

**L'UNIONE EUROPEA A UN BIVIO: RIUSCIRÀ A DIVENTARE  
UN'UNIONE SOVRANAZIONALE?  
UNA NOTA A PROPOSITO DI UN RECENTE VOLUME**

**di Renata Targetti Lenti**

L'Unione Europea ha superato due gravi crisi in poco più di un decennio: la pandemia da Covid è esplosa infatti poco tempo dopo la fine di una grave crisi finanziaria globale mentre una terza crisi - quella bellica - è ancora in atto. Fino ad oggi la risposta alle crisi è stata positiva: sono state infatti deliberate fonti di finanziamento innovative come gli eurobonds e nuove tasse che affluiscono direttamente al centro (*carbon border tax, digital tax*), sussidi a fondo perduto e prestiti agli stati membri più colpiti dalla crisi pandemica. Sono stati inoltre introdotti requisiti impegnativi per l'elaborazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, procedure rigorose di controllo dell'impiego dei fondi, condizionalità nell'erogazione degli stessi basate sul rispetto dello stato di diritto. Sono stati inoltre introdotti cambiamenti nel funzionamento e nelle relazioni tra Consiglio, Commissione, Parlamento e Banca Centrale. Le crisi quindi, anziché aggravare le divisioni interne, hanno suscitato reazioni di solidarietà collettiva sia dei cittadini sia delle istituzioni europee: si tratta infatti di passi significativi verso una maggiore integrazione politica europea. L'Unione sembra pertanto essersi rafforzata, anche se è ben lontana dal costituire un'unione politica sovranazionale. Il percorso di integrazione che stava lentamente avanzando, pure se attraverso processi complessi e faticosi, può essere tuttavia messo seriamente a rischio dal conflitto fra Russia e Ucraina, le cui conseguenze economiche, sociali e politiche su tutti i paesi dell'Unione sono in atto ed in parte non prevedibili.

Come osserva Alberto Martinelli in un recente saggio (*L'Unione*

Università di Pavia, Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere, Milano.

*Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, Federalismi.it, n. 5, 2022) “affermare che l’Unione post-crisi sarà più forte non significa, tuttavia, ignorare né l’opposizione alla cessione di ulteriori quote di sovranità al livello sovranazionale dei nazional-populisti euroscettici... né la contrarietà dei paesi frugali a perpetuare forme di condivisione del debito e a creare un Tesoro europeo” (p. 23). Il cammino verso una vera e propria integrazione non solo economica, ma anche politica e sociale, è probabilmente ancora molto lungo e l’esito di questo ambizioso progetto dipenderà dal sostegno popolare e dalla partecipazione democratica in ogni paese dell’Unione. Per questo è necessario analizzare le numerose condizioni storiche, politiche, economiche e sociali che, nel lungo periodo, hanno caratterizzato il processo di formazione dell’Unione, nonché le condizioni attuali che condizioneranno il futuro dell’integrazione. In questa analisi consiste il contributo del volume *European Society* (BRILL, Leiden), paperback, 2021, pp. 388, di Alberto Martinelli e Alessandro Cavalli.

Alberto Martinelli è professore emerito di Scienza politica e Sociologia nell’Università degli Studi di Milano, dove ha insegnato dal 1969 ed è stato Preside dal 1987 al 1999: ha inoltre insegnato e svolto ricerche in numerose Università americane ed europee. È stato Presidente dell’*International Social Science Council* dal 2013 al 2018 e dell’*International Sociological Association* dal 1998 al 2002. È inoltre Presidente della Fondazione AEM del Gruppo A2A dal 2012 e Vice Presidente di *Science for Peace* della Fondazione Veronesi. È autore di numerosi volumi e saggi sui rapporti tra economia, politica e società, sulla modernizzazione e lo sviluppo sostenibile, sulla comparazione fra sistemi sociali e politici e sulla riforma delle istituzioni dell’Unione, nonché sulla cittadinanza europea, gli attori e i modelli della *governance* globale: è inoltre membro dell’Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere. Alessandro Cavalli è stato professore ordinario di Sociologia nell’Università di Pavia dove ha insegnato dal 1967, ma ha insegnato anche in numerose Università straniere; è stato membro del Comitato direttivo dell’*Enciclopedia delle Scienze Sociali* edito dall’Istituto dell’Enciclopedia Italiana dal 1984 al 1998. È stato Presidente dell’Associazione *il Mulino* dal 2003 al 2009. Attualmente è direttore responsabile di *Mundus*, Rivista di Didattica della Storia, nonché membro dell’*Academia Europaea*, dell’*Accademia delle Scienze di Torino* e membro corrispondente

dell'Accademia Nazionale dei Lincei. Nel 2010 gli è stato conferito il premio Antonio Feltrinelli dall'Accademia Nazionale dei Lincei.

L'Unione si trova, oggi, di fronte ad un vero e proprio bivio, ovvero se portare o meno a compimento il processo di integrazione non solo economica ma anche politica: l'esito dipenderà anche dai passi fatti fino ad ora dai punti di vista economico, politico e sociale, ovvero tenendo conto della necessità di rendere compatibili e integrabili le diverse identità nazionali. Si tratta di un progetto di grande rilevanza, caratterizzato da aspetti che meritano di essere discussi non solo a livello accademico, ma anche di essere resi comprensibili dai "cittadini europei", giovani e meno giovani. È questo l'impegnativo compito di cui si sono fatti carico Martinelli e Cavalli nel volume *European Society*, volume molto articolato e complesso, composto da una Introduzione e da 14 capitoli: i primi hanno natura storico-istituzionale, quelli dal nono al quattordicesimo hanno natura principalmente politica e il loro *focus* è concentrato su temi quali il sistema politico comunitario, i partiti e i gruppi di pressione nell'Unione, i caratteri del *Welfare State*, le caratteristiche dei diversi sistemi economici, la gestione della crisi finanziaria globale.

Nell'Introduzione vengono discusse le principali tematiche relative al percorso finalizzato alla costruzione dell'Unione, analizzandone gli aspetti storici, istituzionali e politici e sottolineando gli ostacoli che ne hanno impedito finora la completa realizzazione. La storia dell'integrazione europea è presentata a partire dalle sue radici ideali come il Manifesto di Ventotene e il discorso di Churchill agli studenti dell'Università di Zurigo del 1946, ma anche da quelle di natura politica come i Trattati di Roma, di Maastricht e di Lisbona oltre alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La tesi degli autori è che il processo di formazione dell'Unione sia stato guidato dalle *élites*, con un coinvolgimento limitato e reazioni ambigue da parte dell'opinione pubblica. Per questa ragione l'Unione non sembra potere essere legittimata come l'esito di un processo democratico: tuttavia può aspirare a divenire una vera e propria "nazione", anche se diversamente da quanto è avvenuto storicamente nei singoli stati. In Europa, diversamente dagli Stati Uniti, il carattere di identità nazionale, ed in particolare la lingua, rende problematica e difficile una vera e propria "rottura" dei cittadini con le precedenti appartenenze nazionali.

Il tema della costruzione di una identità europea viene discusso nel

primo capitolo. Si sottolinea, innanzitutto, come nei diversi paesi europei si possa individuare un nucleo comune di valori: “le diverse identità dei popoli europei coesistono con una comune identità europea che è il portato di una eredità storica (la filosofia greca, il diritto romano, la tradizione religiosa ebraico-cristiana, la civiltà rinascimentale), ma che si è cristallizzata con l’avvento della modernità in uno specifico nucleo valoriale e istituzionale organizzato intorno al rapporto dialettico tra razionalità e individualismo/soggettività. Queste radici comuni sono caratteristiche europee di lungo periodo, ma cristallizzate nello specifico contesto storico della modernità e della cultura dell’Illuminismo, avendo avuto come esito la nascita di fondamentali innovazioni scientifico-tecniche, economiche, politiche e culturali: il capitalismo di mercato, la liberaldemocrazia, lo stato nazionale, le grandi università di ricerca” (p. 21).

La libertà, che è strettamente legata all’individualismo/soggettività, rimane probabilmente tuttora il valore fondamentale, essendosi sia rafforzato nel tempo, sia esteso dalla difesa della pace, della democrazia politica liberale e della libertà economica alla tutela dei diritti umani codificati nella Carta dei diritti di Nizza. “La promozione della scienza, strettamente legata alla razionalità, continua ad essere un altro valore fondante, costantemente ribadito nei documenti dell’Unione Europea come quello che delinea la “Strategia di Lisbona” volta a trasformare l’economia europea in un’economia basata sulla conoscenza: la più competitiva e dinamica al mondo” (p. 34).

I valori comuni di base si sono consolidati nel tempo anche se hanno assunto significati differenti nelle diverse fasi dell’integrazione e nei diversi paesi. Non si può negare, e gli autori ne sono consapevoli, che il progetto europeo sia molto ambizioso perché si propone di costruire l’unità attraverso la diversità, confutando le convinzioni secondo le quali il diverso sarebbe intrinsecamente ostile e l’identità si potrebbe costruire solo sul contrasto tra “noi” e “loro”. Un’identità europea deve essere sì costruita, ma non in opposizione alle identità nazionali, bensì grazie ad un ri-orientamento in senso inclusivo, ed in un certo senso più debole, di una identità comune rispetto alle identità nazionali tradizionali. Questa nuova identità sembra essere più adatta alle caratteristiche del governo democratico in un mondo globalizzato nel quale prevalgono, o dovrebbero prevalere, cooperazione multilaterale e relazioni internazionali pacifiche. “Il progetto europeo

nasce dalla decisione di porre fine alle guerre civili europee e dalla percezione di interessi economici comuni, ma per realizzarlo richiede il rafforzamento di valori, atteggiamenti culturali, istituzioni specifiche: libertà politica ed economica, democrazia costituzionale, stato di diritto, razionalità scientifica e stato sociale” (p. 23). Nella prospettiva delineata gli autori ritengono che il progetto dell’Unione sia ancora moderno, orientato ad un futuro che può e deve essere migliore del presente e del passato, un progetto aperto e dinamico, caratterizzato da processi di integrazione “spontanei” e “dal basso” piuttosto che imposti dalle istituzioni dall’alto.

Il secondo capitolo è dedicato ad esplorare il tema del nazionalismo con particolare riferimento al suo ruolo all’interno dell’Unione. Secondo Martinelli il nazionalismo “è un aspetto fondamentale della cultura e delle istituzioni della modernità anche se, sia come ideologia che come movimento politico, rielabora materiali simbolici premoderni come l’etnicità, con l’obiettivo di formare una nuova identità collettiva e una nuova base della solidarietà in una moderna società di individui. Il nazionalismo... ha svolto un ruolo chiave in entrambe le principali forme di risposta alla questione cruciale di come le società moderne possano stabilire un’effettiva connessione Stato-società e riconciliare gli interessi pubblici dei cittadini e gli interessi privati di individui egoisti” (p. 44). Il nazionalismo è strettamente correlato all’insieme delle trasformazioni economiche, politiche e socio-culturali che caratterizzano il percorso verso la modernità (industrializzazione, burocratizzazione, democratizzazione, comunicazione di massa). Sotto questo profilo è connaturato all’evoluzione di una economia di mercato, ma potrebbe costituire un ostacolo per la costruzione di uno stato sovranazionale.

Martinelli osserva come la nascita della Comunità Europea alla fine della seconda guerra mondiale fosse “radicata nel desiderio di porre fine alle ‘guerre civili’ della moderna storia europea e di evitare l’impatto disastroso del nazionalismo aggressivo.... La questione del nazionalismo è al centro di due principali contraddizioni dell’integrazione europea. Il primo è la formazione di un’unione sovranazionale che utilizza le nazioni come elementi costitutivi di base, ma pretende di sbarazzarsi delle relative ideologie nazionaliste. Il secondo è la contraddizione tra il trasferimento di porzioni crescenti di sovranità nazionale dal livello degli Stati nazionali a quello

sovranazionale... e l'ancora insufficiente trasferimento di impegno e lealtà dei cittadini degli Stati membri verso la comunità sovranazionale in evoluzione e le istituzioni europee” (pp. 53-54).

Dal momento che la costruzione europea richiede che le nazioni rimangano “i mattoni” dell'unione sovranazionale, occorre rispettare il sentimento di appartenenza alle singole nazioni da parte dei cittadini pur cercando di costruire una sorta di “patriottismo europeo”. La globalizzazione e le ricorrenti crisi hanno creato instabilità politica, disoccupazione e crescita delle diseguaglianze, a cui bisogna aggiungere la pressione esercitata dai flussi migratori. Questi fenomeni hanno favorito la nascita di movimenti populisti che devono essere distinti dal concetto di nazionalismo, ma possono creare seri ostacoli al processo di integrazione. Proprio le diverse forme di populismo hanno infatti finito con l'erosare la capacità di governo da parte degli stati nazionali: sarebbe quindi necessario un recupero di “sovranità” grazie alla costruzione di una “governance” sovranazionale, ma ciò può avvenire “solo in misura limitata perché l'UE è ancora incompiuta in questa area e soffre anche di un deficit democratico” (p. 60).

La prospettiva storica e sociologica è esplorata nei capitoli dal terzo al nono. L'evoluzione dell'Europa fino ad arrivare all'Unione è analizzata discutendo alcuni temi centrali quali lingue, religioni, università, città, popolazione, diseguaglianze. Le lingue ufficiali/nazionali sono ben 40 più altre 13 riconosciute, come il catalano e il ladino. Alcune, come lo spagnolo, il francese e l'italiano, hanno radici comuni che le rendono reciprocamente comprensibili. Altre invece, pur avendo radici comuni, sono talmente differenti da non poter essere reciprocamente comprese. La prospettiva che si arrivi ad una situazione di “plurilinguismo”, ovvero che in ogni paese si apprenda almeno una lingua differente da quella nazionale, è possibile, ma è certamente impossibile eliminare il multilinguismo. Di tutte le lingue una si è rivelata comunque predominante: l'inglese, la cui diffusione ha grandemente facilitato gli scambi di ogni tipo, da quelli di lavoro a quelli culturali: questi, del resto, sono l'esito dell'intensificarsi dei flussi migratori all'interno dell'Unione.

Il capitolo quarto sulle religioni è fortemente impregnato di storia. Viene sottolineato il predominio del Cristianesimo nelle sue diverse varianti dipendenti dalle fratture tra Oriente e Occidente, tra Riforma e Controriforma. Vengono descritti con precisione le guerre di religione

e i moderni processi di secolarizzazione che hanno prodotto una netta separazione tra Stato e Chiesa. Si sostiene che il grado di religiosità è ancora forte e presente sia pure in forme diverse dal passato. Vengono messe in luce, in particolare, le difficoltà connesse alla necessità sempre più incalzante di far coesistere religioni diverse, in particolare la cristiana con quella musulmana che si è radicata in seguito ai flussi migratori dai paesi asiatici ed africani. È, quest'ultimo, un tema di grande attualità e rilevanza, definito dagli autori come una sorta di *modern fundamentalism*, che può costituire un serio ostacolo ai processi di integrazione.

Il capitolo quinto sulle università descrive l'evoluzione di questa importante istituzione, mettendone in luce la rilevanza per lo sviluppo delle scienze e della ricerca. Vengono trattati diversi aspetti: il passaggio da università di *élite* a università di massa verificatosi dopo il 1945; il processo di convergenza verso standard di qualità comuni; la differenziazione strategica tra atenei dedicati prevalentemente alla ricerca e altri soprattutto alla didattica. Viene sottolineato il contributo del cosiddetto processo di Bologna che, attraverso il progetto Erasmus, ha consentito una mobilità molto elevata tra gli studenti dei diversi paesi, fattore molto importante di reciproca conoscenza e di accelerazione verso la formazione di una identità europea.

Il capitolo sesto è una storia dei processi di urbanizzazione. Si osserva come sia stato antico in Europa il processo di formazione delle città e quanto problematici siano stati i rapporti con la campagna. L'evoluzione delle città rispecchia quella delle attività produttive, sulla base della distinzione tra attività prevalentemente commerciali e attività industriali. Vengono ben delineati i rapporti tra evoluzione della struttura produttiva e trasformazione delle classi sociali. Ci si sofferma in particolare sulla globalizzazione, che ha modificato le catene del valore e con esse la natura delle città, alcune delle quali sono diventate essenzialmente centri finanziari, alterando radicalmente la propria fisionomia rispetto al passato.

Il capitolo settimo è dedicato ai fenomeni demografici: dinamica della popolazione e mutamenti delle strutture familiari. Gli aspetti principali sono noti: diminuzione del tasso di natalità, aumento della popolazione anziana, modifica della composizione familiare con crescita delle unità composte da un solo individuo. Vengono messe in luce le differenze esistenti tra i paesi del Nord e quelli del Sud Europa,

cercando non solo di descrivere ma anche di individuare i fattori responsabili delle differenze: fattori culturali ma anche socio-politici, ovvero dipendenti dalle diverse politiche di sostegno offerte alle famiglie da parte dello stato. Non v'è dubbio che le decisioni riproduttive sono influenzate dall'esistenza o meno di politiche sociali e di strutture adeguate come gli asili nido e il tempo pieno a scuola.

Il capitolo ottavo analizza uno dei temi più discussi delle società moderne, cioè la natura e l'impatto dei flussi migratori. Vengono analizzate sia la dimensione quantitativa sia quella qualitativa del fenomeno con riferimento alle cause dei flussi (guerre, carestie) nonché alle prospettive di integrazione e di inserimento nelle diverse realtà europee. Questo aspetto è discusso tenendo conto delle diversità di natura culturale e religiosa nei diversi flussi in arrivo.

Il capitolo nono tratta le disuguaglianze di reddito e di ricchezza. Il primo significativo confronto è con gli Stati Uniti. I dati disponibili consentono di affermare che “se si vuole vivere dove le disuguaglianze sono meno marcate non c'è dubbio che si debba scegliere l'Europa... in Europa il 10 per cento più ricco della popolazione riceve 'solo' il 37 per cento del prodotto interno lordo (PIL), mentre negli Stati Uniti (USA) e in Canada la quota del 10 per cento più ricco ammonta al 47%” (p. 196). Non si deve dimenticare, tuttavia, che esistono ancora significative differenze nei livelli di reddito pro-capite tra i paesi del nord Europa, i più ricchi, e quelli del sud Europa, con l'Italia in una posizione intermedia. È interessante notare come vi sia una sorta di correlazione negativa tra il reddito pro-capite e l'indice di disuguaglianza più noto, quello di Gini. I paesi nordici, più ricchi, risultano più egualitari oltre che caratterizzati da una maggiore mobilità sociale. Gli indicatori sociali del livello di benessere (salute, educazione, abitazioni) risultano positivamente correlati con gli indicatori reddituali. Sulla base di uno specifico indicatore denominato *Social Equality Index* è possibile stilare una graduatoria: “i primi tre paesi con i punteggi più alti di parità sociale appartengono alla Scandinavia: Svezia, Finlandia e Danimarca” (p. 221). Si può concludere con le seguenti considerazioni: l'Unione ha tentato di ridurre questi divari, tra nazioni ed entro le diverse nazioni, mediante la politica dei fondi strutturali, cioè destinando una quota consistente del bilancio comunitario al sostegno dello sviluppo delle regioni più arretrate e all'aumento della coesione sociale. Lo sforzo, tuttavia, deve

considerarsi ancora insufficiente a bilanciare le differenze tra i diversi paesi (p. 223).

Nel decimo capitolo viene delineata l'architettura istituzionale dell'Unione, definita come un esperimento politico che “procede per accelerazioni e rallentamenti, con continui aggiustamenti; è stato ironicamente definito UPO – un oggetto politico non identificato (da Jacques Delors) o un calabrone che vola nonostante la sua struttura” (p. 224). Vengono discusse tre interpretazioni alternative della natura istituzionale dell'Unione. La prima la considera come risultante di accordi intergovernativi, la seconda la vede come “un sistema politico quasi federale, sovranazionale”, la terza come “una struttura di livelli stratificati di autorità politiche” (p. 225). Gli autori evidenziano i limiti di queste impostazioni e ritengono che l'obiettivo principale dell'Unione sia la creazione di un mercato unico. La moneta comune, le politiche sociali e ambientali, la regolamentazione di bilancio e persino le politiche del secondo e del terzo pilastro sono in qualche misura legate all'obiettivo principale. L'Unione “non ha sostituito i governi degli Stati membri, ma ha acquisito responsabilità normative senza precedenti” (p. 227): affermazione ampiamente documentata dalla rassegna storica dei trattati, con l'analisi della struttura e dei compiti delle istituzioni comunitarie (Consiglio, Commissione, Parlamento, Corte di Giustizia, Banca Centrale Europea), della natura degli atti legislativi e delle procedure di *policy-making*. Si osserva come l'attuale Trattato di Lisbona delinea un'architettura istituzionale che mira a integrare e a completare le prospettive intergovernative e comunitarie. Il processo decisionale dell'Unione riflette, infatti, “il dualismo tra metodo sovranazionale e metodo intergovernativo ed è influenzato dalla complessità della governance multilivello, che implica un esercizio congiunto di competenze e responsabilità” (p. 241): per superare questo limite, che rende spesso difficile raggiungere obiettivi condivisi, sarebbero necessarie alcune importanti riforme istituzionali.

Nel capitolo undicesimo vengono analizzati importanti temi di natura politica che riguardano l'esistenza di più partiti e di diversi gruppi di pressione. Esistono, all'interno del Parlamento europeo, due tipi diversi e complementari di partiti politici europei: partiti politici a livello europeo (*europarties*) – che sono federazioni di partiti transnazionali – e gruppi di partiti sovranazionali (*EP groups*). Vengono

evidenziate le caratteristiche di entrambe le tipologie: gli europartiti sono alleanze politiche che fanno riferimento ai partiti nazionali, nate con l'intento di rafforzare l'integrazione e l'identità europea. La loro natura e composizione è ancora in corso di definizione "dal momento che la proposta della Commissione di modificare il loro statuto/regolamento è ancora oggetto di discussione da parte del Consiglio e del PE" (p. 245) con l'obiettivo di rafforzarne la dimensione europea. Nonostante tali sforzi, la loro capacità di incidere politicamente è ancora debole e non sono ancora del tutto chiari i rapporti tra gli europartiti e i gruppi EP: sono autonomi tra di loro ed esercitano funzioni differenti. Gli europartiti (attualmente 10) sono una federazione transnazionale di partiti nazionali e la loro attività principale è quella di influenzare le scelte strategiche dell'Unione. I gruppi EP, invece, sono raggruppamenti dei membri eletti al Parlamento europeo in apposite elezioni. Esistono almeno due ragioni per spiegare la scarsa influenza sia degli europartiti sia dei gruppi EP. Innanzitutto la reale influenza sulle decisioni dell'Unione viene esercitata dai partiti nazionali attraverso il Consiglio; in secondo luogo la complessità dei sistemi elettorali differenti rende difficile il conseguimento di un efficiente coordinamento a livello europeo. Si discute anche della proliferazione, probabilmente eccessiva, dei gruppi di interesse attivi a Bruxelles e dei fattori che rendono molto influenti i gruppi "economici", in particolare quelli imprenditoriali e quelli finanziari.

Il capitolo dodicesimo sul Welfare State identifica alcuni tratti comuni di un "modello sociale europeo" – sistema di welfare non solo residuale, *flexicurity*, relazioni industriali istituzionalizzate con contrattazione collettiva – e riepiloga la classificazione dei sistemi di welfare, i cambiamenti e i ridimensionamenti verificatisi nello Stato sociale negli ultimi decenni. Pur senza leggere l'integrazione europea come una minaccia nei confronti dei compromessi sociali nazionali, si riconosce che nell'Unione si registra un'asimmetria sostanziale tra politiche economiche (sempre più omogenee) e politiche sociali (lasciate ai singoli Stati membri), asimmetria che il rigore finanziario tramuta in circolo vizioso. La risposta risiede, oltre che in un riorientamento delle politiche sociali nazionali, nella definizione di regole e standard sociali minimi su disoccupazione, salari e redditi minimi, con adeguato monitoraggio e una procedura europea di infrazione.

Il capitolo tredicesimo ricostruisce le tappe dello sviluppo economico europeo a partire dalla creazione del mercato unico fino alla stagflazione degli anni Settanta ed al crescente rafforzamento dell'integrazione economica. Viene sottolineato come i mutamenti dell'economia europea siano stati il risultato dei profondi cambiamenti subiti dal capitalismo, passato da capitalismo industriale e finanziario basato prevalentemente su industrie nazionali, ad un'economia globalizzata caratterizzata da decentramenti produttivi e da allungamento delle catene del valore. Si sottolineano anche le profonde trasformazioni nel tessuto industriale prodotte dalle innovazioni tecnologiche e dal progressivo affermarsi della digitalizzazione. L'impostazione neo-liberale si è dimostrata più resistente del previsto e caratterizza la natura dei diversi trattati che hanno accompagnato la nascita e l'evoluzione dell'Unione.

Il Trattato fondativo dell'Unione, noto come Trattato di Maastricht, siglato nel 1992 tra gli allora dodici stati membri della Comunità Europea, ha rappresentato una ulteriore tappa nel processo di integrazione europea con riferimento, principalmente, alle disposizioni in vista di una cittadinanza europea condivisa, per l'eventuale introduzione di una moneta unica e (con meno precisione) per una politica estera e di sicurezza comuni. Sebbene tali elementi siano stati considerati la prefigurazione di una "Europa federale", il fulcro del dibattito costituzionale si è spostato sul successivo Trattato di Lisbona del 2007. A causa della crisi del debito dell'Eurozona (2009), il principale riferimento al Trattato di Maastricht ha riguardato le regole di conformità – i "criteri di Maastricht" – introdotti per giungere ad una vera e propria unione monetaria con una moneta comune, l'euro. A tale scopo il Trattato aveva stabilito che gli Stati membri dovessero adottare politiche, in particolare di bilancio, aderendo ad alcuni criteri comuni il cui rispetto doveva essere oggetto di "reciproca sorveglianza". I quattro "criteri di convergenza", impongono il controllo dell'inflazione, del debito pubblico e del disavanzo pubblico, della stabilità del cambio e dei tassi di interesse interni. Il rispetto dei criteri di Maastricht ha tuttavia condotto all'adozione di politiche restrittive, aggravando gli effetti negativi della crisi finanziaria del 2008 in molti paesi, in particolare in Grecia, sollevando quindi numerose critiche.

Allo scopo di assicurare la stabilità delle economie europee è stato inoltre introdotto un criterio più restrittivo rispetto a quelli di Maastricht:

il principio del pareggio di bilancio (*Fiscal Compact*). Il “Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell’Unione” è stato firmato da 25 paesi il 2 marzo del 2012. Si tratta di un accordo che prevede vincoli economici comuni con l’obiettivo di contenere il debito pubblico nazionale di ciascun paese firmatario, garantendo il principio dell’equilibrio di bilancio. In Italia il patto venne firmato dal governo tecnico guidato da Mario Monti, con l’obiettivo di fare uscire l’Italia da una grave crisi economica e finanziaria: con la firma del *Fiscal Compact* si è accettato di cedere una parte della propria sovranità economica all’Unione, così da promuovere vincoli economici e fiscali comuni. Il principio cardine del Trattato è l’inserimento del pareggio di bilancio di ciascuno Stato in disposizioni vincolanti e permanenti, preferibilmente di rango costituzionale. In Italia il principio dell’equilibrio di bilancio è stato inserito nella Costituzione mediante la modifica degli articoli 81, 117 e 119 nell’aprile del 2012. Il secondo vincolo del Trattato consiste nell’obbligo di non superare la soglia dello 0,5% del deficit strutturale (quello non collegato alle emergenze) rispetto al Pil. È inoltre previsto l’obbligo, già contenuto nel Trattato di Maastricht, di mantenere al massimo al 3% il rapporto tra deficit e Pil.

Di fronte agli effetti recessivi delle politiche adottate per contrastare la crisi finanziaria del 2008 la politica della Banca Centrale Europea è diventata meno restrittiva. La prima significativa iniziativa è stata adottata da Draghi pronunciando la frase *Whatever it takes* nel 2012 in occasione della crisi del debito sovrano europeo, per indicare che la BCE avrebbe fatto appunto “tutto il necessario” per salvare l’euro da eventuali attacchi speculativi. Draghi tenne effettivamente fede alla promessa: nel settembre 2012 presentò le *Outright Monetary Transactions*, cioè un piano di acquisto diretto da parte della BCE dei titoli di Stato a breve termine (scadenza da 1 a 3 anni) emessi da paesi in difficoltà della zona euro. Nel gennaio 2015, inoltre, Draghi introdusse anche un programma di allentamento quantitativo (*Quantitative Easing*) per ben mille cento miliardi di euro, che ha sostenuto ulteriormente il mercato dei titoli di Stato europei e posto fine alla crisi del debito europeo. Da allora la BCE ha incarnato il ruolo di istituzione garante del sistema della moneta unica, con risolutezza e velocità di intervento. Queste politiche hanno consentito non solo di evitare di nuovo fenomeni recessivi, ma hanno stimolato la crescita, almeno fino all’insorgere della pandemia del 2020.

Durante la crisi pandemica, a partire da marzo 2020, grazie alla *general escape clause* la cui scadenza è prevista nel gennaio 2024, le regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita sono state temporaneamente sospese. Le precedenti regole erano state oggetto di numerose critiche già in passato, ma anche nel periodo post-pandemia: porterebbero infatti ad aggiustamenti fiscali eccessivi, specie nei paesi con elevato debito pregresso, a discapito della crescita. La Commissione Europea ha dunque avanzato un'ipotesi di riforma che si tradurrà in una serie di proposte legislative da sottoporre al Consiglio e al Parlamento Europeo. La riforma prevede regole differenziate per i paesi a seconda dei loro livelli di debito e attribuisce un ruolo maggiore alle scelte autonome dei paesi ad alto debito nel garantire una riduzione graduale del rapporto debito/Pil. Vengono inoltre semplificati i meccanismi di controllo, abbandonando il riferimento a variabili non osservabili come l'*output gap*; di contro, verrebbero rafforzati i meccanismi sanzionatori.

Nel frattempo, nel dicembre 2020 è stato adottato il cosiddetto *Next Generation EU*, un pacchetto di ripresa economica dell'Unione per sostenere gli Stati membri nel periodo successivo alla pandemia di COVID-19, in particolare quelli che ne sono stati particolarmente colpiti. All'interno del programma si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con un pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione in risposta alla crisi pandemica. La principale componente del programma è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), che ha una durata di sei anni, 2021-2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 sovvenzioni, 360 prestiti a tassi agevolati).

L'unione monetaria e l'adozione dell'euro nel 1999 sono stati un'importante passo verso l'integrazione, anche se l'esito è ancora inferiore alle attese. Mancano ancora alcuni importanti riforme come una politica fiscale comune: se questa fosse attivata minori sarebbero gli squilibri e la competizione tra i diversi stati per attrarre investimenti esteri. La crisi finanziaria del 2008 ha rivelato quanto debole sia la capacità di contrasto da parte dell'Unione. Sia la strategia di *Quantitative Easing* della BCE sia la leva finanziaria del Piano Juncker hanno avuto effetti positivi, ma insufficienti a far ripartire la crescita. Fino ad ora ha prevalso il metodo intergovernativo nelle

decisioni di politica economica e dunque una sorta di coordinamento tra gli interessi nazionali, piuttosto che una strategia comunitaria. Sarebbero auspicabili alcune misure: coordinamento di tutte le politiche economiche e fiscali; bilancio europeo fondato sul potere di imposizione, con possibilità di investimenti pubblici per ridurre gli squilibri strutturali; emissione di Eurobond e parziale messa in comune del debito sovrano a fini antispesulativi; investimenti in infrastrutture nei settori energetico e dei trasporti.

Il capitolo quattordicesimo, conclusivo, è dedicato a proporre alcune riforme istituzionali per migliorare il funzionamento dell'Unione, che dovrebbero accompagnare e completare le riforme economiche. Innanzitutto, osservano gli autori, occorre abolire la pratica del veto nel Consiglio, che impedisce molto spesso di giungere a decisioni comuni. Al posto del veto dovrebbero essere introdotte "maggioranze superqualificate". "Il metodo della cooperazione rafforzata dovrebbe essere perseguito da gruppi di Stati membri che decidono di avanzare sulla strada dell'integrazione sovranazionale" (p. 341). A questo proposito si propone di configurare un sotto-insieme del Parlamento che rappresenti l'Eurozona, per facilitare i processi decisionali. La necessità di riformare l'Unione, del resto, è stata recentemente ribadita dalla Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen. Numerose sono le innovazioni da introdurre: un bilancio comune che consenta autonomia di spesa rispetto agli stati nazionali; un Tesoro europeo che abbia la possibilità di emettere eurobond; una politica di difesa e sicurezza comuni.

In sintesi *European Society* è un volume di ampio respiro, ben documentato. La prospettiva storica lo rende uno strumento molto utile per coloro che sono interessati ad approfondire i numerosi aspetti politici, sociali ed economici che caratterizzano un tema attuale e complesso come quello dell'integrazione europea. Dare conto in una nota di tutti gli stimoli che derivano dalla sua lettura è praticamente impossibile. Resta il merito, da parte di Martinelli e Cavalli, di avere riportato al centro dell'attenzione un dibattito sulla nascita e sulla crescita dell'Unione che sembrava trascurato. Naturalmente la fine della storia è ancora da scrivere. Il pacchetto di politiche di sostegno alle economie europee previsto dal *Next Generation EU* è infatti in fase di attuazione.

**Abstract** - The volume *European Society* analyzes the several historical, political, economic and social factors that, in the long run, have characterized the making of the European Union, as well as the conditions which will favor its future integration. The volume is well structured, consisting of an Introduction and 14 chapters. In the first eight chapters, of a historical-institutional nature, demographic themes, the cities formation and its historical role, religious pluralism, languages, universities are analysed. The ninth

to fourteenth chapters are mainly political and their focus is on topics such as: European Union's political system, parties and pressure groups in the Union, inequalities between and within countries, Welfare State, features of the different economic systems, the economic integration and the market, the management of the global financial crisis. The result of the EU integration will depend on the results achieved to date, taking into account the need to integrate the different national identities.