

## Quo Vadis Europa. Il realismo del diritto e le allucinazioni della politica

Ha detto una volta Mario Allara che il diritto è la filosofia pratica delle nazioni. Proprio per questo esso è animato da una sua logica interna e l'esegeta per intenderlo deve comprendere la filosofia che lo abita. Questa affermazione si intreccia con il titolo del libro famoso di Rudolf von Jhering *Lo scopo del diritto*.

Per comprendere le norme ed organizzarle in sistema, per comprendere lo Spirito delle Leggi, bisogna prima di tutto capire la finalità della legge, il diritto e l'interesse che essa intende proteggere. È a partire da lì che il diritto si organizza come sistema, ovvero come ordinamento giuridico. Questa massima, che vale in genere per il diritto, vale naturalmente anche ( e forse ancora di più) per il diritto europeo. Noi ci poniamo adesso pertanto la domanda: qual è il *telos*, lo scopo attorno al quale si organizza l'intero diritto europeo? Sarebbe facile rispondere: è il sistema delle quattro libertà: la libertà di movimento delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Questa è la impalcatura fondamentale del sistema del diritto europeo. La finalità originaria era quella di creare il mercato interno ed il mercato interno è rimasto fino ad oggi il perno della costruzione europea. Tuttavia l'intenzione originaria non era economica ma politica. L'idea dei fondatori era creare il mercato comune per salvaguardare la pace: il mercato al servizio della pace. Le guerre mondiali sono state una conseguenza del protezionismo, del colonialismo e del militarismo. Ognuno dei grandi stati nazionali ha ritenuto, per assicurare la sopravvivenza del proprio popolo, di doversi assicurare il controllo politico/ militare dei mercati di approvvigionamento delle materie prime della propria industria e dei mercati di sbocco dei suoi prodotti. La conseguenza è stata la competizione imperialistica fra i grandi paesi e quindi la guerra. I padri fondatori dell'Europa hanno voluto che ciascuno potesse comprare le materie prime dove più riteneva opportuno e vendere i suoi prodotti dove credeva. Molti credevano che in tal modo i paesi più forti avrebbero sfruttato quelli più poveri. È successo invece che i più poveri sono cresciuti più rapidamente dei più ricchi ed alla fine li hanno raggiunti. Il sistema non era e non è tuttavia semplicemente liberista. Esso prevede un insieme di regole mirate a fare in modo che il mercato funzioni al servizio della società e le regioni più arretrate possano colmare il loro ritardo strutturale. Le quattro libertà, le libertà del mercato, sono dunque fin dal principio un lato di un disegno più ampio che implica una visione più larga in cui la libertà del mercato è sorretta, contenuta ( e limitata) da altre libertà, culturali, civili, politiche e religiose. Si potrebbe dire che il *telos* del diritto europeo è lo stesso che la finalità generale del diritto, mantenere la pace. Questa affermazione acquista un significato particolare dopo la fine del ciclo delle guerre mondiali. In esso ha prevalso una concezione che subordina il diritto alla politica, intesa come capacità di decidere dello stato di guerra. Lo spirito del diritto europeo è esattamente opposto: subordinare la politica al diritto con il fine di impedire la guerra.

Su questa base il Trattato di Maastricht ha aggiunto al mercato interno la Unione economica e monetaria. Un mercato comune per funzionare al massimo delle sue potenzialità ha bisogno di una moneta comune. Esso ha poi aggiunto al pilastro economico altri due pilastri: la politica estera e di difesa comune e la Giustizia ed Affari Interni.

Sofferamoci un attimo sul primo pilastro nel quale si verifica la innovazione più significativa con la introduzione dell'euro, moneta che avrebbe dovuto essere comune a tutti gli stati membri ma che ancora oggi è adottata solo da 19 di essi su 27 (28 con la Gran Bretagna ). La regolazione della moneta viene affidata ad una Banca Centrale Europea che avrà come unica preoccupazione la stabilità della moneta e che deve rifiutare nel modo più rigoroso la manipolazione politica della moneta. La BCE, dunque, ha come sua finalità esclusiva quella di difendere la stabilità della moneta. La Federal Reserve americana, invece, come le altre banche centrali, ha una duplice finalità: difendere la stabilità monetaria e cooperare alle politiche per lo sviluppo economico e la occupazione. Corrispettivamente gli stati membri della Unione Europea sono tenuti a politiche rigorose di equilibrio di bilancio. Eventuali deficit non possono essere finanziati né dalle banche centrali che non esistono più né dalla BCE.

Questa regola è stata molto criticata ma raramente i critici mostrano di averne capito le ragioni e la funzione. In condizioni normali la regola dell'equilibrio di bilancio è sicuramente condivisibile e la manipolazione irresponsabile della moneta va rifiutata. Può però accadere in circostanze straordinarie valga la pena di accettare livelli di indebitamento dello stato più elevati per sostenere lo sviluppo e la occupazione. I Trattati vietano però agli stati dell'euro questa possibilità. La ragione non è difficile da comprendere: i deficit di bilancio generano inflazione e l'inflazione è in effetti simile ad una tassa che riduce il valore reale dei redditi e dei patrimoni. Se uno stato membro ha un deficit elevato esso riduce in proporzione il valore dei redditi e dei patrimoni dei cittadini di tutti gli stati membri. È come se imponesse una tassa su tutti i cittadini dell'Unione. Nessuno stato però può permettere che un altro stato tassi i suoi cittadini.

Perché gli Stati Uniti non hanno sentito il bisogno di introdurre una regola simile? La risposta è semplice: gli Stati Uniti hanno un Congresso eletto dal popolo che decide il livello del deficit federale bilanciando le esigenze della stabilità della moneta con quelle del sostegno allo sviluppo. Se si decide di accettare un deficit federale alto è nel Congresso, attraverso una lotta feroce fra i rappresentanti dei diversi stati, che si decide quanta parte della spesa federale e quindi anche del deficit andrà a beneficio di un territorio e quanta di un altro. Anche nel caso di shocks asimmetrici, cioè di situazioni di crisi che colpiscono in modo ineguale diverse parti degli Stati Uniti, è sempre il Congresso a provvedere localizzando sulle aree colpite quote maggiori di spesa pubblica. Il Congresso decide dell'uso politico della moneta.

Il Parlamento Europeo questi poteri non li ha. La politica monetaria è sottratta ( giustamente) alle competenze dei singoli stati ma non è trasferita alla Unione. La Unione rinuncia così ad avere una politica monetaria che bilanci le esigenze della stabilità con quelle dello sviluppo.

Una delle cause principali ( forse la causa principale) della impopolarità della Unione e della crescita in questi ultimi anni di partiti anti/europeisti, populistici e sovranisti è proprio la cosiddetta politica di austerità, la convinzione che l'Unione sia un ostacolo ad usare politiche di sostegno allo sviluppo ed alla occupazione in tempo di crisi. Questa convinzione è certo strumentalizzata da forze populiste favorevoli a politiche irresponsabili della spesa, essa non manca però di un nocciolo di verità. Gli stati membri dell'Unione ( e soprattutto quelli della zona euro, quelli che hanno adottato la moneta comune) quelle politiche non le possono fare. Questa è anche una delle

cause ( forse la principale) del declino della socialdemocrazia e della sinistra europea. La sinistra europea si era identificata con politiche keynesiane della spesa che all'interno dell'Unione non si possono fare. Anche per Berlusconi, in Italia, l'Unione è stata un vincolo ed un ostacolo fondamentale. I Trattati non permettono neppure politiche "di destra" di riduzione delle tasse compensate da un aumento del deficit. Lasciamo da parte adesso il problema delle modifiche di fatto introdotte nella missione della BCE dalla Presidenza Draghi. Esse sono state utilissime per affrontare la crisi ma non hanno sciolto i nodi fondamentali del sistema dell'Unione né potevano farlo. Si potrebbe concludere che l'Unione si trova in mezzo ad un guado: o si va avanti conferendo alla Unione effettiva sovranità sulla politica di bilancio e monetaria oppure si torna indietro restituendo tale sovranità agli stati membri. In realtà non è così.

Le politiche keynesiane avevano come loro perno la teoria del moltiplicatore . Essa ci dice che la spesa in deficit dello stato genera una domanda di beni e servizi che è un multiplo del loro ammontare. Con il denaro che lo stato mette nelle tasche dei cittadini questi comprano beni e servizi. Ciò spinge le imprese ad ampliare la loro produzione, ad assumere più personale e ciò a sua volta aumenta i consumi, genera una nuova spinta per la produzione e e così via. Alla fine l'incremento del reddito nazionale è tale che aumenta anche il gettito fiscale e il denaro che lo stato prende a prestito all'inizio del processo può essere ripagato.

In una economia globalizzata, però, il denaro che lo stato mette nelle tasche dei cittadini non viene usato solo per comprare beni prodotti all'interno dei confini dello stato ma anche ( ed in crescente misura) beni importati dall'estero. Gli effetti positivi della spesa in deficit si riversano in parte all'estero e di conseguenza il moltiplicatore si riduce, il debito iniziale non può essere ripagato ed anzi cresce continuamente fino a strangolare l'economia dello stato. Nel caso di uno stato di medie dimensioni come l'Italia ( e come gli altri stati membri della Eurozona) politiche keynesiane possono essere implementate solo se esse al tempo stesso vengono adottate dai nostri maggiori partner commerciali. In altre parole politiche di stimolo alla domanda le può adottare ( sempre con giudizio) una area commerciale vasta come la Eurozona ma non uno degli stati membri.

La via del ritorno al passato ci è interdetta. Se vogliamo recuperare il controllo della nostra politica monetaria, della nostra politica economica e della nostra politica monetaria l'unica via possibile è quella che porta in avanti, verso una comune sovranità europea in questa area, È appena il caso di ricordare che parlare di sovranità sulle politiche di bilancio significa parlare di sovranità tout court perché tutte le altre politiche attraversano necessariamente la politica di bilancio. Se vogliamo recuperare la sovranità della politica sulla moneta dobbiamo portare a compimento il processo della unificazione politica, certo su base federale e rafforzando il principio di sussidiarietà.

Il primo pilastro di Maastricht si organizza dunque attorno alle quattro libertà più il principio della neutralità politica della moneta comune. È il predominio del mercato sulla politica, benché i Trattati menzionino esplicitamente come modello europeo quello di una economia sociale di mercato competitiva ed ecologicamente responsabile. Una economia sociale di mercato funzionante richiede però la presenza di uno stato sovrano.

Molto spesso la politica, non comprendendo la logica interna e quindi i meccanismi di funzionamento dei Trattati, perde il contatto con la realtà e chiede o di restituire agli stati membri la piena sovranità sulla politica di bilancio, ignorando il fatto che essa è incompatibile con l'esistenza della moneta unica, oppure la fine della moneta unica per potere tornare a fare politiche nazionali di deficit spending che sono divenute impossibili nell'attuale contesto globalizzato. Il superamento organico delle "politiche di austerità" è possibile solo se si dà un passo avanti decisivo verso una vera sovranità politica condivisa dell'Unione.

Nel corso degli ultimi anni la istituzione che ha mostrato di avere la più lucida comprensione di questi problemi è stata la Corte Costituzionale della Repubblica Federale Tedesca. La sua posizione è stata spesso fraintesa come anti/europea. In realtà la Corte ha rivelato la mancanza di legittimazione democratica di molte decisioni prese dai governi ed anche dalla BCE in condizioni di emergenza. Erano decisioni materialmente giuste e che ci hanno salvato dalla crisi. Gli organi che le hanno prese non erano però formalmente autorizzati a prenderle. Ha prevalso, giustamente, il principio "salus reipublicae suprema lex esto" ovvero "provideant consules ne quid detrimenti res publica capiat". Tutto questo ha evidenziato però il deficit politico dell'Unione colmato da un potere tecnocratico materialmente benefico ma formalmente pericoloso dal punto di vista del principio democratico.

Abbiamo brevemente richiamato la nuova organizzazione del sistema dei trattati dopo Maastricht sulla base dei "tre pilastri" ed abbiamo poi considerato la struttura del primo pilastro. Gettiamo adesso uno sguardo sugli altri due. È subito evidente che l'edificio concettuale che sta davanti a noi è alquanto sbilenco. Nel caso del primo pilastro abbiamo davanti a noi una effettiva rinuncia all'esercizio isolato della propria sovranità da parte degli stati membri. I problemi nascono dal fatto che tale sovranità è in parte trasferita alla Unione ed in parte semplicemente neutralizzata.

Nel caso degli altri due pilastri non c'è in realtà nessun effettivo trasferimento di sovranità. Esiste semplicemente un meccanismo di coordinamento di politiche che rimangono fondamentalmente nazionali. Esiste poi una politica estera ed una politica della giustizia e degli affari interni dell'Unione che riguarda semplicemente le relazioni proprie dell'Unione ma non quelle degli stati membri. Il sistema dei tre pilastri è stato poi superato con il Trattato di Lisbona ma le differenze di fatto fra queste diverse aree rimangono grandi anche se esistono in questo campo nei Trattati molte potenzialità inesprese. In questi ambiti si concentra adesso l'attenzione per un necessario rilancio dell'Unione dopo il periodo di crisi che abbiamo attraversato.

La presidenza Trump ha messo in evidenza il fatto che gli Stati Uniti nel futuro non intendono pagare per la sicurezza dell'Europa e per la tutela di interessi vitali dell'Europa nel mondo. La NATO, se come spero sopravviverà, deve essere riorganizzata su basi paritarie. Per di più l'Unione deve acquisire una autonoma capacità operativa per far fronte a minacce fuori del quadro NATO o, più esattamente, a minacce davanti alle quali gli Stati Uniti siano disponibili al massimo a svolgere un ruolo sussidiario e di sostegno e non diretto e preponderante. Si delinea così lo spazio di una politica di "security" europea. Possiamo immaginare che nel prossimo bilancio settennale dell'Unione vi siano stanziamenti significativi per la cyber/security e che essi coagolino programmi in cui vi saranno significativi investimenti degli stati membri che moltiplicheranno lo sforzo

complessivo. Qui la Unione interviene per assicurare protezione in aree poco o per nulla coperte dagli accordi e dagli strumenti tradizionali. Uno sforzo analogo verrà fatto con ogni probabilità nell'area della ricerca per la difesa. Gran parte di questa ricerca è double use. Essa può avere cioè applicazioni sia militari che civili. L'investimento sulle tecnologie della difesa può dare dunque un contributo rilevante per superare il ritardo tecnologico europeo verso gli Stati Uniti.

È probabile che lo sviluppo della difesa comune europea segua un percorso per certi aspetti analogo a quello delle forze armate degli Stati Uniti. Subito dopo l'indipendenza le forze armate degli Stati Uniti erano esilissime mentre i singoli stati mantenevano ciascuno la propria Guardia Nazionale. In caso di necessità gli stati mobilitavano quote della loro milizia e la ponevano sotto il comando federale. Qualcosa del genere potrebbe accadere in Europa cominciando con il coordinare e porre sotto un comando comune le truppe europee che già partecipano a missioni internazionali. Senza toccare all'inizio le strutture tradizionali si potrebbe cominciare affidando all'Unione i compiti nuovi che emergono dalla nuova situazione internazionale: la ricerca, la produzione di nuovi sistemi ad alto contenuto tecnologico e le missioni all'estero.

Non è però possibile avere una politica di difesa comune senza una politica estera comune. Anche qui è probabile che si inizi coordinando ciò che già c'è o ciò di cui più si sente l'esigenza: una politica comune di vicinato verso est (i paesi della ex Unione Sovietica) e verso l'Africa.

Abbiamo detto che una delle cause principali della disaffezione verso l'Europa è la percezione di una insufficienza delle politiche di sostegno allo sviluppo e l'occupazione. L'altra grande causa di disaffezione è certamente la mala gestione delle politiche della immigrazione. La gente ha l'impressione di non possedere più le chiavi di casa propria: chi vuole venire a stabilirsi fra noi può farlo senza chiedere il nostro permesso. Chi viene - si dice - usufruisce dei nostri sistemi di welfare (dei quali noi paghiamo i costi) e deprime il nostro mercato del lavoro perché accetta salari più bassi di quello che noi consideriamo il minimo di sussistenza. È indubbio che non possiamo permettere una immigrazione incontrollata che potrebbe rendere insostenibile il nostro sistema di sicurezza sociale ed eccedere le capacità di assorbimento del nostro mercato del lavoro.

A queste osservazioni i sostenitori di una politica di porte aperte alla immigrazione rispondono con due argomenti. Il primo è che la nostra debolezza demografica e la struttura del nostro mercato del lavoro fanno in modo che noi abbiamo bisogno di immigrazione. La seconda è che siamo testimoni nella nostra epoca storica a migrazioni dei popoli costretti a fuggire la fame e la guerra davanti che potrebbero forse essere bloccate solo con misure disumane alle quali si oppone la coscienza dei popoli civili.

C'è del vero nelle argomentazioni dei primi come in quelle dei secondi. Le esigenze fatte valere dagli uni e dagli altri possono essere bilanciate solo se si colloca la politica della immigrazione nel contesto di una più ampia prospettiva di una politica estera e di vicinato Europea.

Abbiamo bisogno di una legislazione europea che definisca in modo uniforme le regole per la concessione del diritto di asilo e della protezione internazionale. Dobbiamo accogliere chi non ha una patria a cui tornare. Abbiamo il diritto di rimandare nel loro paese coloro che cercano

condizioni di vita migliori se non siamo in grado di integrarli. Che le ragazze nigeriane vengano portate a prostituirsi in Italia non fa bene né alla Nigeria né all'Italia. Il sistema dei rimpatri oggi non funziona perché per eseguire le espulsioni è necessario che lo stato di origine collabori alla identificazione e poi al rimpatrio dell'immigrato. È necessaria una convenzione internazionale fra l'Unione Europea ed i paesi di origine dei migranti che regoli i rimpatri e detti norme severe contro il traffico di esseri umani. I paesi di origine non accetteranno mai una simile convenzione se essa non sarà accompagnata da un organico progetto per lo sviluppo che riguardi la creazione di un'area di sviluppo condiviso che abbracci l'Africa ed il Medio Oriente. Esso implica interventi per porre fine alle guerre e ricostruire gli stati, là dove essi hanno cessato di esistere, la creazione di una area di libero scambio che abbracci tutti questi paesi e l'abolizione delle barriere doganali fra essi e la Unione Europea, la creazione in tutta l'area delle necessarie infrastrutture materiali ed immateriali, il dialogo culturale e religioso.

Il benessere si difende espandendolo. Solo all'interno di una simile politica sarà possibile regolare ragionevolmente i flussi migratori e procedere tranquillamente anche alle necessarie espulsioni senza la sensazione di rimandare il rimpatriato in una situazione di fame e di disperazione.

Paradossalmente la risposta ai problemi che oggi generano il sentimento antieuropeo non viene da un meno Europa ma da un più Europa. La sovranità monetaria si può riacquisire solo attraverso una comune sovranità europea e le migrazioni si possono controllare solo come una politica estera e di vicinato comune europea.

Aggiungiamo ancora due riflessioni su questo punto. La prima riguarda la lotta contro il crimine organizzato e contro il terrorismo. Questi fenomeni hanno oggi dimensioni mondiali e possono essere combattuti efficacemente solo con una FBI o CIA europea. La Procura Europea recentemente istituita è penosamente inadeguata al compito (16).

La seconda riguarda la necessità di riportare sotto controllo la criminalità cibernetica. Gli ideologi di internet lo hanno esaltato come lo spazio di una nuova libertà. Si sta rivelando sempre più come lo spazio di una nuova libertà di delinquere che va dalle molestie alla evasione fiscale alla manipolazione delle elezioni e della politica. Le nuove grandi concentrazioni di potere economico (e forse anche quelle di potere politico) si formano in rete, non pagano le tasse ed hanno un enorme potere di ricatto verso le imprese ed i comuni cittadini. Esse ci introducono nel mondo delle fake news e della postverità. È chiaro che esse possono essere controllate solo a livello mondiale ed una comune politica europea in questo ambito è la precondizione per poter partecipare efficacemente alla loro regolamentazione globale.

Molte delle cose che abbiamo detto possono essere fatte a Trattati vigenti. Alcune forse no. Il Trattato di Lisbona ha il merito di avere messo le istituzioni europee in grado di funzionare in condizioni di ordinaria amministrazione ma gli manca un'anima politica. In condizioni eccezionali (e negli ultimi decenni abbiamo vissuto quasi sempre in condizioni eccezionali) è necessario agire se non propriamente violando i Trattati certo aggirando i loro limiti. Rimane necessaria una costituzione che indichi i valori fondamentali sui quali gli europei vogliono fondare la loro comunità politica. La Carta dei diritti che abbiamo certo non è sufficiente. Non è sufficiente per

due ragioni. La prima è che essa riguarda semplicemente i rapporti dei cittadini con l'Unione ma non tutela i cittadini nei rapporti con i loro stati. È giusto, sulla base del principio di sussidiarietà, definire aree esclusive di competenza degli stati ( come per esempio il diritto di famiglia) . È anzi desiderabile che il Parlamento europeo si astenga dall'intervenire sulle aree sulle quali non ha competenza ( in particolare sulle questioni eticamente sensibili). I problemi però sollevati più volte dalla Corte Costituzionale della Repubblica Federale Tedesca e la situazione che si è determinata di recente in Polonia rende ineludibile la attribuzione alla Carta dei diritti di una valenza generale. Questo problema, evidentemente, è legato a quello più generale di un rafforzamento della base democratica della legislazione europea, cioè al problema della Unione politica.

La seconda ragione per cui la Carta dei Diritti è insufficiente è che essa è stata pensata troppo nell'ottica del produttore e consumatore che agisce sul mercato e poco in quella dei diritti del cittadino europeo. Nella struttura originaria della Costituzione questo avrebbe dovuto essere bilanciato dal riferimento, nel preambolo, alle comuni radici ebraico cristiane e greco latine dei popoli europei. Questo riferimento è caduto, e poi è caduta tutta la Costituzione. Negli anni successivi è prevalso come ideologia non ufficiale dell'Unione il superficiale cosmopolitismo di una élite che presume di essere egualmente a casa sua a Parigi come a Londra come a Roma ed è invece sradicata ovunque perché non mangia la cucina del posto, non canta le canzoni del posto, non capisce la lingua del posto e parla un inglese semplificato che conserva solo una superficiale somiglianza con l'idioma di Shakespeare. Davanti alle immigrazioni di massa si è posto per gli europei un problema identitario. Chi siamo noi in quanto europei? Si dialoga con culture estranee solo a partire da una certezza sulla propria cultura. Per di più i cittadini comuni e soprattutto i poveri hanno la sensazione che le élites dei loro paesi siano più solidali fra di loro che con i loro connazionali e temono che si perda quell'ordine della solidarietà che chiede che essa si manifesti più intensamente verso il familiare ed il connazionale. Abbiamo bisogno di chiarire il ruolo delle nazioni all'interno della costruzione europea. Per il superficiale cosmopolitismo le nazioni ed in genere le comunità naturali. non hanno nessun ruolo e l'Unione Europea è in fondo solo una sezione o un frammento del mercato mondiale e, se mai, è uno strumento per la snazionalizzazione delle masse. Come reazione i nuovi populismi predicano identità nazionali chiuse centrate sulla ostilità e su di una reazione di difesa contro il resto del mondo. Diverso era ed è lo spirito del progetto europeo. Esso tiene alla realtà della nazione. Siamo europei perché siamo italiani, o tedeschi, o spagnoli o polacchi... Non c'è appartenenza europea senza appartenenza ad una delle nazioni che costituiscono l'Europa. Queste nazioni però hanno una radice comune nella cultura che le ha avvicinate fra loro e fa in modo che esse costituiscano una famiglia di nazioni che prende il suo posto nel mondo accanto ad altre nazioni e famiglie di nazioni. Il dialogo con la cultura del vicino è costitutivo delle nostre culture nazionali di modo che non possiamo definire la nostra identità senza fare riferimento alla cultura del vicino ed includerla in qualche modo nella nostra. Dante non esisterebbe senza il suo dialogo con i poeti provenzali; la lingua inglese nasce dalla compenetrazione reciproca di un dialetto francese e di un dialetto tedesco; Omero, Cervantes, Goethe, Kierkegaard è, soprattutto, la Bibbia hanno fornito archetipi a cui si alimenta il nostro immaginario collettivo ed il nostro sentimento di identità. La geografia e la storia hanno mescolato i nostri popoli fra di loro in modo tale che essi devono essere fra loro o nemici ereditari

oppure fratelli e membri della stessa famiglia di nazioni. Questa è la lezione che i fondatori del progetto europeo hanno tratto dalla tragedia delle due guerre mondiali.

Abbiamo bisogno di recuperare questa consapevolezza culturale del progetto europeo contro il superficiale cosmopolitismo e contro il populismo pericoloso dei nostri giorni.

Abbiamo bisogno di una politica della cultura per far crescere la consapevolezza della cittadinanza europea. Ricordo che diversi anni fa', credo nel 1991 a Vienna, ad un convegno dell' Institut für die Wissenschaften des Menschen, Lord Ralph Dahrendorf sostenne che non era possibile una democrazia europea perché non esiste un demos (cioè un popolo) europeo . Io gli risposi che quello di demos non è un concetto etnico. Il demos non è una comunità che si fonda sulla carne e sul sangue quella è la etné che confluisce nel demos. Il demos è una unità di diversi (le etné, appunto) che scelgono di diventare fratelli ed a tal fine si danno un antenato mitico comune ed edificano un tempio (l'Aeropago). Il problema non è se esista un demos europeo ma se gli europei vogliano costituire un demos. Per essere un demos dobbiamo imparare la storia e la cultura gli uni degli altri. Abbiamo bisogno di programmi coordinati nelle scuole, abbiamo bisogno di servizi informativi europei nelle televisioni e nei mezzi di comunicazione di massa. Abbiamo bisogno di una politica culturale volta alla formazione del cittadino europeo. Abbiamo bisogno di creare una opinione pubblica europea informata e consapevole dei problemi che dobbiamo affrontare insieme. Oggi gli italiani non capiscono perché debbano rinunciare a commerciare a condizioni vantaggiose con la Russia a causa delle sanzioni. Nella maggior parte dei casi non li sfiora l'idea che questo è il prezzo da pagare per impedire che la Russia distrugga la indipendenza della Ucraina oggi è minacci quella della Polonia domani In ogni caso la crisi ucraina ci sembra lontanissima, non ci rendiamo conto che è una minaccia alla nostra sicurezza ed alla nostra libertà. Allo stesso modo in Polonia non ci si rende conto delle dimensioni drammatiche della crisi dei migranti nel Mediterraneo. Credono che sia una faccenda lontana che non li riguarda. In ambedue i casi quella che manca è una opinione pubblica europea che colleghi fra loro le diverse opinioni pubbliche nazionali e le faccia ragionare insieme sulle comuni questioni europee. In questo ambito però l'Unione ha pochi poteri reali : non può fare né direttive né regolamenti né decisioni comuni. Può solo fare raccomandazioni. In linea di principio questo è giusto, perché la cultura è il nocciolo della identità nazionale ed appartiene quindi fondamentalmente alla competenza degli stati. La educazione alla cittadinanza europea e la formazione di una opinione pubblica europea sono tuttavia missioni che lo stato membro non è in grado di svolgere da solo ed è evidente, sulla base del principio di sussidiarietà, il vantaggio comparato dello svolgerle a livello europeo.

Tutti i punti che abbiamo toccato sono, in un modo o nell'altro, oggetto oggi di un riesame a livello europeo. Sia Jean Claude Juncker che Emmanuel Macron ed Angela Merkel danno segni evidenti di avere capito una cosa fondamentale. La Unione è riuscita a superare la crisi degli anni passati con molta capacità di improvvisazione e molta fortuna. Prima o poi, però, un'altra crisi arriverà. Se prima di allora non avremo completato l'edificio istituzionale incompiuto dell'Unione probabilmente non riusciremo a superare una nuova crisi ed i paesi europei diventeranno i perdenti della globalizzazione, essendosi privati degli strumenti necessari a guidarla. Spiace notare che in questa fase di ricerca e di preparazione delle decisioni che devono essere prese l'Italia sia



sostanzialmente assente, anche (ma non solo) perché manca un governo. Le istituzioni, però, come abbiamo detto all'inizio, hanno un'anima che dà loro una forma. Senza un recupero consapevole dei valori e della visione politica che stanno alla base del progetto europeo la necessaria riforma istituzionale non sarà possibile.

*Questo testo è stato elaborato dal professor Rocco Buttiglione, titolare della Cattedra di Filosofia e Storia delle Istituzioni Europee presso la Pontificia Università Lateranense.*