

La democrazia italiana nell'ordinamento europeo *Festa della Repubblica (Genova, 30 maggio 2019)*

di Vincenzo Roppo (Università di Genova)

Signora Prefetto, Signor Vicesindaco, Presidente Ronzitti, Signore e Signori,

1. – Repubblica e democrazia; sovranità e popolo

Parlare di democrazia mentre si celebra la Repubblica non implica uno scarto di senso, perché senso della democrazia e senso della Repubblica coincidono perfettamente: l'Italia è una Repubblica democratica, come dice la Costituzione.

Aggiungendo subito dopo che “La sovranità appartiene al popolo”. Parole non banali, parole pesanti, parole che oggi potrebbero perfino inquietarci e dividerci: perché da sovranità viene sovranismo; e da popolo viene populismo. In questo modo, la Costituzione di 70 anni fa sembra evocare i due massimi fantasmi politici che si aggirano nell'Italia e nell'Europa del nostro tempo. E qui si che rischia di esserci uno scarto di senso: perché il senso in cui la Costituzione parla di sovranità e di popolo appare ben lontano da quello di cui si nutrono i sovranismi e i populismi che oggi popolano la scena della politica nazionale e continentale.

E dunque, per ragionare di democrazia italiana nell'ordinamento europeo, è con queste parole che bisogna fare i conti. E prima di tutto con “sovranità”.

2. - La sovranità

La sovranità è la caratteristica essenziale dello Stato moderno. Mentre le organizzazioni politiche premoderne si caratterizzano per la frammentazione del potere politico, lo Stato moderno nasce su un processo di concentrazione del potere politico, che comincia a manifestarsi fra '500 e '600 nelle grandi monarchie europee, e si esprime appunto con l'idea di sovranità, che definita grossolanamente è il monopolio dell'uso legittimo della forza entro un dato territorio.

Il nome “Stato” è lanciato da Machiavelli nel potente *incipit* del Principe: “*Tutti gli Stati et tutti i dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra gli uomini, sono Repubbliche o Principati*”. Ciò che Machiavelli chiama “imperio sopra gli uomini” è precisamente la sovranità, come attributo fondamentale dello Stato. Il pensiero politico si preoccupa di giustificarla sul piano teorico. La teoria più famosa ha il nome di Hobbes e del suo Leviatano: assoggettarsi a un potere esterno e superiore, come la sovranità dello Stato, è il prezzo che gli uomini

pagano per uscire dal terribile “stato di natura” dove l’uomo è lupo all’altro uomo, dove il conflitto non regolato fra i bisogni, gli interessi, i desideri di ciascuno getta la vita sociale nel gorgo della violenza, in cui inevitabilmente il forte prevale sul debole, l’armato sull’inermi. La sovranità dello Stato controlla, governa, previene tutto questo.

3. – Sovranità interna

La sovranità ha due dimensioni: interna ed esterna.

La prima riguarda il rapporto fra lo Stato e gli individui o le organizzazioni che vi appartengono. Nel processo storico, questa dimensione interna della sovranità è intesa dapprima come sovranità della Nazione. Poi, in una prospettiva più democratica, come sovranità del popolo: campione di questa visione è Rousseau, per il quale la sovranità si incarna nella *volonté générale* espressa dalla maggioranza del popolo. Entrambi questi modi di declinare l’idea condividono un elemento comune: la concezione “assoluta” della sovranità, che si traduce nel rifiuto di qualsiasi fattore capace di vincolarla o limitarla.

In epoca contemporanea la sovranità assume una configurazione molto diversa, distaccandosi dalla concezione “assoluta” alla Rousseau (il popolo è tutto, la volontà popolare vince su tutto), per essere concepita come una sovranità che possiamo definire temperata.

Il temperamento della sovranità fa tutt’uno con l’affermarsi del costituzionalismo, cioè dell’idea per cui la sovranità è sì potere di porre e imporre regole, ma è potere che obbedisce esso stesso a regole superiori, di rango costituzionale: il popolo, titolare della sovranità, non può esercitarla in modo arbitrario, solo “*nelle forme e nei limiti della Costituzione*”. Forme e limiti che garantiscono contro i rischi di “dittatura della maggioranza” insiti nell’esaltazione roussoviana sulla democrazia diretta basata sulla *volonté générale*, e operano attraverso due presidi: il carattere rigido della Costituzione, che resiste perfino alla volontà della maggioranza; e la presenza di un giudice – la Corte costituzionale - che ne assicura il rispetto anche contro le decisioni lesive della maggioranza.

4. – Sovranità esterna: l’ordinamento internazionale

Ma c’è anche un aspetto esterno della sovranità, che riguarda il rapporto dello Stato con gli altri Stati (o più in generale con i poteri politici esterni), e si può formulare come “indipendenza”. Ad esso fa riferimento per es. l’art. 7 Cost.: “*Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani*”).

Ora, la sovranità esterna dello Stato nazionale fa inevitabilmente i conti con la sua appartenenza alla comunità internazionale, regolata dal Diritto internazionale: firmando un trattato, lo Stato si obbliga a osservarlo, e questo può implicare vincoli all’azione legislativa o di

governo, rispetto alla quale cessa dunque di essere pienamente sovrano. E' il senso dell'art. 11 Cost., per il quale "*L'Italia ... consente ... alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*". Con queste parole, il costituente del 1948 pensava primariamente all'ONU, nato due anni addietro con lo scopo di affermare per il futuro quegli ideali di pace e giustizia che nel recente passato erano usciti oltraggiati dalle terribili esperienze di dittatura e di guerra del "secolo breve".

Una scelta come la creazione dell'ONU è scelta di integrazione fra gli Stati, e quindi di ridimensionamento delle sovranità nazionali. In questo senso, va in controtendenza col processo storico prevalente nel secolo XIX e nella prima parte del XX: l'età dei nazionalismi, segnata dalla disgregazione delle grandi entità politiche multinazionali (l'impero austro-ungarico, l'impero ottomano), che vengono a scomporsi in nuovi Stati nazione indipendenti, ciascuno dei quali proteso a rivendicare e valorizzare la propria autonoma sovranità. Con la creazione prima delle Società delle Nazioni, e poi soprattutto dell'ONU, si inaugura un nuovo e opposto processo, entro cui l'integrazione internazionale fa in qualche misura premio sulla sovranità degli Stati, che subisce un ripiegamento. A questo processo la Costituzione del 1948 aderisce in modo convinto.

Probabilmente nella formula dell'art. 11 della Costituzione c'è un eccesso di enfasi, perché in realtà siamo lontani dallo schema della sovranità interna. Nei confronti della comunità internazionale degli Stati non c'è nulla di paragonabile al Leviatano che opera a livello statale: pur sotto l'ombrello del Diritto internazionale, la comunità internazionale continua a vivere un po' nello stato di natura, in una condizione di anarchia governata dalla legge del più forte. Realisticamente, l'ONU non esercita sugli Stati membri una vera e propria sovranità: i suoi poteri, i suoi strumenti di azione sono troppo deboli perché le norme e i comandi che essa indirizza agli Stati possano avere effettività contro il volere di questi, sicché si fatica a parlare di vere "limitazioni di sovranità".

5. – Segue: l'ordinamento sovranazionale europeo

Lo scenario cambia quando dal Diritto internazionale si passa al Diritto sovranazionale, che realizza un modello di integrazione più spinta e più forte, basato su una vera e propria cessione di parte della sovranità degli Stati, ciascuno dei quali la conferisce in una specie di "fondo comune di sovranità" alimentato dalle porzioni di sovranità analogamente conferite dagli altri Stati: fondo che viene intestato a una nuova entità politica sovranazionale, che esercitando la sovranità così acquisita può produrre sue norme giuridiche vincolanti per gli Stati, e dispone di mezzi capaci di renderle effettive.

E con questo veniamo finalmente a parlare di Europa, perché la massima espressione del modello di organizzazione politica sovranazionale oggi è l'Unione europea. Anche di questa troviamo riferimenti in Costituzione: là dove all'art. 117 dice che la potestà legislativa - somma espressione della sovranità - "è esercitata dallo Stato... nel rispetto... dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", oggi ordinamento dell'Unione europea. Qui sì che può usarsi l'impegnativa formula delle "limitazioni di sovranità": lo Stato è soggetto alla potestà dell'Unione, le cui norme sono gerarchicamente superiori alle norme interne; ed è soggetto al potere giudiziario esercitato dall'Unione tramite la sua Corte di Giustizia, che giudica e se del caso condanna gli Stati responsabili di violazioni del Diritto europeo.

Col processo di integrazione sovranazionale segnato dalla presenza e dal ruolo dell'Unione europea il pendolo della sovranità, che nei primi decenni del XX secolo aveva invertito il senso del suo movimento passando dall'esaltazione ottocentesca delle sovranità nazionali al loro contenimento, si spinge più avanti in questa direzione. E ancora più avanti con la modifica costituzionale dell'art. 81 che su indicazione dell'Unione europea, preoccupata per gli squilibri di finanza pubblica manifestatisi nel 2011, nel 2012 costituzionalizza il vincolo dell'equilibrio di bilancio: un'autolimitazione di sovranità nazionale, che l'Italia accetta in nome dell'ordinamento sovranazionale europeo.

6. – La crisi del modello sovranazionale europeo

Ma questa è storia di ieri. Se guardiamo all'oggi cogliamo segnali diversi, o addirittura opposti: segnali di un recupero delle istanze di sovranità nazionale, di rallentamento per non dire di arretramento del processo di integrazione sovranazionale. Come se il pendolo della sovranità si mostrasse sul punto di invertire (o avesse già invertito!) il senso della sua oscillazione: non più per tendere generosamente, come accaduto negli ultimi 80/90 anni, alla crescente affermazione del Diritto internazionale e sovranazionale; ma al contrario per arroccarsi in un geloso primato dell'ordinamento nazionale dello Stato.

Questa inversione del pendolo della sovranità fa tutt'uno con la crisi politico-istituzionale, ma anche culturale, in cui la costruzione europea si dibatte da qualche anno. Da questa crisi si sprigiona una forza centrifuga che indebolisce la struttura sovranazionale della UE, dando spazio e vigore alle pulsioni nazionali degli Stati membri. Mai lo abbiamo percepito con tanta forza come in occasione della campagna per queste ultime recentissime elezioni europee. Basta confrontare il clima, lo spirito pubblico prevalenti alla vigilia del voto nello scorso fine settimana con quelli che caratterizzarono la consultazione elettorale europea di esattamente 40 anni fa (giugno 1979) – la prima con cui si realizza

l'elezione diretta del Parlamento di Strasburgo. C'è un abisso in termini di entusiasmo, fiducia, speranza, spinta propulsiva.

Parentesi. Ho confrontato il 2019 col 1979: un quarantennio. Se vogliamo continuare nel gioco dei decennali, cosa troviamo andando indietro esattamente di un altro quarantennio? Troviamo il 1939, anno di inizio della seconda guerra mondiale: della tragedia che in un certo senso ha partorito l'Unione europea, la quale nacque primariamente come garanzia che quella tragedia fratricida non si sarebbe ripetuta mai più.

Ma chiudiamo la parentesi, e torniamo all'attuale crisi europea. Perché questa deriva? Il quadro delle ragioni è molto complesso.

7. – Fattori esterni della crisi europea

A determinare la crisi dell'assetto europeo concorrono innanzitutto fattori esterni, che disegnano il quadro del mondo in termini profondamente diversi da quelli del passato recente.

Sono fattori che giocano in primo luogo sul terreno geostrategico.

L'assetto prevalente ai tempi della guerra fredda, certamente rigido e pieno di negatività (e nessuno lo rimpiange) almeno aveva il pregio di essere un assetto chiaro, definito e relativamente stabile: al suo tramonto, con la dissoluzione dell'Unione sovietica e del suo blocco a cavallo fra anni 80 e 90 del secolo scorso, succede una situazione come quella attuale, che è indubbiamente di disordine, instabilità, confusione del quadro delle relazioni internazionali.

Entra in crisi il multilateralismo, in favore di approcci unilaterali o bilaterali nella gestione delle relazioni internazionali. Massimo interprete di questo nuovo corso sono gli USA, secondo una tendenza nata prima dell'attuale presidenza, ma che con Donald Trump tocca livelli mai visti; e che per quanto riguarda l'Europa, significa crisi conclamata dell'atlantismo (il presidente Trump non si fa scrupoli a definire la Nato un vecchio arnese obsoleto); e crisi della relazione speciale fra USA ed Europa, risalente al secondo dopoguerra.

In questa disgregazione del vecchio blocco occidentale, emergono nuove superpotenze economiche e politiche, nuovi attori globali che con l'Europa hanno rapporti ambigui e non sempre rassicuranti: alcuni collocati a ridosso dell'Europa stessa (come la Russia), altri (come la Cina) geograficamente più lontani ma dotati di grande capacità espansiva e pervasiva sullo scacchiere mondiale.

A questi fattori se ne aggiungono altri, che si manifestano sul piano economico, sociale e culturale.

La globalizzazione fa vincitori e vinti, a diversi livelli: attenua la disuguaglianza fra le diverse aree del mondo, ma spesso accentua le disuguaglianze all'interno delle singole aree, dei singoli paesi, e mette in crisi l'identità sociale e culturale di ampi settori della popolazione.

Gli sviluppi tecnologici e dei modelli produttivi disgregano la realtà e l'immagine del lavoro, introducendo inedite forme di lavoro fluido e precario.

La crisi economico-finanziaria scatenata alla fine del primo decennio di questo secolo (prima come crisi della finanza privata in USA, poi come crisi delle finanze pubbliche in diversi paesi europei) erode le basi materiali dello Stato sociale, minacciando la possibilità di mantenere adeguati livelli di *welfare*.

In conseguenza di tutto ciò, settori crescenti della popolazione si sentono "dimenticati" dalle istituzioni e dalle classi dirigenti, alimentando le schiere di quelli che si usano chiamare i *forgotten men* portatori di sentimenti di disagio, rabbia, paura che si diffondono a macchia d'olio nei corpi sociali del nostro continente.

Vedremo come tutto ciò giochi politicamente contro l'Europa.

8. – Fattori interni della crisi europea

Prima però osserviamo che la crisi europea dipende anche da fattori interni,

Sul terreno della *governance* dell'Unione da sempre si consuma il confronto/scontro fra metodo "comunitario" (o federale) e metodo "intergovernativo": il primo riconosce un più ampio potere decisionale agli organi istituzionali dell'Unione, estende i casi in cui questi possono decidere a maggioranza e così riduce l'area dei possibili veti provenienti dai singoli Stati; il secondo affida le decisioni europee alla concertazione fra i governi statali, con la conseguenza che in mancanza di accordo fra questi (ad esempio perché un singolo Stato dissente) l'Europa non decide.

Ebbene, nella fase presente della vita dell'Unione il metodo federale è decisamente recessivo, e domina il modello intergovernativo, che pregiudica e l'efficienza della struttura euro-unitaria, rendendola molto simile a una macchina che procede col freno a mano tirato.

Questo limite è aggravato dall'allargamento dell'Unione fino agli attuali 28 Stati membri (27 se vogliamo già tenere conto di Brexit): non solo perché si moltiplica il grado di inefficienza procedurale (banalmente, è più difficile trovare l'unanimità fra 28 paesi che fra 9); ma anche perché, da un punto di vista sostanziale, ne esce acuita la disomogeneità delle situazioni degli Stati membri e risulta quindi più difficile elaborare politiche comuni fra paesi profondamente diversi fra loro prima di tutto sotto il profilo economico (basta un indicatore: nel 1979 c'erano 9 Stati, e nel più ricco il PIL procapite era 3,5 volte quello del più povero; oggi, con 28/27 Stati, il rapporto è 1 a 12).

9. – L'affermarsi delle idee e delle forse sovraniste

In questo quadro si affermano idee e forze definibili (e anzi, orgogliosamente autodefinitive) come “sovraniste”, che indicano nel recupero e rafforzamento delle sovranità nazionali la sintesi della loro visione politico-strategica: che fa tutt’uno con l’avversione a un’Europa più unita e più forte, e lavora dichiaratamente per imprimere al pendolo della sovranità una spinta in direzione contraria a quella seguita per la gran parte del secolo XX. Un movimento di pensiero e di azione politica che si caratterizza per la contestazione sistematica e indiscriminata delle politiche dell’Unione, per l’acrimonioso addebito a Bruxelles di qualsiasi difficoltà interna, talora per la predicazione dell’uscita dall’euro o addirittura dall’Unione. Un movimento che con la vittoria di Brexit nel referendum inglese del giugno 2016 ha potuto fregiarsi di quello che finora si presenta come il suo più vistoso successo.

In estrema sintesi, cosa dice, cosa fa il sovranismo?

Numero 1: intercetta problemi e difficoltà reali di larghi strati della popolazione (impoverimento materiale e culturale, perdita del senso di identità e di appartenenza, in cui si sentono caduti i *forgotten men*).

Numero 2: questi problemi e difficoltà li addebita - totalmente e indiscriminatamente - all’Europa e alla sua classe dirigente alimentando sfiducia e avversione contro l’UE.

Numero 3: propone come rimedio il ripiegamento e la chiusura nei confini nazionali, come se ciascun singolo Stato nazionale (col recupero della sua sovranità, di cui è stato derubato dell’Unione) fosse il luogo più appropriato per trovare efficaci risposte ai problemi e alle difficoltà di oggi, e per dare più adeguata protezione ai bisogni dei cittadini; proposte che, declinate in termini di politica economica, significano ridimensionamento del mercato unico basato sulla concorrenza e sulla libertà di movimento delle persone, delle imprese e dei capitali, in favore di una linea di protezionismo nazionale.

Ebbene, io mi sento di dire che in questo modo il sovranismo sbaglia la diagnosi, e sbaglia la terapia.

Sbaglia la diagnosi, perché problemi e difficoltà dei cittadini europei non vengono principalmente dalla dell’UE, ma dai mutati scenari globali; e nella misura in cui sono riferibili alla UE, dipendono dal malfunzionamento, del metodo intergovernativo (che i sovranisti si guardano bene dal criticare e attaccare, perché è molto più vicino alla sensibilità sovranista rispetto al metodo federale). Ecco perché spesso i sovranisti, quando attaccano l’Europa, lo fanno con argomenti scentrati, come succede tutte le volte in cui imputano alle istituzioni europee dei deficit di azione che in realtà risalgono ai governi degli Stati (perché sono gli Stati, i governi degli Stati, che hanno il dominio della *governance* europea). Sicché può accadere che a fine aprile il ministro degli esteri italiano scriva alla Commissione per sollecitarle apposite misure di fronte

al rischio di nuovi flussi migratori causati dall'acuirsi della crisi libica, e che la lettera italiana venga ingloriosamente respinta al mittente, sul rilievo che tutte le misure fin qui proposte dalla Commissione sono state bloccate per i veti opposti dai governi di vari Stati membri.

Dunque il sovranismo sbaglia la diagnosi, e sbagliando la diagnosi sbaglia la terapia. La terapia giusta è che occorre non meno Europa ma più Europa, perché nello scenario globale le singole sovranità nazionali sono impotenti, e solo una sovranità europea può confrontarsi efficacemente con la sovranità cinese russa americana. E occorre un sovrappiù di Europa retta dal metodo federale, non intergovernativo.

Queste questioni sono state al centro della recente campagna elettorale, che ha visto una forte polarizzazione delle forze in campo: lo schieramento dei sovranisti contro lo schieramento degli europeisti. In questo c'è qualcosa di curioso, se non paradossale. Un po' in tutti i paesi europei sono tramontati i tradizionali assetti bipolari in favore di scenari politici molto frammentati in tante formazioni disomogenee (come testimoniano le difficoltà di creare governi stabili, che da anni si registrano un po' in tutta Europa). Ebbene, è curioso che in uno scenario di tramonto del bipolarismo al livello dei singoli paesi, a livello europeo si registri un potente recupero della logica bipolare: sovranisti contro europeisti.

Dalle elezioni appena celebrate uscirà la prossima *governance* europea, i cui equilibri politici si definiranno nei prossimi mesi. Ovviamente non parlo di questo. Ma credo di poter svolgere almeno qualche considerazione generale, sviluppata intorno a due domande.

10. – Le prospettive

La prima è: in che termini è ipotizzabile un positivo rilancio dell'UE?

Qui la risposta è relativamente facile: occorre riconoscere l'attuale inadeguatezza dell'organizzazione e dell'azione dell'Unione, e lavorare per riforme che procedano su vari piani.

Sul piano istituzionale, secondo una linea di superamento del metodo intergovernativo in favore del metodo federale. Ci sono varie opzioni sul tavolo (più "ministri" europei con forti poteri e competenze in aree strategiche, oppure un unico ministro per economia e finanze? Una riforma che coinvolga l'intera UE, oppure solo un nucleo duro di Stati membri selezionati, secondo il modello dell'Europa "a due velocità"?). Ciascuna può avere *pro* e *contra*: l'importante è cominciare a discuterne.

Sul piano delle politiche economiche, è probabilmente il caso di ripensare alcune impostazioni tradizionali, ad es. in materia di tutela del mercato e della concorrenza. Qualche mese fa, subito dopo che la Commissione (su impulso della commissaria Margrethe Vestager) ha

bocciato la mega-fusione franco-tedesca fra Alstom e Siemens, il ministro francese delle finanze Bruno Le Maire ha avanzato l'idea di ripensare l'antitrust europeo in una direzione non più appiattita sulla tradizionale tutela dei consumatori in termini di qualità e prezzo dei beni e dei servizi, ma anche in qualche misura sensibile all'esigenza di creare "campioni europei" abbastanza grossi e potenti per fronteggiare i campioni industriali con passaporto americano e cinese. Non dico che sia un'idea da accogliere senz'altro; dico che è da discutere, in un'ottica di adeguamento delle politiche europee ai tempi nuovi.

Sul piano sociale, certamente un'Europa più attenta alle politiche di contrasto a disuguaglianze ed esclusioni sociali (di recente patrocinate con forza da grandi intellettuali europei politicamente sensibili, dell'autorevolezza di Juergen Habermas e Colin Crouch); e un'Europa più efficiente nell'attuare tali politiche. Con la consapevolezza che questo sovrappiù di efficacia richiede un sovrappiù di federalismo non solo sul terreno della *governance*, ma anche su quello delle risorse (oggi il bilancio UE vale l'1,5% del complessivo pil europeo; in USA il bilancio federale è il 25% del pil americano: può esserci una via di mezzo, o anche meno, qualcuno parla del 4%).

E bisogna anche farlo presto: Habermas ammonisce che se in un tempo ragionevole l'Europa non si federa, corre il rischio di disgregarsi (è un po' come con la bicicletta: per stare su devi pedalare e andare avanti, se stai fermo puoi reggerci in *surplace* per un po', ma dopo un po' cadi); Ed è uscita da poco la traduzione italiana di un libro di Ivan Krastev: titolo *Gli ultimi giorni dell'Unione*, sottotitolo *Sulla disintegrazione europea*. Inquietante, vero? Il rischio di disgregazione in assenza di azione è colto non solo a livello delle denunce di intellettuali illuminati, ma anche a livello delle percezioni di massa: in un recente sondaggio fra le opinioni pubbliche di 4 importanti paesi, promosso dal *Council of Foreign Relations*, alla domanda "Credi che l'UE crollerà in 10/20 anni?", hanno risposto "SI" il 40% degli spagnoli, il 50% dei tedeschi, il 57% degli italiani, il 58% dei francesi. Trovo questi numeri piuttosto impressionanti.

E veniamo alla seconda domanda: è realistico pensare a un rilancio tempestivo ed efficace dell'UE?

Facendo il necessario esercizio di pessimismo della ragione, dico che il quadro è molto difficile. E' vero che il sovranismo è molto lontano dall'essere uscito dalle recenti elezioni come la forza politica dominante in Europa, anzi appare minoritario nelle istituzioni rappresentative europee. (E qui apro una piccola parentesi per osservare come il fatto che le formazioni sovraniste e/o populiste sono risultate invece maggioritarie in Italia, prefiguri un rischio di debolezza e marginalità politica del nostro paese nel futuro contesto dell'Unione, una scarsa capacità di partecipare

incisivamente ai processi decisionali euro-unitari). Chiusa la parentesi, osservo che se anche la rappresentanza sovranista è minoritaria in Europa, all'interno dello stesso campo europeista (e quindi senza per forza evocare il solito gruppo di Visegrad) non sembrano esserci forze realisticamente capaci di sviluppare i necessari processi di riforma.

Si è creato un blocco, pur non pregiudizialmente antieuropeista, avverso a quei processi: la nuova "lega anseatica" (paesi baltici e scandinavi, con in più l'Olanda che capeggia il blocco) è contraria a incisivi interventi UE in campo finanziario, e per questo si è attirata di recente le rimostranze del presidente Macron.

La Spagna, a parte il suo ridotto peso specifico, ha la palla al piede della questione catalana.

Resterebbe il vecchio buon asse franco-tedesco: o meglio, vecchio ma non più tanto buono (nel senso di efficace), perché – se posso dirla con una battuta – in questa fase il presidente Macron vorrebbe ma non può, mentre la cancelliera Merkel forse potrebbe ma non vuole; e per di più fra i due paesi leader dello schieramento europeista in questa fase c'è più frizione che concordia in merito alle prossime nomine di vertice della *governance* europea.

11. – Ottimismo della volontà

Dopo avere esercitato il pessimismo della ragione, bisogna però passare all'ottimismo della volontà, aggrappandosi a ogni dato capace di alimentare la speranza. E' quello che faccio, ricordando un recente episodio.

La vocazione principale dell'UE è per le cose dell'economia, ma ogni tanto l'Unione cerca di volare più alto. Dandosi un respiro "costituzionale", il Trattato enuncia i principi e valori fondamentali non economici, che ne sorreggono l'architettura: fra questi il principio dello Stato di Diritto (insieme con i valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, fissati nella Carta di Nizza). Quali siano gli elementi che formano il nucleo sostanziale dello Stato di diritto come valore comune dell'UE è scritto nero su bianco dalla Commissione in un documento del 2014: sono i "principi di legalità (secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico); certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; indipendenza e imparzialità del giudice; controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; uguaglianza davanti alla legge".

In caso di violazione da parte di uno Stato membro, l'Unione ha competenza a intervenire. Non lo ha mai fatto fino a tempi recentissimi, quando – nel giro degli ultimi due anni – per la prima volta scende in campo per proteggere principi dello Stato di Diritto minacciati da due

Stati membri – Polonia e Ungheria – che con le loro involuzioni politiche sembrano metterlo a rischio, al punto di essere comunemente associati alla Russia di Putin e alla Turchia di Erdogan (ma anche, a longitudini più lontane, alle Filippine di Duterte) nella qualifica di “democrazie illiberali”, o “democrature”. Recenti leggi ungheresi e polacche minacciano infatti importanti valori dello Stato di Diritto. In una prima fase la Commissione europea tenta la strada della *moral suasion*, cercando con le buone di convincere i due governi implicati a lasciar cadere le misure più marcatamente lesive. Falliti questi tentativi, l’Unione è costretta ad alzare il livello dello scontro.

Verso l’Ungheria si muove il Parlamento europeo, che prima nel maggio 2017 e poi più incisivamente nel settembre 2018 chiede agli Stati membri (rappresentati nel Consiglio europeo) di avviare procedure sanzionatorie per il grave deterioramento registrato in quel paese riguardo soprattutto alla libertà di espressione e all’indipendenza della magistratura, ma anche ad altri aspetti essenziali dello Stato di Diritto (sistema elettorale, corruzione e conflitti di interesse, tutela della vita privata e dei dati personali, libertà accademica, libertà di religione, libertà di associazione, non discriminazione e diritti delle minoranze, diritti dei migranti e dei rifugiati). In questo modo il Parlamento ha fatto il suo. Adesso la palla è al Consiglio, quindi ai governi degli Stati: ed è ovvio che gli sviluppi saranno condizionati dai nuovi scenari politici dell’Europa post-elettorale, e in particolare da come si definirà la posizione del partito di Viktor Orban rispetto al partito popolare europeo, a cui formalmente appartiene (anche se al momento autosospeso).

Protagonista dell’azione contro la Polonia è la Commissione, che nel luglio 2017 apre procedimento di infrazione per una legge di riforma dell’organizzazione giudiziaria, lesiva dell’indipendenza della magistratura; inascoltato l’invito a recedere, nel dicembre 2017 porta lo Stato membro davanti alla Corte di giustizia, per farlo condannare come responsabile della violazione. Ma intanto un’altra legge polacca interviene a minacciare l’indipendenza del sistema giudiziario, col forzoso pensionamento anticipato che decapita per oltre un terzo (27 membri su 72) la Corte suprema, dimostratasi poco docile agli indirizzi governativi: parte così un altro procedimento d’infrazione, che a settembre 2018 sfocia anch’esso in giudizio davanti alla Corte di giustizia, a cui la Commissione chiede di dichiarare la Polonia responsabile di una “minaccia sistemica” allo Stato di Diritto. In attesa della decisione finale, la Corte ritiene di intervenire con un provvedimento provvisorio e immediato: nell’ottobre 2018 ordina alla Polonia di sospendere l’applicazione delle nuove leggi sospettate di infrangere le garanzie di indipendenza della magistratura, e con esse un caposaldo fondamentale dello Stato di Diritto. Il mese dopo la Polonia si

adeguata, almeno in parte: un intervento parlamentare consente alla combattiva Malgorzata Gersdorf, presidente della Corte suprema, di riassumere formalmente la sua posizione, che di fatto si era rifiutata di abbandonare sfidando l'autorità (e addirittura barricandosi negli uffici della Corte). E' solo un passaggio intermedio: il confronto-scontro è ancora aperto. Ma è un passaggio incoraggiante.

12. – Chiusa

Concludo. Tutti sanno che il 2 giugno è l'anniversario di nascita: la nascita della Repubblica. Forse non tutti ricordano che nello stesso giorno cade un anniversario di morte: la morte di Giuseppe Garibaldi, trapassato a Caprera il 2 giugno 1882.

Ebbene, vedo un nesso con il discorso che ho svolto qui oggi, perché nessuno meglio di Garibaldi impersona sì la giusta devozione all'identità nazionale, ma al tempo stesso anche la non meno giusta tensione a superare i confini della Nazione, in una prospettiva internazionalista più larga e più aperta: non per nulla lui è l'eroe "dei due mondi". Grazie.