

The State of the Union 2019  
21st Century Democracy in Europe  
(Firenze, venerdì 3 maggio, 2019)

Signor Sindaco, Gentili Autorità, Signore e Signori,  
è con piacere che intervengo oggi, a Firenze, a conclusione della nona edizione di "The State of the Union 2019", organizzato – come ogni anno - dall'Istituto universitario europeo di Fiesole. Nel corso di due dense giornate, molteplici riflessioni sono state dedicate, da diverse prospettive, ad un tema centrale per il futuro dell'Europa: la democrazia.

La democrazia, la grande "idea" che ha attraversato la storia dei popoli fin dal celebre Epitafio pronunciato da Pericle per i caduti del primo anno della guerra del Peloponneso, ha avuto bisogno di ripensarsi e di rifondarsi, in ragione di quella perenne tensione tra utopia e realtà, che ne ha segnato l'evoluzione.

Da sempre la democrazia sente la necessità di un pensiero che la sorregga con la forza legittimante della discussione, che ne indaghi i presupposti, le ragioni fondative, che ne riconsideri i poli dialettici - demos e kratos - dei quali, non solo semanticamente, essa si compone.

Negli ultimi due secoli è maturata, in forme sempre più avanzate, la consapevolezza di quanto ogni forma di governo - per qualsiasi comunità o organizzazione politica - influisca sulla qualità della vita dei governati. La politica non è una dimensione neutra rispetto alla vita di ciascuno, non è una variabile indipendente, priva di conseguenze sulla nostra esistenza. Già Isocrate, d'altra parte, nell'Aeropagitico, scriveva: "il governo è l'anima della città, e ha tanto potere quanta ne ha la mente nel corpo. Proprio il governo delibera intorno ad ogni questione e si fa custode di ciò che buono. È inevitabile [...] che ciascuno viva bene o male a seconda del genere di governo che ha". Questa profonda connessione tra politica e società - potremmo dire tra politica e vita - conferma quanto essenziale sia, per il nostro futuro, riflettere sulle categorie storiche e giuridiche che definiscono il potere; indagare la dialettica, in costante evoluzione, tra forze sociali antagoniste; cogliere gli elementi di crisi, individuando i fattori sui quali intervenire per ricomporre fratture, per ridefinire concetti e istituti alla luce delle mutazioni, sempre più repentine, degli assetti sociali ed economici che abbiamo conosciuto e sui quali si sono definite e strutturate le nostre democrazie avanzate.

L'Europa con tutte le sue componenti - istituzionali, culturali, economiche, sociali - ha dunque davanti a sé una sfida di portata storica: il grande progetto dell'integrazione - che è stato capace di rappresentare, in uno spazio di libertà e di giustizia unico al mondo, un modello non eguagliato di benessere e di sicurezza per quasi 500 milioni di cittadini - deve recuperare identità e forza propulsiva, al riparo dai pericoli che si accompagnano al sistema internazionale globalizzato. Per raggiungere questo obiettivo, è ineludibile una riflessione che presupponga un percorso di profonda e coraggiosa autocoscienza. In questa legislatura europea che volge al termine, viviamo infatti una fase in cui - come scrive Jan Zielonka - "l'Europa non è riuscita ad adattarsi agli enormi cambiamenti geopolitici, economici e tecnologici che hanno spazzato il continente nei tre decenni passati".

Come ho avuto occasione di affermare anche in altre sedi, negli ultimi anni, in Europa, la politica ha abdicato alla sua fondamentale funzione rappresentativa; ha smarrito la capacità di intercettare i bisogni e le aspettative dei popoli, di cogliere, nel profondo, le paure e le speranze dei cittadini; si è mostrata distante e oligarchica, la politica europea, negli ultimi decenni, ha reso sempre più profondo il distacco tra governanti e governati, smarrendo le ragioni profonde che avevano sorretto, negli anni del secondo dopoguerra, la prima fase del processo di integrazione.

Per invertire questo processo, per rilanciare, in questo primo scorcio di XXI secolo, la democrazia in Europa, occorre, con urgenza, porre in essere un'azione coraggiosa che persegua soluzioni alternative a quelle puramente "tecnocratiche", rivelatesi, non solo in Italia, fallimentari. La politica non può ritrarsi al di qua della fredda grammatica delle procedure, richiede "basi morali", come ricordava Alcide De Gasperi in un suo indimenticabile discorso, pronunciato a Bruxelles il 20 novembre 1948.

Ritengo che non debbano essere classificate nel segno della "politica della paura" le esperienze di governo che cercano una risposta alle domande di giustizia e di protezione che attraversano le società europee, colpite dalle crescenti diseguaglianze socio-economiche, che hanno escluso ampie fasce della popolazione dai benefici della vita associata, acuendo, soprattutto nelle generazioni più giovani, quel senso di abbandono e di smarrimento che può condurre a una triste rassegnazione o, all'opposto, a uno sterile ribellismo, entrambi sintomi di sofferenza e disagio. Lo schema che oppone democrazia liberale e modello anti-liberale, così come quello che oppone destra e sinistra, rischia di far perdere di vista il cuore della questione, cioè la improcrastinabile necessità di rilanciare e trasformare le Istituzioni affinché siano all'altezza delle sfide che oggi abbiamo di fronte e che impongono un radicale ripensamento degli indirizzi perseguiti - a livello nazionale e europeo - negli ultimi trenta anni, soprattutto nel terreno dei diritti sociali: il lavoro, l'istruzione, la protezione delle persone più fragili, la lotta alla disoccupazione, la tutela della salute, la salvaguardia dell'ambiente.

Sotto questo profilo, l'Italia sta compiendo ogni sforzo per offrire risposta a questo diffuso senso di sfiducia verso le Istituzioni, diffuso in diverse nazioni europee. Riavvicinare ai cittadini il centro delle decisioni politiche, restituire loro la speranza in un presente ed in un futuro migliore sono i cardini di una politica che, attraverso la costruzione di nuove opportunità, vuole rispondere a questo diffuso sentimento di paura.

Certamente, intervenire sulle cause profonde dell'allontanamento dei cittadini dalla politica comporta inevitabili costi: ad esempio, l'accusa di populismo. Ma, a ben vedere, comporre la frattura fra classe dirigente politica e popolo, fra élite politica e società civile, è il primo obiettivo che deve perseguire una forza di governo.

Dobbiamo lavorare con la massima determinazione per rafforzare la legittimazione democratica delle Istituzioni dell'Unione.

Il Parlamento europeo è l'unica Istituzione europea direttamente legittimata dal voto dei cittadini. Per rendere questo terreno ancora più solido di fronte alle sfide del nostro tempo occorre

rafforzarne ruolo e poteri, con particolare riguardo al potere di iniziativa legislativa e al potere di inchiesta. Occorre riconoscere, in prospettiva, un generale potere di accountability rispetto alle altre Istituzioni dell'Unione. In questo modo, si dissolverebbe definitivamente la percezione diffusa che le politiche europee vengano decise da un ceto autoreferente di burocrati in sedi inaccessibili e privilegiate.

Accanto al rafforzamento del Parlamento Europeo, una più ampia partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche, anche con istituti di democrazia diretta, innervando le istituzioni di forza e di legittimazione, renderebbe certamente più credibile l'ordinamento europeo.

Questo cambiamento di prospettiva in direzione di una maggiore legittimazione democratica va intrapreso senza indugio, all'avvio della nuova legislatura europea. Già oggi rischia infatti di essere tardi.

Tuttavia - come è stato acutamente osservato dal giurista tedesco Böckenförde - il Parlamento europeo non può rappresentare ciò che al momento non c'è: il popolo europeo, e non può produrre ciò che (ancora) non esiste, una sfera pubblica europea, che si formi al di là dei confini nazionali circa le questioni decisive della politica in Europa.

Purtroppo, non siamo riusciti a diventare autenticamente un popolo, perché è mancato il coraggio per costruire un modello realmente inclusivo, che favorisse la creazione di un demos europeo. D'altra parte, come ricorda Werner von Simson, per formare un popolo occorrono comuni memorie e speranze, sofferenze condivise, disprezzo sopportato in comune, un comune orgoglio, direi anche una mitologia comune. Tutto questo, soprattutto negli ultimi trenta anni, è mancato all'Europa: politiche orientate esclusivamente alla pura dimensione economica hanno smarrito ogni visione di lungo periodo e, conseguentemente, hanno arrestato il processo di identificazione in valori condivisi che alimenta il senso di appartenenza, condizione primaria per creare veramente un "popolo".

La democrazia europea nel XXI secolo non può prescindere dal perseguimento di questo obiettivo fondamentale, la creazione di un popolo europeo. Questo processo, che certamente non può subire accelerazione forzate, può essere però assecondato dalle Istituzioni, attraverso un impegno più determinato in favore di alcuni obiettivi sociali di primaria importanza che, se perseguiti con successo, rappresentano un potente fattore di integrazione democratica.

Mi riferisco, in primo luogo, al lavoro e alla dimensione sociale. Occorre finalmente onorare l'impegno assunto, e solo in parte attuato, da ultimo col Trattato di Lisbona (in vigore da quasi dieci anni) e con il Pilastro Sociale del Vertice di Göteborg del novembre del 2017. Chi governa deve avere sempre a mente le garanzie che i cittadini europei chiedono ad ogni elezione, nazionale e locale, sono presupposto di coesione sociale: la mancanza di lavoro allontana l'Europa dal suo popolo.

Registriamo in Europa tassi di disoccupazione giovanile che rallentano le prospettive di sviluppo e mettono a rischio la prossima generazione di Europei. L'Europa deve lavorare con urgenza per una tutela equilibrata ed efficace della dignità della persona in ambito sociale. La dimensione sociale è stata ingiustamente trascurata, in questi anni, a favore di un approccio rigorista, ispirato all'errato assunto che la stabilità sia prioritaria rispetto alla crescita, laddove stabilità e crescita si compiono e si consolidano solo quando perseguite insieme.

È per tale motivo che mi batto affinché, fra le principali priorità di quell'Agenda Strategica dell'UE 2019-2024 che verrà adottata dal Consiglio Europeo a giugno, figurino la rapida definizione di strumenti di assicurazione europea contro la disoccupazione e di protezione europea del salario. Per creare lavoro dove non c'è e per tutelare il lavoro che esiste non basta infatti la pur necessaria leva della maggiore competitività. Si deve anche investire con convinzione in una strategia europea per l'industria aperta alle nuove tecnologie, alla ricerca e all'innovazione, e su un'economia circolare, rispettosa dell'ambiente. È emblematico - lo dico anche da professore universitario - che siano i giovanissimi a ricordarci che la responsabilità sulla tutela dell'ambiente dev'essere globale.

Investire nella crescita contribuisce anche alla stabilità. Per tale motivo riteniamo che debbano essere scorporati dal Patto di stabilità e crescita gli investimenti nazionali nei settori di "breakthrough" con ricadute europee. Vanno inoltre semplificate le procedure di strumenti esistenti ma in larga misura finora inutilizzati, come gli IPCIE (Importanti progetti di comune interesse europeo), cioè programmi di sviluppo transnazionali di importanza strategica per l'Unione, per cui i Trattati prevedono l'ammissibilità degli aiuti di Stato, in deroga alle norme generali sulla concorrenza. Non voglio indugiare qui su sottili tecnicismi; intendo affermare però che l'Italia è attivamente impegnata per partecipare ad un nuovo progetto IPCIE, che riguarda lo sviluppo di batterie elettriche europee, settore in cui non possiamo - come Europa - rimanere indietro rispetto alla competizione globale. Il rilancio dell'Europa passa anche attraverso azioni di semplificazione e di accelerazione di strumenti e procedure.

Ulteriore obiettivo da perseguire è quello orientato a un sostanziale riequilibrio fra condivisione e riduzione dei rischi, in uno scenario europeo che vede da anni prevalere politiche procedurali procicliche. Occorre colmare questo squilibrio che, se non corretto, è suscettibile di alimentare una spirale quasi perversa, aumentando, anziché ridurre, la pressione dei mercati ed esponendo i Paesi a sollecitazioni finanziarie indipendenti dai loro fondamentali economici.

L'Europa, inoltre, deve dotarsi di uno strumento di stabilizzazione, che renda le nostre economie resilienti rispetto ad una nuova crisi economica internazionale e alle tendenze, probabilmente strutturali, dell'economia globale alla stagnazione. Negli ultimi anni, questo ruolo è stato affidato alla politica monetaria, che però ha quasi esaurito gli spazi a sua disposizione. La creazione di un budget dell'area Euro è una proposta che merita attenta considerazione, a patto che tale strumento sia dotato di una funzione di stabilizzazione. Privo di questa funzione e senza la capacità di prendere a prestito, esso mancherebbe l'obiettivo fondamentale di protezione dell'economia europea, rimanendo sbilanciato sulla competitività e sulla convergenza.

Alla consapevolezza, emersa anche all'ultimo Consiglio Europeo a marzo, del rischio di un impatto sostanziale del rallentamento dell'economia mondiale sul nostro continente devono seguire decisioni coerenti. Chi, fra gli Stati Membri, ha spazio fiscale e/o surplus commerciali deve usare queste leve a beneficio della casa comune.

Pur rappresentando una sensibilità minoritaria, siamo convinti che continuare a perseguire un indirizzo orientato alla sola "austerità" alimenti, anche sul piano politico, un indebolimento della legittimazione delle Istituzioni europee. Una crisi come quella greca non deve ripetersi e sarebbe paradossale vedere la Commissione europea o il Consiglio Europeo ammettere "col senno di poi" di aver ecceduto con le misure di "austerità". Una crisi come quella greca non doveva avere luogo tout court: poteva e doveva essere evitata.

Vigiliamo dunque affinché il percorso verso l'Euro-Summit di giugno e le decisioni stesse che esso assumerà, in base a quanto stabilito in quello di dicembre, siano equilibrate e trasparenti, perché esse riguardano il futuro di tutti i cittadini europei.

Vengo ora a un altro tema. Lo squilibrio europeo a favore della riduzione dei rischi descrive anche un approccio illusorio e insufficiente ai flussi migratori, ripiegato sul contrasto prioritario ai movimenti secondari, per di più attraverso singoli strumenti come il Regolamento di Dublino. Tali strumenti, al netto della loro rilevanza, non possono governare in modo duraturo, efficace e sostenibile, un fenomeno globale. Le soluzioni emergenziali o parziali si sono dimostrate inefficaci. L'Europa deve perseguire un approccio multilivello, attuare un'equa condivisione della responsabilità, dando la giusta priorità, anche nel suo impegno politico e finanziario, ai movimenti primari. Il solo rafforzamento della Guardia Costiera e di Frontiera Europea, oneroso per i Paesi di primo arrivo e per il contribuente europeo nell'ordine di una decina di miliardi di euro, rappresenta l'ennesima, costosa illusione. Non si governano i flussi migratori senza investire con e per l'Africa, con strumenti più stabili di quelli attuali (penso al perdurante gap finanziario del Trust Fund UE per l'Africa) e senza offrire sbocchi adeguati alla migrazione legale (penso a forme di corridoi umanitari europei) e senza contrastare quella illegale che, per esperienza, sottende traffici illeciti e abusi e pericolo per l'incolumità degli stessi migranti.

Altro errore di prospettiva che va sanato con urgenza è quello secondo cui possono essere accolti dai Paesi non di primo arrivo solo coloro che hanno diritto alla protezione internazionale. Più che una redistribuzione di responsabilità condivisa e di solidarietà, è una redistribuzione di egoismi nazionali, a discapito dei Paesi di primo arrivo. In questo modo si favorisce la perdurante percezione, nelle opinioni pubbliche europee, che la migrazione sia fuori controllo.

Al Consiglio Europeo del 13-14 dicembre scorso, ho dovuto ricordare - e vengo così all'obiettivo di rendere l'Europa più forte nel mondo - che sono fallaci, finché non cambia l'approccio europeo alla migrazione, le cifre trionfistiche presentate per dimostrare che i flussi sono stati ricondotti al pieno controllo. L'esempio più evidente - l'ho detto in quella occasione e, oggi a maggior ragione,

lo ribadisco - è l'instabilità della Libia.

L'Italia continua a fare la sua parte, ma è responsabilità collettiva di tutta l'Europa stabilizzare il Mediterraneo e, nel caso specifico, favorire un processo politico di pacificazione in Libia.

Rendere l'Europa più forte nel mondo significa anche continuare a sviluppare la politica europea di sicurezza e difesa, in complementarità con quanto avviene in ambito NATO e tenendo conto di strumenti, come la PESCO (Cooperazione Permanente Strutturata), compatibili con differenti gradi di sensibilità e di impegno nell'Europa a 27. E - ritengo giusto precisarlo in questo contesto - mantenendo il Regno Unito agganciato alla sfera della sicurezza e della difesa, per evidenti ragioni geopolitiche.

Sono profondamente convinto che la scelta del Regno Unito di uscire dall'Unione europea non sia una fortuna per l'Europa. I rapporti di Londra con il continente europeo costituiscono "un patrimonio di tutta l'Europa comunitaria". Così si esprimeva nel 1972 il relatore alla Camera dei deputati, Carlo Russo, poi giudice della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sulla ratifica del trattato di allargamento al Regno Unito. Così è ancora oggi.

Quello fra Regno Unito e Unione europea è un patrimonio di rapporti che con la Brexit rischia di essere disperso e che, invece, stiamo cercando di preservare, attraverso un negoziato con Londra che garantisca un recesso ordinato e la successiva conclusione di una relazione futura, che si conservi profonda ed ambiziosa, tra il Regno Unito e l'Unione europea. Non è facile.

Ma vorrei ricordare che non furono neppure facili i negoziati di adesione di Londra alla Comunità europea che, tra fughe in avanti e brusche frenate, si protrassero per due decenni. Anche la Brexit si sta rivelando un processo molto complesso, con cui continueremo inevitabilmente a fare i conti per un'ampia parte della prossima legislatura. In questo contesto, la tutela degli interessi di cittadini e imprese dovrà continuare a guidare le scelte politiche che i leader europei saranno chiamati ad affrontare su questo tema, senza cedere a sentimenti di frustrazione e di stanchezza.

Guardando all'Atlantico, la geopolitica ci ricorda che agli Stati Uniti ci uniscono valori largamente prevalenti su ogni possibile incomprensione. Senza una relazione strategica fra Unione europea e Stati Uniti, non c'è sicurezza né benessere per il nostro continente, né per il sistema internazionale.

Un'Europa forte nel mondo significa anche un'Europa capace di tutelare i suoi cittadini rispetto ai consistenti effetti negativi del neo-protezionismo e della competizione fra gli altri attori globali. Sulla piena reciprocità nell'accesso ai mercati, inclusi gli appalti, sull'effettiva tutela in materia di investimenti, sulla regolamentazione della concorrenza europea e sulla risposta alle misure tariffarie (e non) da parte di altri competitori internazionali, si gioca una partita che deve vedere le Istituzioni europee più rapide e reattive.

Con la Russia e con la Cina, parti di ogni soluzione nelle crisi internazionali, l'Europa deve dunque continuare un dialogo e un engagement a tutto campo. Isolarsi è impossibile, e rinunciare al

dialogo sarebbe in contraddizione con i valori fondanti della nostra Europa.

Su fronti del tutto diversi, ma comunque sintomatici, di un'Europa spesso disarticolata, vorrei evocare l'approccio all'iniziativa cinese della Via della Seta. L'Italia vi ha aderito di recente, quattordicesimo Paese dell'Unione europea e primo del G7. Le polemiche che ne sono seguite sono frutto di colpevole disinformazione. Esse si dissolvono allorché si riflette sulla tenacia negoziale - e sulla trasparenza - con la quale l'Italia ha inserito, nel Memorandum of Understanding, i principi cardine della Strategia Unione europea-Cina, facendo da apripista ai rimanenti Paesi dell'Unione europea che non hanno ancora aderito.

A proposito di valori europei, la forza dell'Europa nel mondo deve riguardare anche la capacità di diffondere una corretta informazione, disincentivare la ripetizione di dati inesatti e favorire un buon uso dei mezzi di comunicazione. Richiamo questo tema, apparentemente "di nicchia", perché esso non va riguardato solo in termini di interferenze nei processi democratici, a partire da quelli elettorali, ma anche nella più ampia sfera delle minacce ibride e di un'improcrastinabile azione preventiva nell'ambito della formazione. È un ambito nel quale l'Italia è fortemente impegnata, anche con strumenti innovativi come "Cybercity Chronicles", prima "app" di "edutainment" ambientata nel cyberspazio, promossa dal Dipartimento Informazioni per la Sicurezza della Presidenza del Consiglio, in collaborazione col MIUR, per sensibilizzare giovani studenti all'uso positivo, corretto e consapevole di Internet.

Nella Politica, Aristotele definisce la comunità ideale quella "nata in vista del vivere, ma esistente essenzialmente in vista del vivere bene". Nonin vogliamo (sopra)vvivere, accontentandoci di strappare sofferti spazi di libertà, né galleggiare in un confuso presente in attesa di un incerto futuro. Noi vogliamo che in Europa "si viva bene", per dirla con Aristotele: obiettivo possibile solo se la persona umana, col suo irriducibile valore, con i suoi inalienabili diritti, è fine e metro di ogni azione politica. E se lo Stato nazionale è l'irrinunciabile luogo della (ri)composizione del conflitto, all'Europa va riconsegnato il senso di una comunità cooperante e vigile, accomunata da un destino comune.

Questa è la casa che vogliamo abitare. Questa è la nostra idea di Europa. E la perseguiremo con tutta la nostra forza e la determinazione della nostra azione di governo.