



COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

*I Quaderni*

# *HISTORY & LAW ENCOUNTERS*

**Lezioni per pensare da giurista**

*a cura di*

**Alberto Sciumè, Aldo A. Cassi, Elisabetta Fusar Poli**



**G. Giappichelli Editore – Torino**

## PREFAZIONE

Questo volume è la materializzazione di un'esperienza didattica così felice, da suggerirci l'opportunità di una condivisione oltre le contingenze spazio-temporali delle sei lezioni attraverso le quali si è realizzata.

L'esperienza didattica del tutto peculiare è nata da un progetto che, nella primavera del 2019, ha riunito gli insegnamenti di Storia del diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Brescia, con l'intento di proporre agli studenti, entro un *format* che i curatori confidano destinato a riprodursi e rinnovarsi negli anni accademici a seguire, elementi per discernere la fisionomia del 'giurista' in avvio del loro percorso di studi.

Per farlo, s'è scelto uno 'strumento' plurale: l'apporto dei sei autori (fra giuristi e storici del diritto) interpellati per attuarlo ha interloquuto con i temi del semestre didattico, proponendo una polifonia di voci e di prospettive, che ha trovato nell'immediatezza delle lezioni un luogo dinamico di un fertile confronto, ora proposto in pagine a stampa pensate per una condivisione di tale esperienza, oltre l'occasione originaria.

Non a caso, la locandina che ha raccolto in uno sguardo gli interventi degli autori sviluppati nelle pagine a seguire, recava in calce una frase (quasi un aforisma) del filosofo e letterato George Santayana (1863-1952): «*Those who cannot remember the past are condemned to repeat it*»<sup>1</sup>. Una frase nota e spesso erroneamente attribuita ad altri, ma l'errore traluzio contribuisce a enfatizzarne, per via di paradosso, il profondo significato: esso ha a che fare con la memoria e le sue distorsioni, con la consapevolezza e la rimozione, la permanenza e il mutamento. Il concetto di *retentiveness*, insieme a quello di *inheritance*, che Santayana affronta nelle pagine dalle quali abbiamo prescelto la frase, delinea un'idea dinamica di

---

<sup>1</sup>La citazione, forse più nota del suo stesso autore e impressa – per la sua intrinseca forza evocativa – nella drammatica memoria monumentale dei luoghi dell'olocausto, è tratta da G. SANTAYANA, *The Life of Reason or the Phases of Human Progress. Introduction and Reason in Common Sense*, vol. VII, 1, critical edition by M.S. WOKECK-M.A. COLEMAN, Cambridge-London, 2011, p. 172 (I ed. 1905). Vissuto fra Stati Uniti, luogo accademico (ivi insegnò ad Harvard), ed Europa, luogo delle origini e del ritorno ad esse, Jorge Agustín Nicolás Ruíz de Santayana y Borrás ha accolto in sé le polifonie di una dimensione di vita internazionale e le contraddizioni culturali di un periodo storico di transizione, lasciandoci pagine dense e talora criptiche, profondamente umane.

memoria che vorremmo richiamare in queste battute d'avvio, anche trascendendo dal caleidoscopico e affascinante pensiero del loro autore, in quanto intimamente connessa a quella di storia quale esperienza umana. Anche ove di storia del diritto si tratti.

E dunque, le parole evocate ci rimandano a un'idea di continuità nella storia, innervata, a livello individuale così come globale, da differenti ritmi temporali e tempi storici, per dirla con Braudel e Koselleck<sup>2</sup>, che contempla il rischio della ripetizione così come della rivoluzione, entro la quale la tradizione è in piena coerenza, logica e sostanziale, con il cambiamento, con la trasformazione anche radicale. Una storia che è anche soggetta allo spazio, oltre che al tempo.

Questa idea di articolata continuità, scomponibile nei molteplici ritmi e contesti dell'esperienza umana, si coglie anche nella figura del giurista e mediante essa. E al giurista quale oggetto d'attenzione e soggetto protagonista-interprete della realtà, abbiamo chiesto ai 'nostri' storici del diritto di guardare, ciascuno entro la prospettiva del proprio vissuto scientifico e didattico, lasciandoci testimonianza scritta di quello sguardo, in ciascuna occasione volto verso orizzonti e dimensioni trasversali, da un profilo temporale e (o) spaziale.

Animati dall'intento di "attraversare", anche con spirito provocatorio, dimensioni fisiche o concettuali poco esplorate dal giurista, attingendo al metodo critico proprio dello storico, abbiamo dunque accolto le proposte, anche sfidanti, dei protagonisti del nostro progetto didattico e scientifico.

Mantenendo, dunque, la sequenza degli incontri svoltisi e rispettando, anche in sede di pubblicazione, la forma dialogica nella quale alcuni di essi sono stati proposti, apre il volume il contributo di Antonio Padoa Schioppa, il quale ha avviato gli incontri accogliendo le sollecitazioni del presente (le elezioni europee del maggio 2019) per aprire una finestra sullo spazio giuridico sovranazionale, attraverso la quale essenziali riflessioni sulle radici storiche della realtà istituzionale europea del Novecento<sup>3</sup> sono state alimentate dai quesiti degli stessi studenti. Ne è nato un dialogo serrato che, costituendo parte integrante della lezione, è stato qui riprodotto nella sua intera dinamica dialettica, per restituirne fedelmente stimoli e spunti.

Dalla massima apertura temporale al più ampio calibro spaziale: l'intervento di Marco Cavina propone, in seconda battuta, contesti extraeuropei, o meglio, spazi in cui l'elemento giuridico risponde a dinamiche igno-

---

<sup>2</sup> Cfr. L. SCUCCIMARRA, *Temporalità ed esperienza storica: note sulla Historik di Koselleck*, in «Storica», XIII (2007), 38, pp. 85-86 (pp. 65-89).

<sup>3</sup> L'intervento si inserisce fra le più recenti riflessioni dell'Autore in tema d'Europa, fra le quali, anche per il formato dialogico, menzioniamo A. PADOA SCHIOPPA, *Perché l'Europa: dialogo con un giovane elettore*, Milano, Ledizioni, II ed. accresciuta, 2019.

te, che aprono all'occhio 'europeo' od 'occidentale' scenari apparentemente distopici. Attingendo a ricerche in corso<sup>4</sup> e focalizzando così l'intervento su fonti di archivio tra Aix-en-Provence e Dakar con la lettura di alcune sentenze del XIX e XX secolo, attraverso il tema della stregoneria nel contesto subsahariano è proposta una riflessione che, astratta dal quadro proposto, si concentra anche su come «le idee giuridiche possono essere comprese solo nel contesto di una cultura e di un'antropologia».

Il diaframma si fa poi endo-giuridico, e si allarga per abbracciare il sistema di *Common Law* verso il quale indirizza la sua attenzione Enrico Genta Ternavasio: oggetto del suo intervento sono le due rivoluzioni del Seicento inglese e, in tale prospettiva, quella 'altra' che è la Rivoluzione Francese, più familiare ai paesi che radicano la loro storia giuridica nella tradizione di diritto comune. Un capovolgimento di visuale, quindi, che porta ad apprezzare il «costituzionalismo costruito nella prassi», tipico della tradizione inglese, il quale sfugge alla formalizzazione *in scriptis* e all'ufficialità, per attuarsi attraverso una serie di fatti e comportamenti "spontanei".

Le successive pagine di Carlos De Cores<sup>5</sup> aprono due prospettive ulteriori. Da un lato, quella soggettiva, del giurista positivo (o vigenista, come suole anche dirsi), che assume la dimensione storica quale strumento idoneo alla piena comprensione di un istituto giuridico, il contratto. Dall'altro quella del pensiero giuridico europeo, nella fattispecie il pensiero della Scuola di Salamanca, culla intellettuale del moderno diritto dei contratti e, al contempo, ideale ponte culturale fra l'orizzonte europeo e quello latinoamericano, entro il quale si colloca la vicenda umana e scientifica dell'autore.

Getta un ponte fisico ed ideale anche Davide Rossi, spostando l'attenzione su un testo costituzionale del tutto peculiare, la Carta del Carnaro, che assume il valore di fonte di diritto, ma anche di testimonianza di un 'processo di diritto' che è stato realizzazione di un progetto politico ed intellettuale, prima ancora che giuridico. Un processo attraverso il quale si colgono le 'forze' dinamiche del Novecento, così come i movimenti e le tendenze, meno vistose, di medio-lungo periodo.

Infine, conclude l'insieme dei saggi presentanti alla stampa il contributo di Eliana Augusti, che per visuale 'globale' e temi di impatto sovranazionale, in un certo senso chiude il cerchio, riaprendo l'orizzonte dello storico sin verso il presente. Qui, la dottrina internazionalistica e la sua rifles-

---

<sup>4</sup>Ricerche ulteriormente sviluppate in M. CAVINA, *Il missionario, il giudice, il legislatore. Decrittazioni giuridiche della stregoneria nell'Africa occidentale subsahariana (sec. XVII-XX)*, in «Historia et ius» [historiaetius.edu], 17/2020, paper 16.

<sup>5</sup>Cfr. C. DE CORES, *La teoria generale del contratto: una prospettiva storica. Con un saggio su Europa ed America Latina* di A. Saccoccio, ed. it. a cura di A. SCIUMÈ, trad. it. A. SANDONA-S. CAULI, Torino, Giappichelli, 2020.

sione lungo un arco temporale che va dalla fine del Settecento al Novecento (e oltre, in verità), fra modello occidentale e “*first global competition*”, sollecitano un posizionamento mobile, anche da un profilo spaziale e di campo, della prospettiva storica, e dunque una relativizzazione, ovvero una destrutturazione, dei «dispositivi giuridici consolidati».

Sono solo poche righe, queste, che intendono tracciare una cornice – possibile, non necessaria, né unica – attraverso la quale suggerire alcune delle coordinate di lettura del progetto didattico, entro cui i contributi, qui raccolti, hanno trovato spunto e occasione. Ma ciascun lettore interrogato dalla complessità e ricchezza degli apporti affidati alle prossime pagine, saprà certo individuarne di ulteriori.

Brescia-Milano, dicembre 2020

I Curatori

# L'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA: PROBLEMI E PROSPETTIVE

*Antonio Padoa-Schioppa*

Credo sia giusto che di tematiche legate all'Unione europea si discuta nell'Università, in conferenze e seminari collaterali ma anche nell'ambito dei corsi universitari. Come cercherò di illustrare, quando si riflette sull'Europa di oggi e sulle scelte, sulle opzioni, sulle criticità dell'Unione europea, necessariamente si deve far ricorso a settori diversi del sapere: ai profili giuridico-istituzionali, a quelli dell'economia, che attualmente si estendono a gran parte dell'attività dell'Unione, ma anche alla scienza politica, perché quella europea è una realtà che senza dubbio va inquadrata nel panorama delle istituzioni politiche. È infine necessaria anche la prospettiva storica, nel duplice senso che non si può capire la realtà presente dell'Unione se non si rivolge lo sguardo alla sua formazione; e perché la costruzione europea è fortemente dinamica, in quanto in settant'anni e sino al presente si è continuamente trasformata.

Quindi diritto, economia, politologia, storia. L'Università, è la sua vocazione primaria, procede normalmente per settori sia nella didattica che nella ricerca, ma ci sono problematiche nelle quali l'interdisciplinarietà diventa uno strumento essenziale per capire la realtà, e l'Europa è uno di questi settori.

Un'integrazione informativa sull'Unione europea è necessaria per due ragioni. Prima di tutto perché l'Unione europea è una costruzione molto complessa. Tutte le costruzioni politiche sono complesse ma l'Europa lo è in misura particolare perché da un lato ha una struttura potenzialmente federale, in cui dunque devono cooperare due entità, gli Stati nazionali e l'entità sovranazionale, e già questo crea tutta una serie di problemi tecnici, politici, giuridici. Ma l'Unione europea è complessa anche perché è una costruzione *in fieri, in progress*, per la quale si sono succeduti dal 1950 fino al Trattato di Lisbona del 2007, tutt'ora in vigore, numerosi trattati che l'hanno via via fatta crescere; negli ultimi anni vi è poi stata una serie di interventi ognuno dei quali ha modificato qualcosa, in risposta alla crisi del decennio 2008-2017; interventi anche tecnicamente tutt'altro che semplici, ai quali certamente altri seguiranno.

La seconda ragione è che sui temi europei c'è un deficit d'informazione

molto grave. Nel senso che se ci si limita a recepire le notizie che vengono date dai telegiornali e dalla stampa, compresa la stampa indipendente e i giornali più affidabili e seri, non di rado sfugge l'essenziale. Come spesso succede, i media esaltano i casi critici, gli incidenti di percorso, gli elementi di crisi, gli spunti polemici, mentre per capire cos'è l'Unione europea per lo più queste informazioni sono molto meno rilevanti di quanto possa apparire rispetto ad altri elementi dei quali non si parla. Per esempio la stampa fino a tempi molto recenti non dava se non scarse e occasionali informazioni sul Parlamento Europeo (PE). Ma è il proprio Parlamento europeo che i cittadini dell'Unione eleggono ogni cinque anni dal 1979. E da allora, sia per propria iniziativa, sia perché i successivi trattati ne hanno ampliato le funzioni, il PE ha acquisito sempre maggiore importanza nell'equilibrio istituzionale dell'Unione. Prima è intervenuto l'Atto Unico del 1986, poi il Trattato di Maastricht del 1992, quindi il Trattato di Amsterdam del 1997, il Trattato di Nizza del 2000 e infine, dopo varie vicende, il trattato di Lisbona che è tuttora vigente: ognuno di questi trattati ha ampliato le funzioni del PE, soprattutto ampliando i casi nei quali per l'approvazione di una legge europea, sia una direttiva o sia un regolamento, è richiesto un voto tanto del Consiglio dei Ministri, che rappresenta gli Stati membri, quanto dell'organo rappresentativo dei cittadini, il Consiglio dei ministri dell'UE.

Questa competenza legislativa del PE non copre ancora tutta la legislazione europea perché ci sono campi importantissimi di cui l'Europa ha la competenza in base ai Trattati – come ad esempio in materia di fiscalità, nel campo della politica estera, in molti campi relativi alla giustizia, che ormai fanno parte, insieme alla politica estera, a partire dal trattato di Maastricht, delle competenze dell'Unione – in cui il PE ancora oggi ha poteri quasi nulli, nel senso che in questi ambiti decidono il Consiglio Europeo, cioè il Consiglio dei Capi di Stato o di Governo e/o il Consiglio dei Ministri, quasi sempre con il requisito dell'unanimità. Sicché in queste materie quando si deve affrontare un tema di interesse comune o si raggiunge un accordo unanime oppure non si decide nulla. Il Parlamento in questi ambiti è escluso ed al massimo in qualche caso può esprimere un parere non vincolante.

Ciò nonostante, in moltissime materie anch'esse fondamentali il Parlamento europeo conta. Conta per esempio – ogni trattato ha portato più avanti questo ruolo – nella nomina del Presidente della Commissione e dell'intera Commissione. La Commissione è in sostanza il governo dell'Unione; anche se non esercita ancora tutti i poteri che normalmente il governo di uno Stato nazionale possiede, essa ha una somma di attribuzioni molto importante, sicché il far dipendere la nomina del Presidente della Commissione e dei Commissari da un voto del Parlamento ha costituito un avanzamento considerevole nel processo di democratizzazione dell'Europa.

Insieme al Parlamento europeo, nel processo di nomina della Commis-

sione europea esercita un potere decisivo anche il Consiglio europeo, rappresentante degli Stati membri dell'Unione e composto dai capi di stato o di governo dei medesimi. Questa duplicità di legittimazione va tenuta sempre ben chiara, perché è la formula corretta di una struttura di potere federale, che si fonda ad un tempo sui cittadini nel loro complesso e sugli Stati membri della federazione. In entrambe le strutture può esservi un assetto costituzionale in cui il capo del governo è eletto direttamente – così in Francia, così negli Stati Uniti – ovvero può valere il modello di una repubblica (o di un regno) parlamentare, in cui l'elettore vota per scegliere i propri rappresentanti, titolari anzitutto del Potere legislativo, ma è poi il Parlamento eletto a votare o a revocare la fiducia al Governo. E se la sovranità sta nel cittadino, è corretto che i parlamentari eletti, in un meccanismo di repubblica parlamentare, nominino il governo, il quale quindi, attraverso questo meccanismo, si riporta al cittadino e ai risultati del voto. Questo è appunto il caso dell'Unione europea.

Rammento queste nozioni, che naturalmente voi avete chiare avendo studiato Diritto costituzionale, perché esse non sono altrettanto chiare quando si discute sulla struttura istituzionale dell'Unione europea: infatti è frequente ascoltare, anche da parte di osservatori di formazione giuridica, critiche sulla struttura istituzionale dell'Unione stessa che sarebbe, si dice, burocratica e non democratica. Tesi infondata: se infatti la Commissione ha indiscutibilmente poteri di governo – ma anche poteri di controllo e di iniziativa legislativa – e se come abbiamo visto essa è votata dal Parlamento europeo, che può anche determinarne in ogni momento le dimissioni con un voto di censura, allora è chiaro che siamo in presenza di un assetto costituzionale ispirato ai principi di una repubblica democratica parlamentare coerente con il modello federale, in cui la legittimazione non è solo del Parlamento, cioè della Camera del popolo, ma è anche della Camera degli Stati, perché in esso gli Stati hanno un ruolo costituzionale specifico che non va soffocato. I funzionari della Commissione, a loro volta, dipendono dai Commissari, secondo la logica di ogni governo, nel quale i direttori generali dipendono dal rispettivo ministro.

Una delle affermazioni più ricorrenti sull'Europa è che la prospettiva europeista significhi l'abbandono dello Stato nazionale, anzi addirittura dell'identità nazionale. Questo è falso: l'Unione europea non ha questo scopo. Il Trattato di Lisbona (ma ciò era previsto anche nei Trattati prevenienti) lo afferma chiarissimamente fin dai primi articoli (Tue, art. 4: "L'Unione rispetta l'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e istituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali"). Alla base di questa doppia legittimazione, nazionale ed europea, vi è la giusta percezione che le diverse identità territoriali non sono affatto incompatibili, sono complementari. Ognuno di noi porta in sé tante diverse identità, è cittadino della propria città, è bresciano o milanese ma è anche lombardo, è italiano ma



anche europeo, ed è infine (e tale deve sentirsi) cittadino del mondo. La pretesa di privilegiare l'identità nazionale cancellando le altre non solo è sbagliata perché non ha mai corrisposto alla realtà ma è anche pericolosa e potenzialmente funesta, come la storia del Novecento ha dimostrato. I fautori del sovranismo questo lo dimenticano troppo facilmente.

Il compito dell'Unione europea, in parte già raggiunto, in parte ancora *in itinere*, è di affrontare al livello europeo quei temi, muovere verso quegli obiettivi che gli Stati nazionali non sono più in grado di affrontare. Non ne sono più in grado perché in un mondo globale in cui si stanno delineando alcuni grandi soggetti – anzitutto gli Stati Uniti, la Cina, l'India – se vogliamo come cittadini italiani, tedeschi, francesi, spagnoli contribuire alla costruzione del mondo di domani in una fase così straordinariamente dinamica e anche densa di rischi, lo possiamo fare solo attraverso un'organizzazione più ampia rispetto a quella dei singoli Stati nazionali, cioè come cittadini europei. Ci vuole un'entità maggiore che abbia una possibilità d'impatto che oggi nessuno Stato nazionale da solo possiede ormai più in Europa. Gli Stati nazionali però non vengono cancellati, ed allora ecco la Camera degli Stati accanto al Parlamento europeo.

Questo meccanismo da un punto di vista istituzionale è dunque chiaro. È altrettanto chiaro che non è ancora arrivato a regime, perché dove per prendere una decisione che riguarda l'Unione e che nei Trattati è compresa tra le competenze dell'Unione – per esempio in tema di fiscalità, in tema di politiche sociali, nella politica estera, nelle politiche sull'immigrazione – i Trattati escludono la competenza legislativa del Parlamento europeo e chiedono il voto all'unanimità nei due Consigli, europeo o dei ministri, qui sì siamo in presenza di due difetti capitali di legittimazione democratica: perché non c'è più l'aggancio diretto con i cittadini europei attraverso il Parlamento e perché i componenti dei due Consigli quando si riuniscono costituiscono, ciascuno di essi, un collegio, il quale non può funzionare correttamente se non adottando il principio del voto a maggioranza, cioè abolendo il potere di veto; essi costituiscono come abbiamo visto la Camera degli Stati per quanto riguarda le decisioni di competenza dell'Unione, anche se ognuno dei loro componenti è stato eletto ed è legittimato a livello nazionale.

È uno dei versanti in cui l'Unione è ancora imperfetta. Per questo faccio ricorso all'immagine della cattedrale incompiuta, tuttora in costruzione. Uso la metafora della cattedrale – pensate ad esempio alla Cattedrale di Dresda, distrutta nella seconda guerra mondiale e poi riedificata, che figura nella copertina del mio *Dialogo con un giovane elettore* – per significare due cose. L'Unione europea non è più quel progetto ancora lontano, quel disegno ideale che i precursori e gli stessi padri fondatori avevano sognato, è ormai una realtà possente, da cui dipende gran parte della vita economica, sociale e politica dei cittadini europei. Ma la costruzione non è completa, è ancora molto imperfetta. Ed una costruzione in cui il tetto non è stato completato è una costruzione a rischio.

Siamo in una fase storica e politica in cui i Paesi europei, un po' tutti, ma in particolare il nostro, si trovano di fronte a criticità che prima non c'erano. La grande crisi europea, che l'Europa ha importata dagli Stati Uniti nel 2008, ha creato situazioni di sofferenza, di crisi economica e anche sociale molto gravi, quali non si conoscevano – in tempo di pace – dagli anni '30 del Novecento. Esse sono state combattute in sede europea con tutta una serie di misure che in parte hanno avuto successo, garantendo per esempio la stabilità della moneta. La stabilità della moneta è un valore enorme per ogni collettività, un beneficio di cui troppo spesso coloro che criticano l'euro si dimenticano, perché significa tutelare il risparmio privato – e l'Italia è una terra di risparmiatori – il quale viene messo a rischio in presenza di un tasso di inflazione esorbitante e incontrollato. Talora si dimentica che l'inflazione è, come diceva Einaudi, la più ingiusta delle tasse. E l'ossessione della Germania per una politica di stabilità monetaria (che si riflette nello statuto della Banca Centrale Europea deciso a Maastricht) si spiega perché i tedeschi, i loro padri o i loro nonni, avevano conosciuto un livello di inflazione che è rimasta ben presente nella memoria collettiva. Vi potrei leggere un passo di Remarque, il grande scrittore da cui è stato tratto un bellissimo film, "All'Ovest niente di nuovo", in cui si ricorda che nella Germania degli anni '20 del Novecento addirittura bisognava dopo un'ora di lavoro uscire dall'ufficio con la valigetta carica di cartamoneta perché quello che si poteva comprare in mattinata con un milione di marchi di carta moneta, per esempio un chilo di pane, a sera costava ormai due milioni. È una crisi economica senza la quale probabilmente non vi sarebbe stata la crisi della democrazia tedesca e forse neanche il nazismo. Quindi, benedetta la politica che garantisce la stabilità monetaria: questa è una vittoria dell'Unione europea.

Vi sono però altri campi in cui la risposta dell'Europa non è stata affatto soddisfacente. In particolare, non si è investito abbastanza su beni pubblici europei, come è quello delle energie alternative che riducono la produzione di anidride carbonica distruttiva per il clima, come lo sono le misure a tutela dell'ambiente e del territorio, gli investimenti per la ricerca, le misure sulla sicurezza contro la criminalità organizzata transnazionale. Nelle situazioni di crisi, gli investimenti pubblici sono efficaci al fine di porre in atto politiche anticicliche: mentre l'economia scende, con investimenti pubblici mirati si combattono i rischi di recessione salvando posti di lavoro e creandone di nuovi. È uno strumento che Roosevelt ha applicato negli anni '30 del Novecento per superare la crisi del '29; ed è uno degli strumenti che gli Stati Uniti hanno applicato dopo il 2008, destinando nello spazio di poche settimane 800 miliardi di dollari ad investimenti (uno tra questi ha consentito di salvare la Chrysler, poi vantaggiosamente rivenduta dallo stesso governo alla Fiat); questo si è potuto fare perché gli USA hanno un governo federale dotato degli strumenti di intervento di po-

litica economica di cui l'Unione europea è ancora privo. È uno dei settori nei quali la cattedrale è ancora incompiuta.

Recessione vuol dire che non si creano posti di lavoro, vuol dire che i consumi invece di salire tendono a calare; e dunque scendono – o comunque non salgono – la produzione e il Prodotto nazionale lordo; una situazione patologica, in cui in particolare proprio l'Italia non può intervenire con efficacia a breve termine perché non ha gli strumenti di bilancio sufficienti per fare quegli investimenti di cui parlavo prima. E perché non li ha? Perché ha il debito pubblico più alto fra tutti i Paesi europei. Ogni anno l'Italia deve sottoscrivere 400 miliardi di euro di nuovi titoli, più di un miliardo al giorno. Perché? Perché altrimenti non paga gli stipendi degli impiegati, degli insegnanti, dei poliziotti, perché altrimenti chiudono le scuole, perché altrimenti chiudono gli ospedali. Naturalmente per piazzare 400 miliardi di euro di debito è necessario che qualcuno compri i nuovi Buoni del tesoro. Ma se un Paese è a rischio perché c'è il timore che la sua finanza non regga, chi li acquista è disposto a farlo solo se l'interesse è più elevato, altrimenti non li acquista. E se il debito pubblico sale ancora si crea una situazione per cui il differenziale costituito dagli interessi sul debito (il famoso "spread") non può che aumentare drammaticamente. Il che vuol dire che i 65 miliardi di euro che l'Italia spende attualmente ogni anno sugli interessi del suo debito pubblico diventerebbero 80, 100, 120, 200 miliardi, cioè si andrebbe al default: come di recente è accaduto ad esempio in Argentina. Questo spiega perché l'Italia non può ulteriormente indebitarsi, ma deve invece progressivamente – questo è senz'altro possibile, anche se non possiamo entrare ora nei dettagli – ridurre il proprio debito pubblico.

Basta solo questo per raddrizzare la situazione italiana? E cosa potrebbe fare al riguardo l'Europa?

La mancata crescita che affligge da vent'anni il nostro Paese si deve a un cumulo di fattori, che semplicemente mi limito ad elencare in ordine sparso, perché il discorso sarebbe impegnativo e non possiamo approfondirlo ora: un'evasione fiscale che supera ogni anno i 100 miliardi di euro; una sovrapproduzione normativa (leggi e circolari) che rende spesso inintelligibile e addirittura inapplicabile il diritto vigente (lo dico a voi futuri giuristi); una giustizia civile e penale che supera per i tempi infiniti ogni parametro ragionevole; una malavita organizzata in quattro mafie che ormai si è estesa come una metastasi all'intero Paese alterando gravemente la concorrenza e la legalità; una burocrazia centrale e regionale troppo spesso impreparata e inefficiente. Ognuna di queste patologie può essere curata, ma ciò richiede una volontà politica e una continuità di governo che mancano, il che a sua volta le aggrava ulteriormente. La politica si fonda spesso solo sui sondaggi del giorno prima. E ciò rende impossibile la messa in opera di politiche di alto profilo che guardino al futuro e non all'elezione locale del giorno dopo; e che esigono tempi ragionevoli e con-

tinuità di indirizzo per essere conseguite. Ora, su questi mali solo l'Italia può intervenire, non l'Europa. Questo occorre averlo chiaro.

L'Europa può e dovrebbe invece intervenire su altri fronti. Uno di questi lo ho già menzionato. Occorrono cospicui investimenti su beni pubblici europei: per la tutela del clima e dell'ambiente; per le politiche di investimenti interni ed esterni, in particolare in Africa; per la sicurezza e per la difesa comune ormai a rischio; per la disciplina sulle immigrazioni; per le risorse da destinare alla ricerca di base, fondamentale in un mondo ormai globalizzato in cui molto dipenderà dall'informatica, dalle neuroscienze, dalla genetica, dalle nuove tecnologie; ed altro ancora. Persino il grave declino demografico può essere almeno in parte contrastato con opportune politiche di sostegno alle famiglie e con una politica intelligente e mirata sulle immigrazioni – una politica comune europea – delle quali l'Europa e l'Italia hanno assoluta necessità.

Qui ci imbattiamo in una delle maggiori criticità dell'Unione: c'è una grossa resistenza ad aumentare il bilancio europeo. Il bilancio europeo è l'1% del prodotto interno lordo (Pil) dell'Europa, cioè circa 140 miliardi di euro all'anno. Sono soldi con cui si fanno un sacco di cose, dall'agricoltura alla politica sociale, dalla coesione alla ricerca. Ma è poco: il bilancio federale degli Stati Uniti non è l'1%, è il 20% del Pil. È stato calcolato che se invece dell'1% il bilancio europeo salisse al 2 o al 2,5 % sul Pil dell'Europa, si potrebbero attuare convenientemente sia le politiche di investimento che la difesa comune. E questo si può fare adottando per l'Unione una politica fiscale diversa e più incisiva a livello federale, ad esempio con un sovrapprezzo alle frontiere per le importazioni da Paesi privi di politiche ambientali sul carbonio (carbon price), con bonds destinati agli investimenti (l'Unione europea non ha un centesimo di debito), con una politica che si riassume nella formula del *New Green Deal*, la quale ad un tempo tutela l'ambiente e crea grandi opportunità di lavoro, soprattutto per i giovani oggi e di domani, troppo ingiustamente marginalizzati dalle classi politiche.

La difesa è un altro settore in cui l'Unione ha competenza ma è sprovveduta. È stato calcolato da militari e da statistici in più occasioni che mettendo insieme le spese di tutti gli Stati europei per la difesa, questa somma è pari alla metà di quello che gli Stati Uniti spendono per la difesa. Ma in termini di efficienza non è la metà: è un decimo. E questo vi dice quali sarebbero le economie di scala nel caso ci fosse effettivamente una difesa comune, come finalmente almeno in parte si sta cominciando a fare proprio negli ultimi anni grazie – gli va accreditato almeno questo merito, è uno dei pochi che gli si possono riconoscere – al Presidente degli Stati Uniti Trump, quando ha dichiarato “noi non siamo più disposti a spendere così tanto per la difesa degli altri”. Lui lo fa in realtà nell'interesse degli Stati Uniti, ma il concetto è giusto: la difesa, ciascuna regione del mondo la deve garantire da sola, benché in cooperazione o in alleanza con altri. E per i Paesi europei questo può farlo solo l'Unione.

L'altro grande elemento di crisi lo ho appena menzionato, è stato ed è quello delle migrazioni, in parte dovute anche alle politiche miopi e controproducenti che l'Occidente ha compiuto in alcuni Paesi del Medio Oriente, anzitutto in Libia e in Siria, ma non solo. Le immigrazioni – oggi in decrescita, ma il rischio di nuove ondate esiste – ha creato un allarme sociale molto forte, in parte giustificato, in parte ingiustificato, spesso esaltato con dati fasulli dai media. Un conto è il tasso di immigrazione percepito ed un altro conto è quello reale. Attraverso i sondaggi è risultato che mediamente gli italiani pensano che la popolazione in Italia sia composta da un 25% di immigrati. È un dato falso, perché il tasso di immigrati in Italia è dell'8.5 % ed è inferiore a quello della Germania, della Francia, del Belgio. Sono tanti, certamente, ma non sono un quarto della popolazione. Caso mai sono distribuiti male, sono gestiti male. Questo è un altro discorso che in parte dipende dall'Italia e in parte dipende dall'Europa.

Desidero aggiungere ancora un punto, che ritengo rilevante. Oggi proprio voi giovani siete particolarmente sensibili alle quelle grandi sfide del presente che hanno dimensioni planetarie, dal clima all'ambiente e alla biodiversità, dalla fame nel mondo al rischio nucleare. Quelli di voi che sono più consapevoli di questi problemi potrebbero pensare che il quadro europeo, dunque lo stesso progetto dell'Unione, siano ormai insufficienti a fronteggiare questi aspetti di un mondo ormai globalizzato. Ciò che vorrei dirvi è che tutto ciò è vero, ma che non per questo l'obiettivo di un'unione politica dell'Europa ha perso di importanza e di attualità, al contrario. Perché dico questo? Perché proprio di vista dei traguardi più ampi e ambiziosi, dai quali dipende il futuro del pianeta e dello stesso genere umano, il soggetto politico più maturo e più avanzato è, già oggi, costituito proprio dall'Unione europea: sul clima, sull'ambiente, sulla lotta alle povertà, su quello che si chiama lo stato sociale, sull'avversione alle guerre e sulla pace l'Europa è all'avanguardia. Ma per far avanzare a livello mondiale queste idealità cosmopolitiche occorre la presenza di soggetti politici reali, che le promuovano in modo credibile sul fronte dei rapporti internazionali. Il primo di questi soggetti potrà essere proprio l'Unione europea, se e quando raggiungerà l'assetto della piena maturità, del quale abbiamo parlato. L'apertura cosmopolitica è infatti nel codice genetico del progetto europeo sin dall'inizio. Esso si può riassumere così: “unire l'Europa per unire il mondo”.

### *Domande*

**Prof. Sciumè** – Grazie per questo inquadramento di grandissima efficacia che anche rende ragione di tanti piccoli equivoci che fanno poi un grosso equivoco che genera un giudizio distorto. Adesso io darei subito la parola a chi volesse intervenire.