c'è nessuna Troika e nessuna necessità di mettere in piedi un piano di aggiustamento macroeconomico in cambio del prestito.

In soldoni, ciascun paese dell'Eurozona potrà ottenere dal Mes un prestito fino al 2 per cento del proprio Pil (circa 36 miliardi per l'Italia), di durata decennale, a fronte di un piano dettagliato (*Pandemic Response Plan*) delle misure che intende finanziare con questo prestito. La nuova linea di credito dovrebbe essere disponibile già a partire dal 1° giugno 2020 e sarà accessibile fino a tutto il 2022, benché sia già previsto che – se necessario – la data finale potrà essere spostata ulteriormente in avanti. Il tasso di interesse del prestito sarà molto basso, sicuramente inferiore allo 0,5 per cento, limitandosi a rimborsare le spese sostenute dal Mes per accendere il prestito sui mercati internazionali.

Ci conviene?

Lasciando perdere il dibattito ideologico sul tema, su cui la nostra classe politica ha dato e continua a dare il peggio di sé, all'Italia conviene o no richiedere questo prestito? La cosa è un po' più complessa di quanto raccontato sui giornali.

Se si confrontano i tassi che attualmente paghiamo sui titoli pubblici emessi a 10 anni (vicino al 2 per cento) e il tasso richiesto dal prestito Mes, la risposta è ovviamente positiva. Se prendessimo a prestito tutti i 36 miliardi disponibili, risparmieremmo tra i 500-700 milioni all'anno di interessi, 5-7 miliardi in 10 anni. Nulla di stratosferico, ma neanche potenziali risparmi che possiamo permetterci di buttare dalla finestra a cuor leggero. Questo semplice calcolo, però, non tiene conto del fatto che i prestiti Mes sono senior rispetto al debito nazionale. Vuol dire che accedendovi, il debito nazionale diventerebbe marginalmente più rischioso, in una misura commisurata all'ammontare richiesto al Mes, e ciò potrebbe spingere gli investitori a chiedere tassi più alti sulle emissioni di debito nazionale. Si ridurrebbe così il vantaggio in termini di interessi.

Tuttavia, c'è anche un altro effetto da considerare, che spinge esattamente nella direzione opposta. Benché la decisione finale rimanga comunque nella piena discrezionalità della Banca centrale europea, l'accesso al Mes è condizione necessaria perché la banca centrale possa attivare le *Outright Monetary Transactions* (Omt), cioè l'acquisto illimitato di titoli pubblici di un paese, varato da Mario Draghi nel 2012 (e mai usato) per contrastare gli attacchi speculativi sui titoli pubblici emessi dagli stati deboli dell'euro. La sola possibilità che questo possa accadere dovrebbe scoraggiare spinte speculative sul nostro debito, consentendoci di mantenere sotto controllo l'evoluzione dello spread. Tra l'altro, le Omt, a differenza del Pspp (*Public Sector Purchase Program*), non sono entrate nel mirino della recente sentenza della Corte costituzionale tedesca, rendendole dunque uno strumento pienamente utilizzabile, senza incertezze, dalla Bce. Anche il rischio dello "stigma" paventato da alcuni (il segnale negativo dato ai mercati sulla sostenibilità del nostro debito per la semplice ragione di aver deciso di accedere a un prestito internazionale) dovrebbe essere molto contenuto, visto che molti altri paesi euro (inclusi probabilmente Francia e Spagna) lo richiederanno senza problemi.

Il complesso di questi argomenti farebbe propendere per una risposta positiva alla domanda se ci conviene o no sul piano finanziario richiedere il

prestito al Mes, anche se senza dubbio sarebbe stato meglio per l'Italia poter contare su una maturità molto più lunga, visto che la nostra difficoltà non sta nell'emettere titoli a breve, ma a lungo periodo e a tassi ragionevoli. Sulla tempistica, cioè su quando accedere al prestito, la risposta è più complessa e dipende tra l'altro dall'evoluzione delle condizioni di finanza pubblica.

Ma per far che cosa?

Chiariti questi aspetti, resta il problema che comunque questi soldi possono essere spesi solo per finanziare i costi sanitari diretti e indiretti legati all'emergenza del Covid-19. Non è ancora del tutto chiaro cosa significhi, soprattutto per la parte relativa ai costi "indiretti" (per esempio, possono rientrarci anche i sussidi pagati a cittadini e imprese per rimborsarli dei costi imposti dal lockdown?). Verrà probabilmente chiarito nei documenti applicativi che dovranno essere approvati in seguito. Certo, se fossero davvero solo limitati alla sanità, non avrebbe senso spendere altri 36 miliardi in questo campo, quando l'intero fondo nazionale non raggiunge i 120. Comunque, invece di dilaniarsi sul se o no prendere i soldi, sarebbe bene che la politica cominciasse a domandarsi per farne che cosa, cioè quali iniziative finanziare con queste risorse nel caso si decidesse di accedervi.

Infine occorre proseguire nella riforma fiscale europea.

### *Illusioni italiane*

C'è un'impressionante unanimità in Italia sulla necessità di riformare le regole fiscali europee. Per destra o sinistra, vecchi e nuovi media, perfino alte istituzioni dello Stato, questo sembra essere diventato il punto dirimente del nostro rapporto con l'Europa, quasi che i problemi economici italiani fossero davvero una conseguenza delle regole Ue. La cosa è ancora più impressionante perché quelli che in Italia sanno davvero come le regole europee funzionano non sono probabilmente più di qualche centinaio di persone, generalmente tecnici altamente specializzati che lavorano nelle università, nei ministeri o in Banca d'Italia. Viene dunque il sospetto che dietro l'unanimità dei consensi si nasconda la speranza che, una volta riviste le regole, si apra il bengodi della possibilità di una crescita illimitata della spesa pubblica.

Nulla di più illusorio. Dato il livello del debito pubblico italiano, la situazione finanziaria del paese resta comunque fragile e, regole o non regole, l'obiettivo primario della politica di bilancio deve restare una riduzione del rapporto debito su Pil.

Anche se la situazione non finisse con l'esplosione, un rischio sempre latente con un debito così ampio, l'elevata spesa necessaria per finanziarlo impone di mantenere alta la pressione fiscale ed erode altre spese più meritorie, come istruzione o sanità, con conseguenze negative soprattutto sulle fasce più deboli della popolazione. Per nostra fortuna, il livello straordinariamente basso dei tassi di interesse a livello mondiale ed europeo rende oggi più facile il conseguimento di un obiettivo di riduzione del debito. Purché naturalmente si agisca in modo sensato sul piano macro-economico e non si spaventino i potenziali sottoscrittori con ipotesi nefaste di fuoriuscite dall'euro, patrimoniali

o iper-inflazione, ipotesi almeno per il momento – e per fortuna – scomparse dall'orizzonte politico.

### *Ma la riforma è necessaria*

Detto questo, le regole fiscali europee richiedono sicuramente di essere riformate. Una ragione è proprio perché sono diventate incomprensibili. Le regole fiscali funzionano se c'è un generale consenso da parte dell'opinione pubblica sulla loro validità e non si può essere d'accordo con quello che non si capisce.

Una seconda ragione, più tecnica, è che il modo in cui alcuni indicatori per il rispetto delle regole sono calcolati, con riferimento ad aggregati di fatto non osservabili e soggetti a un'ampia variabilità (come l'output gap), lascia molto dubbi sulla loro capacità di indirizzare in modo corretto la politica di bilancio, soprattutto in tempi brevi (cioè per la programmazione annuale).

Il terzo motivo è che ci sono alcune evidenze che le regole abbiano finito con il contrastare l'uso della politica fiscale in modo anticiclico e spinto i governi europei a peggiorare la qualità della spesa, tagliando quelle di investimento invece di quelle correnti.

### *La proposta dell'Efb*

Come *European Fiscal Board* abbiamo avanzato una serie di proposte di riforma che sono state presentate la settimana scorsa prima alla Commissione uscente e poi all'Ecofin, il consiglio dei ministri delle Finanze dell'Unione europea. Le proposte si basano su un rapporto, commissionatoci dal presidente uscente della Commissione Jean-Claude Juncker sull'efficacia del quadro di sorveglianza fiscale in Europa dopo le riforme degli anni 2010-13. Le nostre proposte sono state riportate dalla stampa italiana, non sempre correttamente. Vale la pena allora riprenderle qui in sintesi.

1) Proponiamo una radicale semplificazione del quadro delle regole europee, con un'unica ancora, il debito; e un unico strumento di controllo: la spesa nominale, un aggregato osservabile. Si abolisce dunque il bilancio strutturale e l'avvicinamento all'obiettivo di medio termine come strumenti di controllo di medio periodo.

L'idea è molto semplice e dovrebbe essere comprensibile anche ai meno esperti. Se una famiglia ha debito e vuole ridurlo, deve spendere meno del suo reddito. Allo stesso modo, per ridurre il proprio debito, un paese deve impegnarsi a mantenere sotto controllo l'evoluzione della spesa nominale (al netto di interessi e di spese soggette al ciclo, come i sussidi di disoccupazione) in modo che cresca meno di quanto cresce il reddito potenziale (e di conseguenza le entrate fiscali). Tanto più velocemente vuole ridurre il debito, tanto meno velocemente deve crescere la spesa rispetto al reddito.

2) La regola richiede la stima di un reddito potenziale. Ma per il modo con cui è calcolato (gli ultimi 5 anni e le stime dei successivi 5 anni) è molto più stabile delle stime annuali con cui attualmente si misura l'output gap. La regola della spesa non impone un vincolo alle dimensioni del settore pubblico; incrementi strutturali delle entrate vengono sottratti dalla spesa,

per cui un paese può sempre decidere di spendere di più se decide di tassare di più. E, naturalmente, se si riesce a crescere di più, facendo crescere il reddito potenziale, si può anche spendere di più.

- 3) La programmazione da annuale diventa triennale e un paese può discostarsi dall'obiettivo annuale, purché recuperi la deviazione durante il periodo. Questo offre flessibilità al bilancio, senza ricorrere a estenuanti contrattazioni con la Commissione su variazioni dello “zero virgola”; oltretutto, la programmazione triennale della spesa è in linea con quello che normalmente si fa in sede di approvazione del bilancio nei diversi paesi.
- 4) La regola introduce automaticamente un elemento anticiclico. Un paese deve impegnarsi solo a mantenere stabile la spesa nominale; se il ciclo è negativo e le entrate crescono meno del previsto, la spesa sostiene il reddito; viceversa nel caso opposto.
- 5) Per contrastare la tendenza alla riduzione della spesa per investimenti e, più in generale, delle spese a sostegno della crescita, proponiamo l'introduzione di una *golden rule* limitata, cioè non estesa a tutti gli investimenti, ma solo ai progetti approvati a livello europeo, per esempio nel campo della spesa ambientale e per l'agenda digitale. Le spese relative a questi progetti possono essere sottratte alla spesa nominale.

Tutte le esistenti flessibilità vengono abolite (a cominciare dalla “matrice” che lega l'aggiustamento richiesto alle condizioni economiche) e sostituite da una generale “*escape rule*” da usare con parsimonia e solo dietro giudizio di un organismo tecnico. Naturalmente, la decisione finale è sempre politica, cioè assegnata a Commissione e Consiglio.

- 6) Proponiamo di abolire le sanzioni, che sono politicamente difficili da applicare, e di sostituirle con un incentivo, cioè l'accesso a fondi europei condizionato al rispetto delle regole. È già così per alcuni programmi dell'Esm (il Meccanismo europeo di stabilità) e del bilancio europeo; domani potrebbe esserlo per una *common fiscal capacity* a livello di paesi dell'euro, la cui necessità è da sempre sostenuta con forza dallo *European Fiscal Board*.
- 7) Infine, proponiamo l'introduzione di una differenziazione degli obiettivi di debito su Pil tra i diversi paesi euro come risultato di una contrattazione pluriennale, non dissimile da quella che già avviene in sede di determinazione del bilancio europeo. Sulla base di indicatori di sostenibilità e macroeconomici, a cominciare da quelli utilizzati per la *Macroeconomic Imbalance Procedure*, i paesi ad alto debito si impegnerebbero a ridurlo, mentre i paesi a basso debito si impegnerebbero a sostenere l'attività economica dell'area spendendo di più. Questo offrirebbe un fondamento a una politica fiscale aggregata a livello europeo. E implicherebbe anche una dinamica diversa tra i diversi paesi. Per esempio, per i paesi ad alto debito, compresa l'Italia, l'attuale regola di 1/20 di aggiustamento all'anno tra la situazione presente e l'obiettivo (che è adesso il 60 per cento del Pil) è non solo troppo onerosa, ma probabilmente non necessaria. L'importante è che il debito si riduca in modo costante rispetto al reddito; la velocità è meno rilevante.

Le nostre sono proposte di un organismo tecnico e sono ovviamente sempre perfettibili; ma sono basate su un'analisi economica accurata dell'esperienza accumulata negli ultimi dieci anni e contengono elementi che dovrebbero soddisfare sia quelli che vorrebbero regole fiscali più rigide sia coloro che le vorrebbero più flessibili. Il dibattito è iniziato. Vedremo.

## Next Generation-EU: quali prospettive per l'Europa e per l'Italia?<sup>1</sup>

### Introduzione

Con una corsa contro il tempo a seguito dei rallentamenti dovuti alla caduta del governo Conte, il nuovo governo guidato da Mario Draghi ha presentato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che dovrà essere approvato dalla Commissione e successivamente dal Consiglio Europeo. Per il nostro paese, si tratta come noto di circa 191,5 miliardi di euro, da impiegare entro il 2021-26 di cui 68,9 ricevuti come *trasferimenti* (e che dunque non vengono computati a carico della fiscalità pubblica, non incrementando deficit o debito nazionale) e 122,6 come ammontare massimo di *prestiti* agevolati, da restituire fino ad un massimo di 35 anni. A questi si aggiungono le risorse stanziare in altri fondi europei (“*React EU*” e “*Just Transition Fund*”) per un totale per il paese di circa 206 miliardi di euro<sup>2</sup>. L'Italia, come sta scritto nella premessa del PNRR intende utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento.

La Commissione ha chiarito che la componente di trasferimenti del NG-EU può essere solo utilizzata per finanziare spesa pubblica “aggiuntiva”, ha anche consentito che la parte del NG-EU finanziata con prestiti possa essere utilizzata (in qualche misura) per finanziare spesa “già in essere”, o “preventivata”, purché naturalmente rientrante nelle finalità generali del Piano. La concessione è per evitare che paesi come l'Italia, già gravati da un imponente debito pubblico, siano costretti ad accumulare ancora più debito per accedere ai fondi del NG-EU<sup>3</sup>.

Il Piano presentato, che si articola in sei Missioni e 16 Componenti, beneficia della stretta interlocuzione avvenuta in questi mesi con il Parlamento e con la Commissione Europea, sulla base del Regolamento RRF.

Ma ripercorriamo quale è stata la genesi del NG-EU e spieghiamo perché questo piano e il suo meccanismo di finanziamento rappresentano una cesura netta con la gestione della politica economica nell'area dell'euro; spieghiamo anche perché il suo successo o insuccesso rappresenterà un punto di

---

<sup>1</sup> Questo scritto riprende la presentazione sul Pnrr italiano svolta dall'autore al convegno nazionale “Laboratorio CISL per le Politiche industriali” del 24 marzo 2021. Sono inoltre stati aggiornati alcuni dati alla luce della presentazione del PNRR alla fine di aprile 2021.

<sup>2</sup> Circa perché in realtà mentre il 70% delle risorse del NG EU sono state già allocate definitivamente ai diversi paesi, il restante 30% verrà definitivamente stanziato solo nel giugno 2022, sulla base dell'evoluzione del reddito dei diversi paesi nel biennio precedente. I 192 miliardi sono una stima includendo anche questa componente.

<sup>3</sup> Sebbene questo ulteriore debito sarebbe acceso nei confronti di un'organizzazione internazionale, l'Unione Europea, e non i mercati.



svolta nell'evoluzione futura della Unione Monetaria e dell'Unione Europea. Questo aspetto impone una particolare responsabilità all'Italia, come paese maggiormente beneficiario del Piano. In secondo luogo, alla luce di ciò che è noto attualmente, commentiamo sui possibili benefici del Pnrr nazionale sullo sviluppo economico del paese e anche sui principali vincoli strutturali che dovranno essere superati perché questa opportunità venga effettivamente colta.

*Perché il NG-EU rappresenta una svolta per l'Unione Europea?*

La risposta a questa domanda sta nella ben nota "incompletezza" dell'Unione monetaria europea (UME), dovuta alla compresenza di una politica monetaria *centralizzata* e gestita da una organizzazione sovranazionale (la Banca Centrale Europea, BCE) con una politica fiscale *decentralizzata*, di fatto gestita in quasi totale autonomia dagli stati membri dell'UME. Questa peculiare distribuzione dei compiti (peculiare nel senso che non si ha notizia di altre unioni monetarie, tipicamente coincidenti con gli stati nazionali, che funzionino nello stesso modo) rifletteva, oltre ai vincoli politici, la teoria macro-economica prevalente ai tempi della stipula del Trattato di Maastricht. In questo approccio, la politica monetaria si sarebbe occupata di contrastare *shock simmetrici*, con l'obiettivo di mantenere inalterato il tasso di inflazione, mentre le politiche fiscali nazionali avrebbero contrastato eventuali shock *asimmetrici*.

Più precisamente, dopo la crisi del 2008-9, l'UME ha tentato di darsi degli strumenti per incentivare un maggior coordinamento delle politiche fiscali dei singoli paesi (con l'introduzione nel 2010 del semestre europeo e nel 2012 della procedura delle "macro-economic imbalances"). Ma la realtà è che questi strumenti non funzionano perché alla Commissione, che svolge il ruolo di "esecutivo" della Unione assieme al Consiglio Europeo, non è stata data la possibilità di sanzionare i paesi aderenti che non ne seguono le raccomandazioni. L'unico strumento che c'è e funziona sul piano fiscale è il *Patto di Stabilità e Crescita* (PSC), cioè un insieme di vincoli sulla politica di bilancio dei diversi paesi sostenuto da sanzioni. Il PSC funziona, nel senso di essersi mostrato capace di vincolare i comportamenti di spesa di molti paesi in più occasioni. Ma funziona solo in modo *asimmetrico*; può imporre ad (alcuni) paesi di spendere di meno, non può imporre ad altri (o a tutti) di spendere di più, anche se questo venisse considerato vantaggioso per l'area euro nel suo complesso.

La costruzione di Maastricht riflette la storia del passato, gli anni di sostanziale stabilità conosciuti dai paesi europei dal dopoguerra fino alla fine degli anni 80, e il successo delle politiche anti-inflazionistiche messe in atto dalle banche centrali più indipendenti negli anni 70 (come la Bundesbank, su cui la BCE è modellata). Nessuno al tempo aveva immaginato la possibilità di shock di *dimensioni inusitate*, come quelli conosciute dall'Europa a partire dal 2007, con la crisi finanziaria prima (2008-9), la crisi dell'euro (2010-12) poi, infine adesso con la crisi economica innestata dalla pandemia. Ciascuna di queste crisi ha generato perdite di reddito nel complesso e in particolare in alcuni paesi, paragonabili a quelle indotte da una guerra, molto superiori



agli shock assai limitati che i paesi occidentali avevano conosciuto nei 60 anni successivi alla seconda guerra mondiale.

E di fronte a crisi di queste dimensioni, l'esperienza ha mostrato che la politica monetaria può rapidamente diventare inefficace. Per esempio, in contrasto con le titubanze mostrate nei confronti della crisi dell'euro nel 2010-12 (i due anni necessari perché la BCE potesse risolvere le ambiguità nel suo mandato e i paesi europei trovare l'accordo politico necessario affinché Mario Draghi potesse annunciare il suo "*whatever it takes*") nel corso della presente pandemia la BCE si è mossa con rapidità e decisione, annunciando un programma straordinario di acquisti di titoli di debito pubblico emessi dai paesi euro e intervenendo pesantemente a sostegno del sistema bancario. La politica monetaria ultra-espansiva ha avuto l'effetto di ridurre i tassi di interessi sui titoli dell'area euro a valori inferiori o molto prossimi allo zero e di comprimere i differenziali di rendimento tra i vari paesi; per esempio, dopo aver toccato i 300 punti a marzo 2020, lo spread BTP-Bund è collassato dopo l'annuncio dell'intervento da parte della BCE ed è ormai da mesi inferiore ai 100 punti, con un rendimento del BTP decennale attorno allo 0.5% (annuo).

Tuttavia, se la politica monetaria ultra-espansiva può sostenere l'azione degli stati, può far ben poco per stimolare l'economia privata. Gli economisti parlano in questo caso di "trappola della liquidità"; a tassi di interesse vicini a zero, poiché la moneta ha per definizione un rendimento pari a zero, ulteriori immissioni di moneta vengono semplicemente tesaurizzati dagli operatori privati senza effetti sulle variabili macro-economiche. Con tassi di interesse così bassi, è necessaria la politica fiscale, cioè un aumento della spesa pubblica. In particolare, di fronte ad uno shock delle dimensioni di quello generato dalla pandemia è necessario un impulso coordinato di forte *espansione fiscale*; un impulso tuttavia assai difficile da sostenere in Europa in assenza di un bilancio comune, visto l'eterogeneità della situazione finanziaria degli stati membri e anche degli stessi effetti generati della pandemia (un forte shock simmetrico, ma anche con effetti asimmetrici, dato che sono state colpite ovviamente di più le economie basate su servizi e turismo).

Il problema è sembrato all'inizio irrisolvibile per vincoli politici, tecnici e legali; ma la soluzione è stata infine raggiunta grazie all'impegno della Commissione, sostenuta dai principali paesi (Francia e Germania soprattutto), che ha trovato il modo di finanziare una politica fiscale comune pur in assenza di un bilancio comune. L'escamotage è stato raggiunto tramite un accordo tra i paesi dell'Unione Europea a garantire un finanziamento del bilancio europeo nei prossimi sette anni di programmazione superiore alla spesa preventivata; la differenza tra impegni e spesa nel periodo offre la garanzia che la UE può utilizzare per indebitarsi sui mercati finanziari; le risorse così raccolte possono dunque essere trasferite immediatamente ai paesi europei, in particolare a quelli più colpiti dalla pandemia e/o in maggiore difficoltà a finanziare ulteriore spesa a causa della presenza di debiti pubblici già elevati.

Questo è il NG-EU; 750 miliardi di risorse (il 5% circa del PIL europeo) che la UE raccoglierà sui mercati nei prossimi 4-5 anni e che verranno attribuiti ai paesi sotto forma di trasferimenti (per 390 miliardi) o prestiti di lungo

periodo (per la cifra residua)<sup>4</sup>. È anche previsto che Il debito sollevato dalla UE, emesso su varie scadenze, verrà restituito in 35 anni (a cominciare con alcune tranche già nel 2026 per concludersi nel 2058).

### *Limiti e vantaggi dell'NG-EU*

Alcune considerazioni sono a questo punto opportune. Primo, il varo del programma NG-EU è stato valutato entusiasticamente dai mercati finanziari e rappresenta un'altra ragione (assieme alla politica monetaria iper-espansiva) per la riduzione dei differenziali di interesse sui debiti pubblici dei paesi euro; indipendentemente dalle sue dimensioni, il NG-EU è stato interpretato come un impegno da parte dei paesi euro a mantenere in piedi l'unione monetaria anche a fronte di shock estremi, non consentendo che le divergenze esistenti tra paesi e quelle introdotte dalla pandemia mettessero in pericolo la sopravvivenza dell'area euro.

Secondo, le risorse del NG-EU (che verranno spese a partire dalla seconda metà del 2021; cfr. più avanti) si sommano ai rilevanti interventi varati dai paesi europei nel 2020 per fronteggiare la pandemia e che in parte proseguiranno anche nel 2021 e 2022. Si calcola che a fronte di una caduta di quasi l'8% del PIL in media dei paesi EU nel 2020 (ma con grandi differenze interne, dal -2,3% dell'Irlanda al -12,4% della Spagna, con l'Italia in posizione intermedia, -9,5%) i paesi europei abbiano speso nello stesso anno circa il 7% del PIL per sostenere l'economia (il 10% l'Italia), per metà tramite l'operare degli stabilizzatori automatici e la metà tramite politica discrezionale<sup>5</sup>. Per il 2021, si calcola che i fondi dell'NG-EU, sommati agli interventi nazionali, porteranno ad un'altra espansione fiscale nell'area euro attorno al 6% del PIL.

Per quanto si tratti di risorse ingenti, è bene tuttavia sottolineare che l'intervento fiscale europeo è stato inferiore a quello di altri paesi svilup-

---

<sup>4</sup> Se il principale, Il NG-EU non è comunque l'unico programma varato dall'Europa per aiutare i paesi ad affrontare la pandemia. Le autorità europee (Commissione, Parlamento e Consiglio) hanno ri-attribuito risorse non ancora spese nel bilancio UE alla lotta alla pandemia; si è consentito ai paesi di modificare la destinazione dei fondi strutturali ancora non spesi; è stata ricapitalizzata la Banca Europea degli Investimenti. Con un meccanismo simile al NG-EU (offerta di garanzie ulteriori da parte dei paesi per consentire all'UE di indebitarsi) è stato varato il programma SURE, 100 miliardi di prestiti agevolati ai paesi per finanziare le politiche di sostegno al mercato del lavoro. È anche stata introdotta una linea di credito prudenziale per finanziare fino ad un massimo del 2% del PIL le spese sanitarie a valere sul MES, il meccanismo europeo di stabilità, un Fondo intergovernativo stabilito dai paesi euro nel 2012. Significativamente tuttavia, nessun paese euro ha sfruttato quest'ultima possibilità, mentre quasi tutti hanno utilizzato i fondi messi a disposizione con il SURE dalla UE, un organismo sovranazionale e non intergovernativo. Si veda European Fiscal Board, 2020.

<sup>5</sup> A questo andrebbero aggiunte le garanzie offerte dal settore pubblico per sostenere i crediti privati e in modo più limitato per immettere nuovo capitale nelle imprese. Si tratta di cifre enormi, in media attorno al 22% del PIL tra i paesi EU. Naturalmente, solo una parte di queste si trasformerà in spesa effettiva, se e quando le garanzie verranno escuse, che a sua volta rimanda alla durata della crisi pandemica.

pati (USA, UK, NZ, Giappone, Australia), che hanno speso nel 2020 una cifra in rapporto al PIL mediamente superiore, tra il 12 e il 20% del PIL. Non solo, ma altri paesi, a cominciare dagli USA, nonostante che abbiano avuto una caduta inferiore del PIL nel 2020 e si apprestino a crescere più rapidamente nel 2021 (il 6,5% gli Usa a fronte del 3,9% dell'area euro secondo le ultime previsioni OECD, 2021), hanno varato piani ancora più massicci di sostegno all'economia (circa il 12% del PIL nel 2021, sulla base del Piano Biden, si veda Macis e Presbitero, 2021). Assieme ai ritardi accumulati nella vaccinazione, questo implica un forte ritardo della UE ad uscire dalla crisi; mentre già nella seconda metà di quest'anno gli USA dovrebbero recuperare il livello del PIL del 2019, la UE ci arriverà solo (in media) a fine 2022. La conclusione è che mentre è giusto salutare il NG-EU e l'emissione di debito europeo come un passo avanti straordinario per l'UE, resta il fatto che federazioni più solide e più consolidate sono riuscite a fare di più, nonostante che in media le condizioni finanziarie dell'UE e dell'UME (per esempio, in termini di rapporto debito pubblico su PIL) siano generalmente migliori.

Terzo, l'approvazione del NG-EU non è avvenuta senza forti dissidi interni, superati solo a fronte di lunghe contrattazioni politiche e solo grazie all'impegno profuso dai principali paesi europei che hanno alla fine superato le obiezioni di quelli più restii (per ragioni diverse, i "frugali", piccoli paesi del centro-nord Europa e le democrazie autoritarie dei paesi dell'est Europa; si veda Bordignon, 2020a)<sup>6</sup>. Questi paesi hanno però ottenuto, come garanzia che i soldi non vengano sprecati dai paesi beneficiari, la possibilità di ulteriori controlli in sede di approvazione della proposta nel Consiglio e una forte condizionalità nell'utilizzo di queste risorse. Anche per questo, i meccanismi di controllo esercitati dalla Commissione sull'utilizzo delle risorse del NG-EU, sia in fase di valutazione dei Piani nazionali per l'iniziale approvazione, sia in itinere, durante l'attuazione dei Piani nazionali, come delineati nel Regolamento prima citato, sono molto incisivi. Senza entrare in eccessivi dettagli, Il Regolamento approvato a febbraio 2021 prevede che i Piani nazionali debbano:

1. Tener conto degli obiettivi strategici EU e dei relativi meccanismi di riparto fondi (20% digitale, 32% transizione ecologica);
2. Essere inseriti nei 6 pilastri di 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; 6) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani.

---

<sup>6</sup> Andrebbe anche sottolineato che al momento c'è solo l'approvazione unanime del NG-EU raggiunta a fine 2020 dal Consiglio Europeo e poi approvata dal Parlamento Europeo. Perché la Commissione possa emettere titoli di debito per finanziare il piano è anche necessario che tutti i parlamenti europei (27) approvino definitivamente la "decisione sulla risorse proprie" relativa. Al momento, (13 maggio) ciò è avvenuto solo in 19 paesi su 27.

### 3. Rispettare le Raccomandazioni della Commissione ai paesi negli anni 2018-2019<sup>7</sup>

Anche per questo, la valutazione dei PNRR nazionali richiede da parte dei paesi beneficiati la presentazione di un profluvio di documenti sulla base di uno schema molto rigido:

- a) una “scheda” che per ciascun progetto richiede di definire gli obiettivi, le riforme, gli investimenti, il monitoraggio, le tempistiche, le azioni correttive;
- b) il Piano nazionale (che contiene tutti questi progetti) deve essere accompagnato da un *Executive Summary* (suddiviso in sezioni che devono indicare dati statistici, valutazioni di impatto, l’effetto atteso dal singolo progetto, gli aspetti di criticità e le corrispondenti misure per farvi fronte, tempi di realizzazione, ecc.);

La Commissione europea valuterà *la pertinenza, l’efficacia, l’efficienza e la coerenza* dei PNRR nazionali, sulla base dell’elenco di criteri stabiliti nel regolamento stesso.

In sede *di approvazione*, i paesi devono presentare il Piano entro la fine di Aprile 2021; la Commissione discute e approva (se approva) in 8 settimane, il Consiglio in 4 settimane, e a quel punto la Commissione anticiperà il 13% dei fondi nel 2021 (ma vedi la nota 6);

In sede *di verifica* dell’attuazione del Piano; i soldi vengono prima spesi dai singoli paesi e poi rimborsati dalla Commissione solo se vengono raggiunti nei tempi preventivati gli obiettivi intermedi (i “*milestones*”) e finali previsti per ciascun progetto. Altrimenti, o i soldi non vengono trasferiti oppure se anticipati, devono essere addirittura restituiti.

È evidente che un meccanismo così intrusivo di sorveglianza richiede un forte sforzo di progettazione e attuazione da parte dei diversi paesi, in particolare da parte di quelli per cui queste risorse sono più rilevanti, cioè quelli che maggiormente beneficiano delle risorse del NG-EU. L’Italia, con 192 miliardi potenziali su un totale di 750, è il paese più beneficiato in assoluto e il secondo (dopo la Spagna) in termini di rapporto risorse attribuite su PIL. Va inoltre aggiunto che per quanto la maggior parte delle risorse del NG-EU dovrebbero essere destinate a finanziare investimenti, i tempi sono molto stretti. È infatti previsto che il 70% delle risorse sia impegnato entro il 2022, il residuo 30% entro il 2023 e che tutti i progetti siano completati e i soldi spesi entro il 2026. Anche questo intervallo temporale così ristretto è il risultato di un com-

---

<sup>7</sup> 2018-19 perché nel 2020 la Commissione non ha offerto raccomandazioni differenziate ai paesi, eccetto quello di fare il possibile per sostenere l’economia e combattere la pandemia. Per l’Italia le raccomandazioni 2018-2019 prevedono: perseguire economie di bilancio prudenti per garantire la sostenibilità del debito pubblico, incrementando gli investimenti; attenuare gli effetti della crisi sull’occupazione; valorizzare la liquidità delle imprese; realizzare investimenti pubblici con particolare riguardo alla transizione digitale e verde; migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario.

promesso politico; i paesi più restii al NG-EU hanno richiesto tempi molto stretti per segnalare appunto il carattere eccezionale dell'intervento, limitato (nelle loro intenzioni) soltanto ad affrontare le conseguenze di un evento così eccezionale come la pandemia.

In conclusione, il piano NG-EU impone una *particolare responsabilità* all'Italia, come paese euro più oberato dal debito pubblico<sup>8</sup>, più in ritardo rispetto alla crescita economica, tra i più colpiti dalla pandemia e dunque più beneficiato dai fondi NG-EU.

In buona sostanza, se il piano italiano avrà successo, c'è una discreta possibilità che il NG-EU diventi *uno strumento permanente* di finanziamento di politiche europee, il nucleo di un vero e proprio bilancio federale futuro per la UE. Benché sia ora previsto, come già ricordato, che il debito EU venga interamente restituito entro il 2058, nulla vieta in linea di principio che alla scadenza delle varie emissioni il debito europeo venga invece *rinnovato* ed utilizzato per finanziare politiche europee e sostenere l'economia europea in caso di recessioni. Questo a sua volta imporrebbe un'evoluzione delle istituzioni europee in un senso più marcatamente federale, per esempio tramite un sistema di finanziamento del bilancio europeo più basato su risorse tributarie europee, invece che su trasferimenti dagli stati (un tema su cui è già iniziato un dibattito) e un accresciuto ruolo per il Parlamento europeo sulle decisioni sul bilancio (*no taxation without representation*). Se viceversa l'Italia fallisce, questo offrirà il destro ai paesi più contrari ad una evoluzione della UE (e della UME) in senso federale per usare il fallimento italiano come un argomento per bloccare ulteriori sviluppi in questa direzione.

### *Il PNRR italiano. Cos'è?*

Come specificato nella premessa al documento presentato dal governo:

Le sei Missioni del Piano sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti “verdi” e digitali.

Il 40 per cento circa delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno, a testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale. Il Piano è fortemente orientato all'inclusione di genere e al sostegno all'istruzione, alla formazione e all'occupazione dei giovani. Inoltre contribuisce a tutti i sette progetti di punta della Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell'UE (European flagship). Gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del “non arrecare danni significativi” all'ambiente (“do no significant harm” – DNSH) che ispira il NGEU.

Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme. Il governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto – pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

---

<sup>8</sup> Eccetto la Grecia, ma che rappresenta un caso a sé.

Un'analisi più puntuale dei progetti mostra come circa il 70% delle risorse dovrebbero essere spese per investimenti (infrastrutture), il resto per spesa corrente. A queste 6 missioni si affiancano e sono parte integrante del Piano numerose riforme<sup>9</sup>, le principali delle quali sono, in linea con la raccomandazione della Commissione al paese:

1. *La riforma della pubblica amministrazione* (nella direzione di una digitalizzazione estesa di tutti i processi e di tutte le procedure, ma anche nel senso di nuova organizzazione del lavoro e di nuove assunzioni, soprattutto per quello che riguarda l'introduzione nella PA di competenze ora mancanti)
2. *La riforma della Giustizia civile* (di nuovo maggiore digitalizzazione, maggiori risorse e incrementi di personale, ma anche di revisione della struttura dei processi).

Una novità, così come anticipata dalla relazione del ministro dell'economia (Franco, 2021) è la *governance* del Piano (nella nuova versione del Pnrr ci sarà un capitolo appropriato), un aspetto che era invece rimasto irrisolto con il precedente governo. Specificatamente:

1. Il *coordinamento* del Piano sarà affidato al Ministro dell'Economia. Questo agirà assieme a tre ministeri in corrispondenza dei tre assi fondamentali del Piano: 1) digitalizzazione (ministro innovazione tecnologica), 2) ambiente (ministro per la transizione ecologica), 3) coesione sociale (ministro per il Sud);
2. I ministeri di spesa (sanità, istruzione, ambiente, sviluppo economico etc.) saranno direttamente *responsabili* per i progetti loro assegnati, coordinandosi con il MEF;
3. Il MEF offrirà *supporto tecnico* ai ministeri, imprese e enti territoriali per la progettazione e l'attuazione dei progetti. Da notizie di stampa, il MEF (e in parte anche altri ministeri) si stanno già attrezzando per recuperare le competenze necessarie per svolgere queste funzioni.

Questa sintetica presentazione del Piano suggerisce due commenti principali. Primo, il Piano proposto (e come detto, elaborato in stretto contatto con gli uffici tecnici della Commissione) rispetta esattamente l'articolazione per assi, missioni e distribuzione delle risorse richiesto dal Regolamento attuativo del NG-EU (20% per il digitale, 32% per la transizione tecnologica).

Questo significa che sebbene non ci sia in Italia categoria professionale, organizzazione, ente locale o territorio che non si sia speso negli ultimi mesi nell'avanzare i progetti più fantasiosi per indirizzare le risorse del NG-EU a proprio esclusivo vantaggio (Bordignon, 2020b e 2020c), il PNRR approvato dal Parlamento il 27 aprile e che dovrà essere approvato dalla Commissione, sarà il PNRR italiano, con scarsi margini di modifiche ulteriori.

---

<sup>9</sup> Il governo precedente insisteva anche sulla riforma fiscale, ma questa sembra essere scomparsa dal radar del presente governo, forse per le difficoltà di trovare una sintesi tra le posizioni diverse sul fisco della composita maggioranza che sostiene il nuovo governo. Si veda Bordignon, 2021.



Certo Draghi non si nasconde i problemi dell'implementazione di questi progetti e come ha ricordato al Senato:

Corruzione, stupidità, interessi costituiti continueranno ad essere i nostri nemici e sono certo saranno battuti. Ma c'è anche l'inerzia istituzionale che si è radicata per la stratificazione di norme negli ultimi 30 anni. Le riforme ci aiuteranno a superarle e per questo sono così importanti", Se falliamo "a pagare il prezzo saremo noi ma anche per il futuro dell'Europa perché non sarà più possibile convincere gli altri europei a fare una politica fiscale comune" ha poi aggiunto.

Secondo, la *governance* prevede una struttura fortemente centralizzata e gerarchica, come esplicitamente richiesto dal regolamento della Commissione (che impone un unico responsabile del Piano per ciascun paese) e come anche pare essenziale per riuscire a rispettare i tempi richiesti dalla Commissione. Il Piano finale approvato dal nuovo governo preveda anche *procedure sostitutive* in caso di inadempienza; se un comune, regione, azienda etc. non è in grado di svolgere i compiti assegnati nei tempi previsti, il responsabile del Piano (cioè il MEF, in rappresentanza del governo nazionale) interverrà avocando le competenze e/o le risorse per dirottarle altrove. Non farlo significherebbe semplicemente perdere i fondi, perché il Regolamento approvato impedisce alla Commissione di finanziare progetti non eseguiti nei modi e tempi previsti dal Piano originario. Il "supporto tecnico" avrà probabilmente anche questa natura di poteri sostitutivi.

In altri termini, il meccanismo di finanziamento previsto per il NG-EU è diverso da quello implicito nei fondi strutturali europei, dove prima si attribuiscono le risorse e poi se necessario si "aggiusta" la spesa per rispettarne le regole. Nel NG-EU, i fondi verranno attribuiti solo a fronte del completamento dei progetti e dei previsti passaggi intermedi, i "milestones". Anche questo è un aspetto che sembra ancora non ben compreso dalle varie associazioni, categorie e forze politiche locali, che viceversa sembrano ancora convinti di poter gestire le risorse del Piano con grande discrezionalità. Non sarà così.

### *Il PNRR italiano. Servirà?*

Ma dati tutti i vincoli che l'Italia dovrà rispettare per accedere ai fondi del NG-EU e il fatto che comunque si tratta almeno in parte di risorse che dovranno essere restituite, seppure a tassi molto vantaggiosi, serve davvero il PNRR? Può davvero migliorare le potenzialità per il paese?

Da un punto di vista strettamente economico, ci sono due modi con cui si può tentare di rispondere a questa domanda. La prima è adottare un semplice approccio macro-economico e domandarsi se la spesa attivata tramite il PNRR servirà a far crescere *il livello del PIL*. In altre parole, ci si può domandare se vista la forte recessione subita dal paese durante la pandemia le risorse introdotte dal PNRR serviranno per rilanciarla, tramite il sostegno della domanda aggregata e l'effetto moltiplicativo sul reddito generato dalla maggiore spesa. Mentre la risposta è positiva, sarebbe sbagliato aspettarsi effetti miracolosi. Questo, per più ragioni.



Primo, la *spesa addizionale* generata dal Piano è in realtà limitata. Si tratta di 70 mld di trasferimenti e 50 mld di spesa addizionale finanziata con prestiti da impiegare in 5 anni. Secondo, come già detto, solo il 70% di questa spesa è preventivata per investimenti, la componente di spesa con il più alto impatto moltiplicativo sul reddito. Facendo i conti, si tratta dunque di circa lo 0,9-1% di spesa aggiuntiva per investimenti sul PIL per anno.

Una cifra considerevole, ma non enorme. Il Governo stima che gli investimenti previsti nel Piano avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche. Nel 2026, l'anno di conclusione del Piano, il prodotto interno lordo sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all'andamento tendenziale. Nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale (2024-2026), l'occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali. Gli investimenti previsti nel Piano porteranno inoltre a miglioramenti marcati negli indicatori che misurano i divari regionali, l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile. Il programma di riforme potrà ulteriormente accrescere questi impatti.

Il secondo modo di affrontare il problema, di gran lunga più rilevante, è chiedersi se il Pnrr avrà un effetto positivo sul *reddito potenziale* italiano, cioè sul *tasso di crescita futuro* del PIL. Questa è una domanda a cui è molto più difficile rispondere. Quello che si può però sicuramente dire è che questi effetti sul reddito potenziale, se ci saranno, dipenderanno molto di più dalla capacità del Piano di *stimolare gli investimenti privati*, piuttosto che dall'impatto diretto della spesa aggiuntiva finanziata con il PNRR.

Come noto, l'Italia ha un problema molto serio di insufficiente crescita della produttività, dovuto alla frammentazione del tessuto produttivo, alle carenze infrastrutturali e ai vincoli burocratici; ma anche dovuto alla forte riduzione degli investimenti privati che si è avuta a partire dalla crisi del 2007, con solo qualche lieve miglioramento negli anni più recenti (pre-covid). Se il Piano, oltre a ridurre una serie di vincoli strutturali tramite gli interventi specifici previsti, riesce a creare un quadro di *stabilità e certezza* che offra appropriati incentivi agli investitori, allora gli effetti del PNRR possono essere *molto maggiori* di quanto suggerito dall'impatto macroeconomico di breve. Ragionevolmente, l'obiettivo da perseguire sarebbe riportare la crescita italiana in linea con quella dei nostri partner europei, cioè aumentare il tasso annuo di crescita potenziale del PIL (stimato adesso attorno ad un misero 0,3%) ad almeno 1% all'anno. Tra parentesi, visti i bassi tassi di interesse attuali e il fatto che buona parte del debito pubblico italiano (circa il 30%) è, e resterà a lungo, in mano alla banca centrale (e che su questo debito l'Italia di fatto non paga neppure interessi), un innalzamento del tasso di crescita strutturale all'1% all'anno sarebbe sufficiente a stabilizzare la finanza pubblica, riducendo gradualmente il rapporto debito su PIL.

Perché il PNRR possa raggiungere questo obiettivo sono però molto più importanti *le riforme strutturali* (PA, Giustizia, Istruzione, Mercato del Lavoro) previste nel Piano che la spesa aggiuntiva generata dallo stesso. Il successo nell'attuazione del Piano dipende in particolare da due elementi. Per la spesa in infrastrutture, la *semplificazione del quadro normativo* per gli appalti. Molto semplicemente, come dimostra l'esperienza decennale con i fondi strutturali

europei, con le regole attuali l'Italia non è in grado di effettuare i 120 miliardi di investimenti aggiuntivi in 5 anni previsti dal Piano. C'è naturalmente diffusa percezione dell'esistenza del problema, ma è difficile dire a che punto siamo nel risolverlo. Il ministro Franco, nella sua relazione, (Franco, 2021) parla della necessità di ampliare e rafforzare il decreto semplificazione approvato dal precedente governo. È dubbio che sia sufficiente. Un'ipotesi alternativa, suggerita da alcuni giuristi, è di adottare la legislazione europea per tutte le spese del PNRR eliminando i numerosi controlli ora previsti dalla legislazione nazionale (con ovviamente anche maggiori rischi di infiltrazioni criminali che dovrebbero essere controllati). Altre proposte chiedono semplicemente di fare tabula rasa e di sospendere il codice attuale sugli appalti (Della Cananea, 2021).

Il secondo elemento cruciale è la *ristrutturazione della Pubblica Amministrazione*. In particolare, per le finalità del PNRR è necessario che la PA acquisisca una serie di competenze tecniche (informatiche, di programmazione, di controllo, etc.) di cui è attualmente priva. La PA italiana, dal centro alla periferia, anche come risultato del blocco decennale del turnover e di una organizzazione ottocentesca del lavoro, ha perso capacità di programmazione e monitoraggio. Introdurre queste nuove competenze significa anche rivedere i meccanismi di assunzione e di carriera attualmente previsti nella PA (l'ingegnere o l'informatico devono essere assunti per fare l'ingegnere o l'informatico, con retribuzioni e carriere apposite, non per fare il funzionario o il dirigente; si veda Pisauo, 2020). Il governo è certamente conscio di questa problematica e ha già mosso qualche passo in questa direzione, ma bisognerà vedere se agli auspici seguiranno i fatti.

È evidente che se nel suo sforzo di raggiungere gli obiettivi previsti dal NG-EU, il governo riuscirà a rimuovere queste strozzature, gli effetti positivi si estenderanno molto al di là della durata del Piano. Lo stesso si può dire per tutte le altre riforme previste all'interno del PNRR. Una riforma della giustizia civile che accorci la durata dei processi e dia maggiore sicurezza agli investitori avrebbe un forte effetto positivo su credito e investimenti. Una riforma del sistema educativo che avvicini domanda e offerta di lavoro avrebbe un forte impatto positivo su crescita e occupazione. Lo stesso una riforma degli ammortizzatori sociali nella direzione di aumentare la riqualificazione dei disoccupati e le politiche attive del lavoro. Una riforma che superi la discriminazione di genere, spingendo le donne a entrare maggiormente sul mercato del lavoro, ammortizzerebbe i forti effetti negativi sulla dimensione futura della forza lavoro indotti dalla crisi demografica. E così via.

*Vaste programme*, naturalmente. Ma è possibile (o almeno augurabile) che nel suo sforzo di rispettare i severi limiti introdotti dalla legislazione europea sul NG-EU e a fronte del rischio di perdere altrimenti le risorse, il paese riesca a fare progressi nella direzione richiesta, per lo meno su alcuni di questi fronti. Da questo punto di vista, è un elemento positivo che il nuovo piano venga formulato da un governo sostenuto da quasi tutte le forze politiche italiane, sebbene si possano legittimamente nutrire dubbi sulla veridicità dell'improvvisa conversione di alcune di queste sulla via di Brussels. L'ampia maggioranza

offre qualche garanzia in più che a fronte dell'instabilità endemica del nostro quadro politico (quanto durerà il governo Draghi?) non si ricominci da capo con il prossimo governo.

#### *Riferimenti bibliografici*

- Bordignon, M (2020a), "Recovery Fund, non è tutto oro quella che luccica": <https://www.lavoce.info/archives/68641/recovery-fund-non-e-tutto-oro-quello-che-luccica/>.
- Bordignon, M (2020b), "Next Generation EU: ecco il Piano dell'Italia", <https://www.lavoce.info/archives/71166/next-generation-eu-ecco-il-piano-dellitalia/>.
- Bordignon, M (2020c), "Sul Pnrr serve dibattito costruttivo": <https://www.lavoce.info/archives/71287/sul-pnrr-serve-un-dibattito-costruttivo/>.
- Bordignon, M (2021) "L'agenda fiscale del Governo Draghi": <https://www.lavoce.info/archives/72244/lagenda-fiscale-del-governo-draghi/>.
- Della Cananea G., (2021) "Come sciogliere il nodo appalti nelle infrastrutture": <https://www.lavoce.info/archives/72889/come-sciogliere-il-nodo-appalti-nelle-infrastrutture/>.
- European Fiscal Board, (2020) "2020 Annual Report": [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-annual-report-european-fiscal-board\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-annual-report-european-fiscal-board_en).
- Franco, D (2021) "Memoria del Ministro Franco sulla Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza": [https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2021\\_2023-Daniele\\_Franco/Memoria-del-Ministro-Franco-sulla-Proposta-di-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-Commissioni-congiunte-5a-6a-e-14a-Senato-della-Repubblica-V-VI-e-XIV-Camera-dei-deputati-08-marzo-2021/](https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2021_2023-Daniele_Franco/Memoria-del-Ministro-Franco-sulla-Proposta-di-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-Commissioni-congiunte-5a-6a-e-14a-Senato-della-Repubblica-V-VI-e-XIV-Camera-dei-deputati-08-marzo-2021/).
- Macis M. e Presbiterio A F, (2021) "La scommessa di Biden": <https://www.lavoce.info/archives/73113/la-scommessa-di-biden/>.
- OECD (2021), Economic Outlook, Interim Report, March 2021 <https://www.oecd.org/economic-outlook/>.
- Pisauro, G. (2020), "Pnrr, un'occasione per separare le carriere nella PA": <https://www.lavoce.info/archives/71501/pnrr-serve-separare-le-carriere-nella-pa/>.
- Pnrr, (2021) "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza": <https://www.mef.gov.it/focus/Next-Generation-Italia-il-Piano-per-disegnare-il-futuro-del-Paese/>.
- Regolamento, 2021 "Regolamento UE sul dispositivo per la ripresa e la resilienza" *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L 057, anno 64.

Milano, venerdì 10 maggio

## CITTADINI EUROPEI: GIOVANI SENZA FRONTIERE

Alessandro Rosina

*Professore ordinario di Demografia nella Facoltà di Economia dell'Università  
Cattolica del Sacro Cuore*

**U**n'Europa divisa e debole non aiuta a costruire un futuro migliore per le nuove generazioni. Questa è una consapevolezza ben presente nei giovani italiani. Del resto i dati demografici ci dicono che siamo nel secolo di maggior riduzione del peso di questo continente nel mondo. La popolazione europea sul totale del pianeta ha toccato il punto più elevato nel XX secolo rispetto a tutto il millennio precedente, salendo sopra il 25%. Ma già all'entrata di questo millennio si trovava scesa sotto il 15%, livello analogo a quello dei suoi secoli più bui. Si trova oggi sotto il 10 per cento, con in corso un processo di lenta riduzione conseguenza della persistente denatalità. L'Italia era il decimo Paese più popolato al mondo nel 1950 e ora non entra nei primi trenta. La Germania, il Paese più popoloso dell'Unione, è oggi al sedicesimo posto ed è prevista scendere al venticinquesimo verso la metà del secolo. Eppure l'Europa unita manterrebbe il maggior peso del mondo occidentale, superiore agli Stati Uniti, inferiore solo alla Cina e all'India.

Questi numeri è utile tenerli sempre ben presenti perché aiutano a mettere assieme i due elementi più forti che abbiamo a disposizione nel delineare il nostro futuro. Il primo è, appunto, la demografia che consente di anticipare in modo affidabile alcuni parametri rilevanti degli scenari a cui andiamo incontro. Il secondo, ancor più importante e informativo su quello che saremo a metà di questo secolo e nella sua seconda parte, è ciò che noi desideriamo collettivamente per il nostro futuro in coerenza con le grandi trasformazioni in atto. Quello che i giovani vorrebbero non è, allora, il fallimento del progetto europeo ma una sua piena evoluzione verso gli Stati Uniti d'Europa. Vorrebbero, ancor più, essere messi nella condizione di sentirsi e rendersi protagonisti di un vero rilancio di tale progetto. Il "Rapporto giovani" dell'Istituto Toniolo, tra i vari temi monitorati e analizzati in questi anni, ha rivolto una particolare attenzione all'atteggiamento dei giovani verso l'Europa. Ha messo in luce i limiti, le contraddizioni e le frustrazioni su come il progetto europeo è stato sinora inteso e interpretato. Ai giovani non piace l'Europa che pone come priorità i parametri finanziari e i vincoli burocratici. Non hanno trovato convincente il modo in cui è stata affrontata la crisi economica. Soprattutto non hanno ben percepito gli effetti di un'azione efficace dell'Unione Europea sul miglioramento delle condizioni delle nuove generazioni all'interno dei vari Paesi membri. Questo vale in particolare in Italia, dove continuiamo a registrare il record di under 35 che vorrebbero lavorare, ma che non riescono a trovare adeguato inserimento attivo nei processi di crescita del Paese.

La responsabilità maggiore viene attribuita, in varia misura, ai governi italiani che si sono succeduti negli ultimi vent'anni. I dati di un'indagine di approfondimento del Rapporto giovani condotta a febbraio di quest'anno, mostrano come la fiducia nell'attuale Governo italiano sia pari al 36,7% tra i giovani (età 18-30 anni), contro il 38,7% su tutto il campione intervistato (18-75 anni). È interessante notare, inoltre, come tra i giovani il dato sia più favorevole verso l'Unione Europea (44,3%) mentre risulti meno positivo tra la popolazione complessiva (33,2%). Ma la fiducia scende molto soprattutto tra i giovani con titolo di studio più basso e in condizioni economiche più svantaggiate, ovvero tra coloro che rischiano di rimanere ai margini dei grandi processi di cambiamento di questo secolo.

Questi dati suggeriscono, in particolare, che va spostato verso l'alto l'incontro tra domanda e offerta di Europa. I giovani chiedono un'Europa migliore, rinnovata e più lungimirante. Se nel XX secolo il progetto europeo è stato inteso soprattutto come vincolo a stare assieme per costruire un presente libero dalle divisioni e dai rischi di conflitto del passato, nel XXI deve trovare nuove ragioni, più orientate al futuro e alle opportunità da costruire con le nuove generazioni.

L'Europa unita può dare ricchezza ai processi di cambiamento che interessano tutto il pianeta, ma deve farlo con un suo ruolo distintivo. Sempre i dati del Rapporto giovani ci dicono che per i giovani italiani l'identità europea è soprattutto una combinazione di cultura, libertà e centralità data alla persona. Ma questi valori devono poter essere declinati in modo vincente nei confronti delle sfide che pone questo secolo, su come cambiano le forme di partecipazione democratica, sul governo dei flussi migratori, sulle nuove disuguaglianze, sull'impatto della rivoluzione digitale, sulla cura del pianeta e lo sviluppo sostenibile. Si tratta di temi che interessano, e in parte inquietano, fortemente le nuove generazioni e che devono trovare la giusta collocazione all'interno di un progetto solido e credibile che evolva verso gli Stati Uniti d'Europa. Questo è il dibattito di cui oggi abbiamo bisogno e questa è la prospettiva che dobbiamo incoraggiare con il voto del 26 maggio.

Essere protagonisti della costruzione di un mondo migliore è, da sempre, l'ambizione più alta delle nuove generazioni. I Paesi e le organizzazioni che mettono i giovani nelle condizioni di cogliere responsabilmente e attivamente tale sfida possono contare sulla migliore energia positiva disponibile in natura per essere vincenti nel proprio tempo, produrre crescita sostenibile, mettere le basi di un futuro solido.

Le nuove generazioni sentono il bisogno di mettersi alla prova e di produrre un proprio impatto riconoscibile nella realtà che li circonda, più di quanto riescano oggi nei fatti ad esprimere. Pensare, dal punto di vista sociale, che i giovani siano figli da proteggere o, dal punto di vista economico, siano nuova forza lavoro meramente utile per sostituire chi va in pensione, è l'errore di prospettiva più fatale che famiglie e aziende italiane possano fare.

Le nuove generazioni vanno intese come il nuovo che produce nuovo, allargando così le opportunità di tutti. Non vengono per essere uguali alle generazioni precedenti. Sono il mezzo attraverso cui la società fa esperienza del mondo che cambia e trova soluzioni nuove per produrre nuovo benessere. Se

messe nelle condizioni adeguate trasformano il cambiamento in miglioramento collettivo, ma sono anche la parte della popolazione che maggiormente rischia di pagare le conseguenze di una società bloccata, di un paese in declino, di un patrimonio naturale che si impoverisce.

Se c'è un tema in grado oggi di mettere in relazione virtuosa sensibilità e valori dei giovani con le questioni aperte del nostro tempo – con alto potenziale innovativo sui modelli di produzione e consumo – è proprio quello ambientale, della promozione della salute e della salvaguardia della bellezza della biodiversità del pianeta.

Sono oramai molti e consistenti i dati che forniscono evidenza empirica del consolidamento di un atteggiamento particolarmente attento verso pratiche e politiche di sviluppo sostenibile, che va però aiutato a trovare maggiore consapevolezza e strumenti per esprimersi in modo efficace.

Un dato che trova ormai conferma in molte ricerche negli Stati Uniti e in Europa, compresa l'Italia, è la crescente percentuale di giovani che affermano di preferire un lavoro in un'azienda socialmente responsabile, attenta e impegnata in campo ambientale, anche se questo dovesse comportare uno stipendio più basso. Questa sensibilità trova riscontro anche nei comportamenti di consumo, non solo rispetto alla riduzione degli sprechi ma nelle stesse scelte d'acquisto. I Millennials e, ancor più, i membri della Generazione Z, sono in modo crescente attenti all'impatto sociale e ambientale dei prodotti, mettendo in conto anche la possibilità di pagare di più per il valore green di un bene. Si tratta di evidenze ancor più rilevanti se si pensa che le condizioni finanziarie delle nuove generazioni non sono particolarmente rosee e che, anzi, la possibilità di ottenere un reddito adeguato continua ad essere una delle preoccupazioni principali dei giovani che si affacciano al mondo del lavoro. Questo significa, anche, che se le condizioni economiche e le opportunità occupazionali delle nuove generazioni fossero migliori, la spinta verso un nuovo modello di sviluppo più sostenibile sarebbe ancor più forte.

Più in generale, se la crescita del XX secolo è stata centrata soprattutto sulla quantità, i processi più promettenti di cambiamento del XXI secolo mettono invece soprattutto a valore la qualità. Il benessere di un territorio è sempre meno misurabile in termini di solo prodotto interno lordo, mentre assumono sempre più importanza altre dimensioni legate alla qualità della vita, alle relazioni interpersonali, all'ecosistema. Così come, nel contesto lavorativo, il benessere dei dipendenti e il loro legame con l'azienda va sempre più oltre lo stipendio e acquista sempre più importanza la possibilità di armonizzare positivamente l'impegno professionale con gli altri ambiti di vita, ma anche potersi identificare con i valori dell'azienda e portare al suo interno le proprie sensibilità.

Non c'è dubbio che i Paesi e le organizzazioni di maggior successo nei prossimi decenni saranno quelli maggiormente capaci di far diventare, in modo coerente e credibile, leva per i propri processi di crescita l'energia positiva delle nuove generazioni, mobilitata dal loro desiderio di contribuire ai processi di miglioramento del mondo in cui vivono.





Milano, venerdì 17 Maggio

## TRA GLOBALIZZAZIONE E NEO SOVRANISMI: QUALE FUTURO PER L'ECONOMIA

Vera Negri Zamagni

Università di Bologna

**L**e recenti crisi mondiali (quella del 2008 e quella del coronavirus del 2020) hanno suonato un forte campanello d'allarme sulla sostenibilità del pensiero economico dominante noto come neoliberalismo, ma, nonostante i numerosi lavori critici che hanno dimostrato la connessione stretta tra tali crisi (e molte altre delle odierne economie) e l'universo concettuale neoliberista, non si stanno vedendo che pallide proposte per modificare la linea di pensiero ed azione dei governi. Questo saggio intende sostenere che invece un'uscita dal neoliberalismo che è alla radice di una globalizzazione selvaggia è inderogabile, se non si vuole mettere a rischio il futuro delle nostre società. Ma vediamo di chiarire che cosa si intende per neoliberalismo. Ci sono molte varietà di neoliberalismo, ma tutte, in gradi diversi, sostengono che il mercato è da privilegiare rispetto ad altre forme di organizzazione dell'attività economica (stato, società civile) come strumento per il raggiungimento dei fini umani e sociali, in quanto più capace di altre organizzazioni di produrre risultati efficaci ed efficienti. Il neoliberalismo è fenomeno piuttosto recente, rimontando agli anni 1980. Esso si richiama al liberalismo dell'Ottocento, che aveva condotto ad una emancipazione delle economie europee dagli ordinamenti feudali e aveva trovato una forte affermazione nella nascita degli Stati Uniti, ma che aveva visto un forte ripiegamento tra prima e seconda guerra mondiale, anche a causa della crisi del '29 e della nascita dell'Unione Sovietica. Dopo la fine della seconda guerra mondiale venne generalmente mantenuta una forte presenza dello Stato a supporto della ricostruzione e dei vari miracoli economici, che produssero nei paesi sviluppati un'incoraggiante contrazione della povertà e la diminuzione delle diseguaglianze. Si trattò di un periodo che fu capace di sostenere elevati tassi di crescita contemporaneamente ad un miglioramento nella distribuzione del reddito, in modo tale che si diffuse l'opinione che tenendo alti i tassi di crescita "tutte le barche si sarebbero sollevate", come succede con la marea.

Ma negli anni 1970 questo ciclo virtuoso si ruppe con una crisi inflazionistica che spiazzò le precedenti politiche pubbliche. Poiché molti erano i motivi di insofferenza rispetto alla gestione statale di numerosi servizi e settori industriali, si ritenne di dover addossare le cause delle difficoltà proprio alle politiche interventiste (più o meno keynesiane) dei vari governi e al welfare state che si era generalizzato e si diede inizio ad un robusto movimento di deregolamentazione, privatizzazione anche di servizi pubblici, eliminazione dei dazi e dei sussidi pubblici, detassazione degli investimenti e dei patrimoni.

Dagli anni 1990 in poi, tali politiche di deregolamentazione e privatizzazione si estesero anche al sistema finanziario, fino ad allora sottoposto a regole ancora più rigide. Poiché alcuni risultati positivi furono inizialmente raggiunti, o si ritenne che fossero stati raggiunti, questo nuovo liberalismo, correttamente chiamato neoliberalismo perché più radicale della versione precedente, divenne il nuovo paradigma economico universale. Da lì a ritenere che il mercato fosse perfetto, il passo fu breve. Come ha scritto Barbera:

In policy circles the renewed commitment to free market capitalism that took hold, overtime, morphed into a willingness to pretend that capitalism is infallible<sup>1</sup>.

Un altro commentatore acuto come Harvey si spinge ancora più in là a notare che non solo il mercato veniva ritenuto perfetto, ma proprio in quanto lo si riteneva tale, si è cercato di applicarlo anche in tutti quei contesti dove mai si era pensato prima che potessero essere impiegati principi di mercato, con una vasta operazione di “mercattizzazione” della società. Ecco un passaggio significativo del suo argomento:

To presume that markets and markets signals can best determine all allocative decisions is to presume that everything can in principle be treated as a commodity. Commodification presumes the existence of property rights over processes, things and social relations, that a price can be put on them, and that they can be treated subject to legal contract. The market is presumed to work as an appropriate guide – an ethic – for all human action<sup>2</sup>.

---

90

È ormai accertato che la grande crisi economica internazionale del 2008 è stata provocata da un eccesso di deregolamentazione, ma molti altri sono i fenomeni che oggi mettono a rischio il sistema economico mondiale riconducibili al neoliberalismo: l'enorme aumento delle diseguaglianze di reddito e ricchezza, l'inquinamento che sta facendo impazzire il clima, un sistema di welfare in grave difficoltà, l'esplosione nella dimensione delle imprese, la distruzione di comunità a causa di una globalizzazione selvaggia, la mancanza di solidarietà. Per chiarire se il neoliberalismo ha dalla sua ragioni storiche che lo portano a non arretrare nemmeno davanti ai grandi rischi che esso ci sta facendo correre, questo saggio esplorerà dapprima nel paragrafo 1 il ruolo che Stato e organizzazioni della società civile hanno svolto per promuovere lo sviluppo nel corso della storia, mentre svilupperà nel paragrafo 2 gli effetti perversi dell'applicazione scriteriata del paradigma di mercato neoliberalista. Il paragrafo 3 conclusivo argomenterà infine che non è opportuno che il superamento del neoliberalismo avvenga con un ritorno allo statalismo o con una chiusura “sovranista” dei vari paesi, ma con un rilancio dell'economia civile.

---

<sup>1</sup> R.J. Barbera, *The cost of capitalism. Understanding market mayhem and stabilizing our economic future*, New York, McGrawHill, 2009, pp. 2-3.

<sup>2</sup> D. Harvey, *op. cit.*, p. 165.

### *Lo sviluppo dell'Occidente come effetto congiunto di iniziativa privata e pubblica*

Le politiche pubbliche con rilevanza economica risalgono alla nascita stessa dell'economia di mercato nelle città-stato italiane. Ecco un elenco delle principali:

- a) Legislazione favorevole alla mercatura (*lex mercatoria*, il notariato, le corporazioni che si autogovernavano)
- b) Moneta
- c) Banchi pubblici e debito pubblico, per dare “respiro” di intervento alle politiche pubbliche dello stato in momenti di difficoltà (anche se spesso utilizzati per fare la guerra)
- d) Infrastrutture
- e) Politiche di welfare, originariamente scaturenti dalla società civile e successivamente con intervento pubblico (ospedali, opere pie, igiene pubblica, poor laws, case di lavoro)
- f) Sostegno militare alla conquista di nuovi mercati.

Tali politiche vennero assorbite e potenziate dal *mercantilismo*<sup>3</sup>, soprattutto quello di marca inglese. L'intervento pubblico in economia si è poi infittito nel XIX secolo con la diffusione dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione sul continente europeo: innanzitutto le infrastrutture che permisero di risanare le città; poi i trasporti che aumentarono la mobilità dei lavoratori; quindi l'estensione dell'istruzione, con particolare riferimento a quella tecnica e commerciale, anche a livello superiore. Con l'economista tedesco List nacque in Europa l'approccio alla protezione dell'industria nascente, ma il caso tedesco di economia “coordinata” va ben al di là del protezionismo. Da notare che anche gli Stati Uniti furono protezionisti, seguendo i suggerimenti di Hamilton, a cui List si ispirò. Ma quello che è ancora più interessante, è che anche in tempi recenti le cose non sono andate diversamente, come evidenziano i casi più fortunati di industrializzazione della seconda metà del XX secolo, come quelli del Giappone e della Corea, ampiamente supportati dallo stato, per non parlare ovviamente di quello della Cina. Ancora, a causa di crisi internazionali devastanti, gli stati sono pesantemente intervenuti a sostenere l'economia, soprattutto dopo la crisi del 2008 e durante e dopo la crisi del coronavirus del 2020. Due sono le conclusioni che possiamo trarre a questo punto:

1. Le politiche pubbliche sono *sempre* state rilevanti in economia, per il bene o per il male, da quando è esistita l'economia di mercato moderna, ossia dall'epoca medioevale delle città-stato europee. Fondamentalmente, è la legislazione a fare la differenza, come tutta la letteratura di *Institutional Economics* ha messo in evidenza. Ma anche gli appoggi diplomatici e militari e le varie forme di politiche mercantiliste o industriali si sono rivelate cruciali, così come i regimi monetari (particolarmente il gold standard) e i sistemi di welfare. Ha ragione quindi Weiss nel sostenere che:

---

<sup>3</sup> Su questo tema, si veda H.J. Chang, *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*, Londra, Anthem, 2003.

Empirically, the idea of a neoliberal or laissez-faire state, a developmentally inert state – engaged by global markets and confined to the role of market facilitator-cum-competition regulator – is not established<sup>4</sup>.

2. Anche le organizzazioni della società civile furono attive e influirono significativamente sulla società: corporazioni, camere dei mercanti, ospedali, orfanotrofi, conservatori, biblioteche, monti di pietà, monti del matrimonio, società di mutuo soccorso, opere pie, casse di risparmio, per non parlare di aziende produttive organizzate cooperativamente. Non abbiamo qui lo spazio per approfondire questo punto, anche perché mancano dei lavori di sintesi<sup>5</sup>, ma l'attività economica diretta a fini solidaristici è sempre stata consistente nella nostra civiltà occidentale.

Eppure in tempi recenti è prevalsa l'ideologia (perché tale è) mercatista, secondo la quale bisogna lasciar fare al mercato, il quale otterrà più efficientemente i fini produttivi desiderati. Via dunque con la *deregulation*, per non disturbare i mercati! Dopo un trentennio di questo approccio stiamo ora raccogliendo dei frutti avvelenati, che minacciano la stabilità e il benessere delle nostre società.

#### *Gli effetti negativi del neo-liberismo globalista*

In primo luogo chiediamoci: *che fine ha fatto il mercato concorrenziale*, che in tutti i modelli ha sempre assicurato i risultati migliori dei processi economici? Nemmeno in passato sono mai esistiti mercati perfettamente concorrenziali, ma è sicuramente vero che è stata la seconda rivoluzione industriale con il taylorismo e la standardizzazione a creare la necessità di mega-corporation, che hanno da subito mostrato la tendenza a correre verso il monopolio, tanto che dovettero essere fermate negli Stati Uniti con lo Sherman Act del 1890. È ben noto in letteratura che tale legislazione anti-trust non arrestò la crescita delle imprese americane, che imboccarono le strade della conglomerata (per poter crescere in più settori) e della multinazionalizzazione (per poter continuare a crescere all'estero). L'Europa si difese dapprima con i cartelli, di marca tedesca, che permettevano ad imprese di minori dimensioni di potersi garantire la sopravvivenza e l'accumulazione di profitti. In seguito però, anche gli europei dovettero percorrere la strada dell'ingrandimento delle imprese attraverso fusioni, che iniziarono già negli anni 1920, ma si concretizzarono soprattutto negli anni successivi alla ricostruzione dopo la seconda guerra mondiale, portando la realtà della grande impresa anche in Europa, sia pur talora attraverso vie non ortodosse come le imprese pubbliche e con una presenza di piccole e medie imprese assai maggiore che negli Stati Uniti. Tecnologia e globalizzazione hanno rinforzato questa tendenza alla grande dimensione delle imprese in certi settori, alzando barriere all'entrata in un modo da rendere non contendibili certi mercati. Si pensi alle costruzioni aeronautiche, dominate dai due colossi Boeing e Airbus, con un

---

<sup>4</sup> Weiss, "The state in the economy: neoliberal or neoactivist?" G. Morgan and al. (eds.), *The Oxford handbook of comparative institutional analysis*, Oxford, OUP, 2010, p. 103.

<sup>5</sup> Si veda ora V. Zamagni, *Forme d'impresa*, Bologna, Il Mulino, 2020.

contorno di piccoli produttori di nicchia. Oppure al mercato del software, completamente dominato da Microsoft. O ancora ai mercati dei prodotti farmaceutici e chimici, dove si scontrano pochi enormi produttori, con un contorno di piccole imprese di nicchia. Anche il mercato delle automobili si sta raccogliendo attorno a pochi enormi produttori di massa, più alcune nicchie.

Le ragioni principali di questa tendenza sono da rinvenirsi negli standard e nel grande investimento in ricerca necessario. Solo le grandi imprese, infatti, hanno il potere di imporre rapidamente degli standard e di finanziare grandi laboratori di ricerca, oltre che di affrontare una pubblicità e una distribuzione su larga scala. Il risultato è che queste grandi imprese sviluppano una forte tendenza ad autoalimentarsi, rivelando un interesse declinante al benessere dei propri addetti (che vengono sottoposti a un *downsizing* tutte le volte che si vuole aumentare la produttività), dei fornitori (che vengono sfruttati al limite dello strangolamento economico), delle comunità dove hanno gli impianti (delocalizzati in una notte, se si ritiene che questo vada a vantaggio dell'impresa), dei consumatori, che vengono raggirati, se si ritiene che questi non se ne accorgano. La vicenda delle automobili diesel della Volkswagen è paradigmatica per capire quanto appena detto.

L'Institute of Policy Studies nel suo rapporto del 2000 aveva calcolato che il fatturato complessivo delle prime 200 imprese del mondo era già allora più grande del PIL complessivo di tutti gli stati del mondo ad eccezione dei nove più grandi dell'epoca. Esse controllavano già più di  $\frac{1}{4}$  dell'economia mondiale, ma la loro forza lavoro complessiva era di soli 19 milioni di persone, 0,3% della forza lavoro globale. Il predominio in alcuni settori (petrolio, aerospazio, acciaio, elettronica, chimica, comunicazioni e grande distribuzione) era ed è impressionante. E la forte concentrazione delle imprese porta con sé una forte concentrazione della ricchezza. Il rapporto di Oxfam sulla disegualianza per il 2015 denuncia che 62 super-ricchi (fra cui solo 9 donne) possiedono la stessa ricchezza di 3,6 miliardi della popolazione più povera, che negli ultimi 6 anni ha visto la propria ricchezza ridursi del 41%, mentre quella dei 62 super-ricchi si è accresciuta del 40% nel medesimo lasso di tempo. Colin Crouch si spinge a parlare di "corporate takeover of the market"<sup>6</sup>, ma non solo. È infatti del tutto ovvio che simili potenze economiche esercitino a loro vantaggio pressioni lobbistiche sulla politica, a cui è difficile resistere, cosicché non solo il mercato, ma la democrazia è messa a repentaglio dal potere delle grandi imprese. La conclusione che Crouch ne trae è che

Neoliberalism is nothing like as devoted to free market as is claimed. It is, rather, devoted to the dominance of public life by the giant corporation. The confrontation between the market and the state that seems to dominate political conflict in many societies conceals the existence of a third force, which is more potent than either and transforms the workings of both" (p. viii).

---

<sup>6</sup> È il titolo del capitolo 3 del suo libro *The strange non-death of neoliberalism*, Cambridge, Polity, 2011 (trad. italiana, Laterza, 2014)

In secondo luogo, guardiamo agli effetti del *mito del free trade e della libera circolazione dei capitali*. La teoria ricardiana dei costi e dei vantaggi comparati è diventata così nota da essere considerata un truismo. Tuttavia, anche lasciando da parte che si tratta di una teoria statica, che “fotografa” il mondo com’è e non come potrebbe evolvere, è poco noto che per essere valida tale teoria implica tre condizioni: a) che le ragioni di scambio di un paese diminuiscano quando la sua bilancia commerciale è in deficit; b) che la bilancia commerciale migliori se le ragioni di scambio diminuiscono; c) che non ci sia una perdita di posti di lavoro generata da questi aggiustamenti. Ora, c’è una vasta letteratura che puntualizza che i primi due casi solo raramente si verificano e che gli squilibri di bilancia commerciale (positivi o negativi) tendono ad essere cumulativi, se non si mette in opera qualche intervento specifico di politica economica. Anche i salari tendono a non uguagliarsi fra paesi e la disoccupazione a rimanere purtroppo un fenomeno senza “naturale” rimedio, fenomeno che si è sempre dovuto affrontare con politiche specificamente volte a riportare piena occupazione.

I tentativi di “salvare” la teoria dalle sue aporie pratiche hanno spinto a sostenere che essa è valida sul lungo periodo o che non funziona perché i mercati sono imperfetti. Ma è appunto quest’ultimo il motivo che porta a concludere che gli effetti benefici per tutti del *free trade* sono un mito, dal momento che i mercati sono appunto imperfetti, con imprese piccole e grandi a diverso stadio tecnologico. È così che gli effetti positivi del *free trade* verranno catturati soprattutto da quei paesi che hanno saputo costruirsi solide posizioni competitive, che quasi mai sono “naturali” ma acquisite a suon di intervento pubblico, e da quei paesi che contano le imprese più grandi, mentre tutti gli altri paesi e imprese avranno briciole, quando non saranno del tutto e solo sfruttati. Si è già chiarito nel paragrafo 1 che la storia del mondo sviluppato si è costruita sulla base del mercantilismo e del protezionismo, non del *free trade*<sup>7</sup>.

I danni dei *free capital movements* sono stati ancora maggiori di quelli del *free trade*. La liberalizzazione dei capitali avvenuta negli anni 1990 ha prodotto una quantità incredibile di crisi finanziarie, di cui si era persa memoria, impoverendo tutti coloro che non sono stati in grado di partecipare alle fasi ascendenti dei cicli speculativi. Sui mercati finanziari deregolamentati, infatti, gli operatori sono liberi di agire per massimizzare l’interesse proprio e degli istituti finanziari per cui lavorano, senza darsi pensiero per gli effetti di bolla speculativa che ne derivano. Il risultato è stato quello di una crescita finanziaria abnorme, che fece raggiungere l’ammontare delle attività finanziarie rispetto a quelle reali da un fattore di 1-2 a 12 prima della crisi del 2008 e ancora oggi è a 6. C’è qualcuno che si è posto la domanda: abbiamo dunque creato delle “armi finanziarie di distruzione di massa”? Infatti, invece che aiu-

---

<sup>7</sup> P. Vries, *State, economy and the great divergence. Great Britain and China, 1680s-1850s*, Londra, Bloomsbury Academic, 2015.

tare l'economia, oggi la finanza si occupa di arricchire i già ricchi attraverso operazioni speculative.

Il peggio è che, evitato il tracollo dell'economia mondiale con forti iniezioni di denaro pubblico per salvare la gran parte delle istituzioni finanziarie, la "sovrastruttura" finanziaria creata è ancora lì. Secondo alcuni studiosi, è proprio qui che va ricercata la ragione dell'esplosione del debito pubblico e privato che si è registrata dagli anni 1980 in poi. Per fronteggiare la mancata crescita del potere d'acquisto della grande maggioranza della popolazione, il welfare state si è trovato a dover intensificare la sua opera di compensazione, senza potere al contempo aumentare sufficientemente le sue entrate, per l'effetto congiunto della crescente povertà e della detassazione dei redditi dei più ricchi. Ciò ha creato una esplosione del debito pubblico.

Infine, *l'insistenza sul mercatismo ha prodotto il trionfo della produzione di beni e servizi privati con l'effetto di provocare alti livelli di inquinamento che stanno generando un cambiamento climatico devastante*. Inoltre, la grande corporation che massimizza i profitti per gli azionisti ha teso ad accreditarsi come l'unica forma di impresa efficiente, provocando il *crowding out* di qualunque altro modo di produrre beni e servizi. Eppure è ben noto che esistono beni e servizi molto importanti per la vita delle società che non possono avere un prezzo, o perché non sono appropriabili individualmente (l'aria), o perché non possono essere fatti dipendere dal reddito delle persone (istruzione, salute), o perché devono essere usufruiti da tutti (strade, acqua) o perché rispondono a logiche diverse da quelle dello scambio di equivalenti (i beni relazionali, che si scambiano in base al principio di reciprocità<sup>8</sup>; i beni di gratuità, che si offrono per motivi morali). Ridurre a mercato questi beni li distorce profondamente, ma soprattutto, quando non si riesce a ridurli a mercato, si tende ad eliminarli, producendo profonde carenze nelle società attuali, che traboccano di beni privati, spesso inutili, quando non nocivi, perseguendo un consumismo sempre più sfrenato, ma sono sempre più povere dei beni non di mercato, che sono paradossalmente anche quelli più felicitanti<sup>9</sup>.

#### *Per un rilancio dell'economia civile*

Un capitalismo che produce tali e tanti effetti collaterali negativi non può che provocare rivolte da parte della gente comune, che non riesce ad identificarne le cause. Poiché il presente è così insoddisfacente, la prima reazione di queste persone è ritenere che il passato sia meglio (anche se è un passato mitizzato), il che porta a rifiutare l'apertura internazionale delle economie per chiudersi in un populismo isolazionista. Non è difficile capire che questa reazione non può portare a niente in Europa, perché nessuno dei paesi europei è grande abbastanza per poter affrontare da solo un cambiamento di approccio, a fronte delle grandi potenze internazionali ormai

---

<sup>8</sup> Sui beni relazionali, si veda, P. Donati, R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Torino, Bollati-Boringhieri, 2011.

<sup>9</sup> Questo tema è ormai ampiamente dibattuto dalla letteratura. Si veda L. Sacconi e S. Ottone (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Bologna, Il Mulino, 2015.



in esistenza. *Occorre invece prendere atto che il mercatismo ha dei limiti intrinseci, perché il mercato non è in grado di rispondere a tutti i bisogni economici e sociali delle persone.* Ciò implica la necessità di un'economia "plurale", che promuova il funzionamento di forme di impresa e di produzione "diverse" da quelle basate sulla logica del prezzo e che promuova alleanze e cooperazione a livello internazionale, ma non è un incentivo a riportare in auge forme di neo-statalismo. Le critiche che in questi anni sono state rivolte ad una gestione burocratica e politicizzata di molte attività economiche fatte dalle autorità pubbliche, nonché al dirigismo dei metodi pianificatori, sono ben fondate e devono disincentivare dall'abbandonarsi al "pendolo di Foucault", secondo cui ad eccessi di liberismo si rimedia con eccessi di statalismo. Come ha scritto Nelson:

Just as one size shoe does not fit all feet, a single mode of sectoral governance cannot cope with the great variety of human activity. Modern economies are made up of many different sectors governed in different way. A single form of organization and governance will not be appropriate for all of them<sup>10</sup>.

Questa economia "plurale" ha antiche radici italiane nell'economia medioevale del "bene comune" delle città-stato, nell'economia della "felicità pubblica" dell'illuminismo italiano di Antonio Genovesi, Giacinto Dragonetti e di molti altri, e nella promozione ottocentesca dell'"incivilimento" di Melchiorre Gioia e Carlo Cattaneo. Ecco cosa Cattaneo scriveva nel 1843 a proposito del progresso, generato dal concorso di molteplici fattori, non tutti di mercato:

La presente floridezza dell'Europa scaturisce da molte e remote fonti, quali sono l'ordine della famiglia, la libera possidenza, i municipj, i giurati, i giudicj pubblici, l'alfabeto, il calendario, l'orologio, la bussola, la stampa, le poste, i giornali, i pesi, le misure, le monete, le pubbliche discussioni, le società studiose e mercantili<sup>11</sup>.

Questo approccio di collaborazione fra i tre pilastri della società – mercato, Stato, società civile – è stato oggi riproposto sotto l'ombrello dell'*Economia civile*, che non rappresenta un'alternativa al mercato o allo stato, ma un "laboratorio... inclusivo ed aperto, dove c'è spazio per tutti coloro che non sono contenti del capitalismo finanziario di oggi... un'altra via all'economia di mercato diversa da quella dominante"<sup>12</sup>. All'interno dell'economia civile stanno molti temi che non hanno ricevuto fino ad oggi adeguata copertura di ricerca. Fra questi la *responsabilità civile dell'impresa*<sup>13</sup>, che ripropone un'impresa che non persegue solo obiettivi di efficienza e

---

<sup>10</sup> R. R. Nelson, "The complex economic organization of capitalist economies", in *Capitalism and Society*, 2011 (6), p. 4.

<sup>11</sup> "Dell'economia nazionale di Federico List", 1843, in *Scritti economici*, a cura di A. Vertolino, 2° vol., 1956, p. 366).

<sup>12</sup> L. Bruni, S. Zamagni, *L'economia civile. Un'altra idea di mercato*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 12-13.

<sup>13</sup> S. Zamagni, *Impresa responsabile e mercato civile*, Bologna, Il Mulino, 2013.

innovatività tecnologico-organizzativa, ma ha a cuore il benessere dei suoi dipendenti, la crescita delle comunità di riferimento e anche la soluzione di emergenze locali e globali. Questa impresa può avere una forma giuridica specificamente diversa (cooperative<sup>14</sup>, imprese sociali, fondazioni, non-profit), ma anche avere una forma giuridica standard, con uno statuto che dichiara però finalità multiple, non esclusivamente legate alla massimizzazione dei profitti per gli azionisti, come nel caso delle b-corporations<sup>15</sup> o dell'economia di comunione<sup>16</sup>.

L'economia civile raccomanda il superamento dell'esclusivo uso del PIL per dare conto del progresso della società, con l'introduzione di varie forme di BES (Benessere equo e sostenibile) e di indicatori di felicità (da non eguagliare a utilità)<sup>17</sup> e di sostenibilità ambientale. Ancora, l'economia civile propone riflessioni sul tema della produzione e gestione dei "beni comuni", talora affidati ad una gestione privatistica (esempio: la distribuzione dell'acqua) che non effettua gli investimenti necessari. Concludo con alcune chiare parole di Chang:

Quando comprenderemo che l'economia moderna è popolata da gente con una razionalità limitata e motivazioni complesse, a loro volta organizzate in modo complesso, che combinano mercati (privati e pubblici), burocrazie e reti, allora impareremo che l'economia non può essere gestita secondo il pensiero liberista. Quando osserviamo più da vicino le aziende, i governi e i paesi che hanno riscosso più successo, vediamo che si tratta proprio di coloro che hanno una visione complessa del capitalismo, non la visione semplicistica dei liberisti<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> S. e V. Zamagni, *La cooperazione*, Bologna, Il Mulino, 2008.

<sup>15</sup> B sta per benefit. Si tratta di imprese che vogliono riportare la sostenibilità sociale e ambientale nel loro funzionamento quotidiano, accettando di avere dei profitti più contenuti e di richiedere capitali più "pazienti". Le imprese benefit, di origine statunitense, sono state riconosciute in Italia con la legge di stabilità 2015.

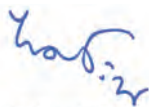
<sup>16</sup> L'economia di comunione, creata da Chiara Lubich nel 1991, richiede agli imprenditori di suddividere i profitti in tre parti: una per lo sviluppo dell'azienda, una per la formazione culturale degli addetti e una per l'aiuto agli indigenti. Si veda F. Biancofiore, *Un nuovo modo di fare impresa fra fraternità e reciprocità*, Todi, Tau ed., 2012 e L. Bruni, *Beati quelli che investiranno in economie di comunione*, Milano, Ed. San Paolo, 2014 e anche il sito [www.edc-online.org](http://www.edc-online.org).

<sup>17</sup> M. Magatti, L. Gherardi, *Una nuova prosperità*, Milano, Feltrinelli, 2013.

<sup>18</sup> Ha-Joon Chang, *23 cose che non ti hanno detto sul capitalismo*, Milano, Il Saggiatore, 2012 (ed. originale 2010), p. 235.



IN COLLABORAZIONE CON



Fondazione Giorgio La Pira



CON L'ADESIONE DI



EDUCatt - Ente per il Diritto  
allo Studio Universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano | tel. 02.7234.22.35  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);  
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri