

Ufficio del Dibattito del MFE Firenze, 13-14 ottobre 2018

L'affermazione nazionalpopulista in Italia

Sergio Pistone

Il nazionalpopulismo è una tendenza che si è venuta sviluppando a partire dagli anni Novanta del secolo scorso in Europa e in Nordamerica (in sostanza nell'Occidente liberaldemocratico) e che ha avuto le sue manifestazioni più recenti e significative nella Brexit, nella ascesa di Donald Trump alla Presidenza degli USA e nella formazione in Italia del governo Conte fondato sull'alleanza fra la Lega guidata da Matteo Salvini e il Movimento 5 Stelle guidato da Luigi Di Maio. Questa tendenza è fortemente presente anche nei paesi (si pensi in particolare alla Polonia e all'Ungheria) dell'ex blocco sovietico che sono entrati nell'Unione Europea (UE). La mia relazione parte da alcune sintetiche considerazioni generali sul nazionalpopulismo per poi soffermarsi sull'affermazione nazionalpopulista in Italia.

Va sottolineato anzitutto che il nazionalpopulismo si qualifica per due orientamenti presenti in modo più o meno accentuato in tutte le declinazioni nazionali di questa tendenza. Da una parte, c'è un orientamento critico (con conseguenze pratiche dove il nazionalpopulismo è più forte) verso gli strumenti (rappresentanza, separazione dei poteri, autonomia della magistratura, revisione costituzionale delle leggi, autonomia delle banche centrali - in generale istituzioni autonome dal governo) che nel sistema della democrazia liberale affermatosi nel mondo occidentale sono stati concepiti per impedire la "dittatura della maggioranza". Il che significa che l'affermarsi del nazionalpopulismo, anche se non mira esplicitamente all'eliminazione del sistema democratico, apre di fatto la strada a sviluppi in senso autoritario. Dall'altra parte, c'è la tendenza sovranista, cioè il rifiuto della limitazione della sovranità nazionale. Il che a livello globale significa perseguire la minimizzazione dei già assai deboli poteri di ONU, WTO e delle altre organizzazioni internazionali e più in generale del multilateralismo, mentre a livello europeo, dove la limitazione della sovranità nazionale è stata ben più avanzata che a livello globale, l'obiettivo esplicito è il ritorno agli stati nazionali sovrani invece che il completamento in senso federale del processo di unificazione europea. Questo aspetto del nazionalpopulismo è chiaramente connesso in modo organico al primo, dal momento che si tratta di smantellare tutto quanto ostacola la manifestazione della volontà immediata dei popoli intesi come esclusivamente coincidenti con le nazioni.

La seconda considerazione introduttiva riguarda le cause generali dell'affermarsi del nazionalpopulismo. Numerosi sono i fattori indicati da centinaia di studi e ricerche sul nazionalpopulismo, ma due mi sembrano quelli decisamente più rilevanti.

Il primo, che riguarda l'insieme dei paesi coinvolti nella tendenza nazionalpopulistica, è rappresentato dalla globalizzazione non governata(1). Al riguardo va sottolineato che la globalizzazione, che è un processo oggettivo - legato all'evoluzione del modo di produrre (la terza rivoluzione industriale) e, sul piano specificamente politico, alla fine del conflitto Est-Ovest - ha rappresentato, come tutti i processi di allargamento dei mercati e di espansione degli scambi commerciali, uno dei fattori propulsivi più potenti della crescita dell'economia mondiale. Basta dire che l'industrializzazione che era limitata all'Europa occidentale e all'America del Nord si è estesa

al resto del mondo migliorando le condizioni di vita di gran parte dell'umanità e generalizzando i vantaggi del progresso tecnologico. D'altra parte la globalizzazione ha prodotto un sistema economico mondiale fortemente interdependente e integrato, ma che è caratterizzato da gravissime contraddizioni legate all'assenza di istituzioni globali in grado di affrontare adeguatamente gli squilibri inevitabilmente prodotti da un mercato non governato e rispetto ai quali le autorità statali nazionali sono sostanzialmente impotenti in quanto superate dalla dimensione sopranazionale dei problemi fondamentali. Queste contraddizioni sono essenzialmente la crescita delle disuguaglianze (e in questo quadro l'erosione dello stato sociale), i divari territoriali (si pensi in particolare alla persistente arretratezza e quindi instabilità – causa fondamentale del terrorismo internazionale – dell'Africa sub-sahariana, dell'Asia meridionale e del Medio Oriente), le emigrazioni bibliche, l'incapacità di affrontare le sempre più gravi crisi economico-finanziarie globali, la sempre più drammatica situazione ecologica, le conseguenze problematiche della digitalizzazione (in particolare la disoccupazione strutturale). La globalizzazione non governata (legata anche al disordine internazionale frutto del pluripolarismo conflittuale che ha fatto seguito alla fine del bipolarismo e al declino dell'egemonia americana) e la assenza di un serio disegno diretto a cambiare questa situazione ha fatto emergere una enorme e diffusa preoccupazione per il futuro ed ha perciò aperto grandi spazi alle scelte irrazionali che puntano al ritorno alle chiusure nazionali (tra queste il protezionismo) nell'illusione che in tal modo si possano affrontare i problemi fondamentali che hanno dimensioni sopranazionali.

Il secondo fattore, che riguarda in modo specifico i paesi europei, è rappresentato dall'incompletezza del processo di unificazione europea. E' chiaro che questo processo rappresenta (oltre che un avvio su scala ridotta) un momento particolarmente avanzato della globalizzazione, intesa come integrazione dell'economia e della società al di là dei confini nazionali, ed è altrettanto chiaro che esso è stato un fattore determinante dei grandiosi progressi sul piano economico-sociale e politico-democratico ottenuti dall'Europa dopo la seconda guerra mondiale. D'altra parte l'unificazione europea è rimasta un processo incompiuto in quanto non ha ancora raggiunto il traguardo della federazione indicato dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 come suo indispensabile sbocco. Il fatto di trovarsi in mezzo al guado ha portato l'Europa a confrontarsi con un insieme di sfide che pongono una drastica alternativa: o un rapido e sostanziale avanzamento in direzione di un' unione federale e democratica, o altrimenti l'avvio verso una fatale decadenza.

Vediamo brevemente queste sfide.

- Gli squilibri economico-sociali (disuguaglianza e disoccupazione) e gli squilibri territoriali (divari di sviluppo fra gli stati membri dell'UE) sono cresciuti a un tale grado da alimentare crescenti recriminazioni nazionalistiche e da mettere in gravissimo pericolo la sopravvivenza dell'unione economico-monetaria. Qui va anche sottolineato che i divari di sviluppo nel caso degli stati orientali dell'UE si sono manifestati in particolare in una fortissima emigrazione verso l'Europa occidentale, che è stata quantitativamente superiore rispetto ai rifugiati mediorientali nell'UE. Il problema di fondo è che non si è ancora passati da un'integrazione economica essenzialmente negativa (eliminazione degli ostacoli al libero movimento delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi – in sostanza una linea liberistica) a un'integrazione anche positiva, cioè accompagnata da forti politiche sopranazionali capaci di affrontare (assieme alle sfide poste dalla rivoluzione tecnica e scientifica) gli squilibri economici, sociali e territoriali inevitabilmente prodotti da un mercato non adeguatamente governato. Si tratta in sostanza di ristabilire a livello sopranazionale l'equilibrio fra democrazia e mercato che a livello nazionale è stato compromesso dalle dimensioni continentali e per molti aspetti mondiali raggiunte dall'economia e dalla società. Il che richiede istituzioni sopranazionali fornite delle necessarie competenze e risorse e sottoposte ad un effettivo controllo dei cittadini europei (2).

- La seconda sfida riguarda la sicurezza. In effetti l'Europa si confronta con gravissime minacce di natura globale derivanti dalle contraddizioni della globalizzazione non governata, dal degrado

ecologico, dal crescente disordine internazionale in un contesto caratterizzato dal declino dell'egemonia americana (la presidenza Trump – con le sue scelte destabilizzanti in direzione nazionalistica ed anche protezionistica – è una chiara manifestazione di questo declino) e della sua funzione relativamente stabilizzatrice anche in termini di sicurezza europea. Le minacce globali, sommandosi alle minacce ai confini meridionali e orientali dell'UE, rendono improcrastinabile l'esigenza di federalizzare la politica europea estera, di sicurezza e di difesa, la quale esigenza si scontra con pervicaci resistenze nazionali. Qui va sottolineato che, diventando una potenza capace di agire efficacemente sul piano internazionale, l'Europa potrebbe fornire un contributo determinante alla formazione di un sistema pluripolare strutturalmente cooperativo, che aprirebbe la strada a un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile (la costruzione della pace era indicata nella Dichiarazione Schuman come la missione fondamentale sul piano internazionale dell'Europa unita) (3).

- La terza sfida è rappresentata dall'emergenza migratoria che sta provocando lo smantellamento della libera circolazione delle persone, cioè un caposaldo del mercato unico, oltre a produrre sempre più allarmanti tensioni politiche e sociali. Per rispondere a questa sfida è indispensabile una efficiente politica federale europea dell'emigrazione, diretta sia all'integrazione dei migranti (i quali, al di là delle esigenze di solidarietà con le regioni povere del mondo, sono necessari al progresso economico e sociale europeo), sia alla realizzazione di un grandioso disegno (che richiede una effettiva capacità di agire sul piano internazionale) di stabilizzazione e di sviluppo delle regioni, in particolare l'Africa e il Medio Oriente, da cui proviene una emigrazione eccessiva e sempre meno gestibile (4).

- Alle sfide della solidarietà all'interno dell'UE, della sicurezza e dell'emigrazione si deve aggiungere quella proveniente dalla crescente disaffezione dei cittadini europei nei confronti dell'unificazione europea che si è manifestata nel modo più generale e rilevante nell'avanzata delle tendenze nazionalpopulistiche, le quali, invece che al completamento dell'unificazione europea, mirano alle chiusure nazionali e a un distruttivo sovranismo. Questo fenomeno, che in termini generali si inquadra nella globalizzazione non governata, è legato in modo specifico in Europa all'incompletezza dell'unificazione europea che - sviluppando quanto già detto in precedenza - alimenta due fattori. Il primo è costituito dall'incapacità dell'UE – che ha le sue radici nel sistema intergovernativo paralizzato dai veti nazionali – di affrontare in modo efficace i problemi più acutamente sentiti dai cittadini, che si riferiscono ai differenti aspetti della sicurezza (economica, sociale, ecologica, internazionale, governo dell'emigrazione, terrorismo). Il secondo fattore consiste nella mancanza di una reale legittimazione democratica delle istituzioni europee, dato che le fondamentali decisioni degli organi dell'UE non sono né efficienti né soggette ad un controllo democratico corrispondente a quello richiesto dai canoni della civiltà politica occidentale. E' chiaro che questa situazione rinvia all'esigenza drammaticamente urgente di un vero governo europeo democratico ed efficiente.

Ho indicato quella che a mio parere è la causa più generale e fondamentale dell'avanzata nazionalpopulista ed ho cercato di chiarire, in questo quadro, il fattore specifico che ha avuto un peso determinante in Europa. Si tratta ora di cercare di capire perché l'Italia, che fino agli anni Novanta registrava a livello di opinione pubblica un tasso avanzatissimo di europeismo (manifestatosi in particolare nel referendum di indirizzo tenutosi in coincidenza con le elezioni europee del 1989 che vide l'88% degli elettori italiani favorevoli alla federazione europea e a un mandato costituente al Parlamento europeo), abbia sperimentato un clamoroso cambiamento sbocciato nell'avvento al governo di una coalizione (Lega e Movimento 5 Stelle) che, pur con aspetti di disomogeneità, converge su una chiara linea nazionalpopulista.

A questo riguardo, e tenendo conto sia delle dichiarazioni e dei comportamenti concreti dei leader della coalizione che del contenuto del programma comune, il "Contratto", vanno sottolineati

gli orientamenti illiberali che si manifestano in particolare nella critica alla democrazia rappresentativa, nella adesione al principio del mandato imperativo, negli attacchi all'autonomia della magistratura, nella tendenza alla violazione dei diritti umani (per quanto riguarda, ad esempio, i migranti e i rom). Vanno anche ricordate le discriminazioni verso i meno abbienti, connesse con il superamento del carattere progressivo della tassazione contenuto nel progetto della *flat tax*, e verso i giovani connesse con il rifiuto dell'adeguamento automatico dell'età del pensionamento rispetto alle speranze di vita.

Ma il punto fondamentale è la linea contraria all'avanzamento del processo di unificazione europea, che oggi significa rapido avanzamento in direzione federale per salvare un progetto di unità altrimenti destinato ad implodere. E qui va sottolineata anzitutto l'affermazione, sovranista in termini di principio, della priorità delle regole costituzionali nazionali rispetto a quelle dell'UE, che mette in discussione una fondamentale acquisizione (assieme all'immediata validità della normativa europea) del processo di unificazione europea. E vanno ricordate le dichiarazioni sulla necessità di eliminare dalla Costituzione la finalità della limitazione della sovranità nazionale contenuta nell'articolo 11. Va segnalata come espressione concreta e particolarmente significativa di questo orientamento l'opposizione del governo al rafforzamento della polizia europea di frontiera in quanto comportante una inaccettabile limitazione della sovranità nazionale.

Queste posizioni sono chiaramente in contraddizione con l'affermazione, presente nel "Contratto", sulla necessità di aumentare i poteri del Parlamento europeo. Ciò detto, l'antieuropeismo dell'attuale governo italiano si manifesta soprattutto nella linea rispetto all'unione economico-monetaria. Al riguardo si afferma – soprattutto dopo il rifiuto da parte del Presidente della Repubblica di accettare come ministro dell'economia Paolo Savona, noto per la sua posizione critica riguardo all'unione monetaria, e dopo gli aumenti dello *spread* che hanno fatto seguito alle prime esternazioni contro i vincoli europei relativi al deficit e al debito – che non c'è alcuna intenzione di uscire dall'euro e dall'UE, ma che si vuole un'unione economico-monetaria più solidale. Questa richiesta ovviamente condivisibile non è però accompagnata da una chiara posizione a favore di un aumento del bilancio dell'UE (e in particolare dell'unione monetaria) e del passaggio dal sistema dei contributi nazionali a quello delle risorse proprie e quindi di un sistema istituzionale con effettivi poteri di politica economica sopranazionale non paralizzati dai veti nazionali e sottoposti ad un controllo effettivo dei cittadini europei. Pertanto la proclamata fedeltà al disegno dell'unificazione europea è un'affermazione essenzialmente retorica, tanto più che si persegue una politica di bilancio (indicazione di grandiosi programmi senza coperture) in contrasto con l'obiettivo inderogabile del risanamento finanziario. In tal modo si profila un percorso che tende a rendere di fatto sempre meno sostenibile la partecipazione italiana all'unione monetaria e, data l'importanza del nostro paese, mette in pericolo la sopravvivenza dell'euro con le conseguenze catastrofiche sull'unificazione europea che ne deriverebbero.

Se è evidente la linea antieuropea delle forze giunte al potere in Italia, vediamo dunque perché proprio nel nostro paese si è realizzata la più importante e più pericolosa avanzata del nazionalpopulismo nel contesto europeo. Se il fattore generale e decisivo di questa avanzata è rappresentato, come si è detto, dall'incompiutezza dell'unificazione europea, occorre chiarire come le implicazioni negative di questo fattore abbiano gravato in modo particolarmente pesante in Italia. Vanno sottolineati in particolare i seguenti punti (5).

- Se con la partecipazione all'integrazione europea l'Italia nel suo complesso ha certamente ottenuto grandi progressi, la mancanza di un governo economico europeo capace di affrontare efficacemente gli squilibri emergenti nel quadro della formazione del mercato unico (di cui l'unione monetaria è una colonna portante) ha avuto effetti particolarmente negativi sotto più punti di vista: i) innanzitutto il meccanismo del vincolo ai parametri finanziari stabiliti dal Trattato di Maastricht, che doveva accompagnarsi ad un ruolo di sentinella dei mercati, si è rivelato del tutto inadeguato a favorire la convergenza all'interno dell'area dell'unione monetaria; per l'Italia, paradossalmente, il

risultato è stato che l'euro ha protetto il paese, garantendone la stabilità finanziaria anche in assenza di riforme strutturali e politiche di rientro del debito, coprendo quindi in qualche modo i difetti di governo negli anni cruciali a partire dall'avvio della moneta unica; ii) l'arretratezza del sistema paese senza il sostegno di una sostanziosa integrazione economica positiva a livello europeo (irrealizzabile, come si è detto, in assenza di un governo federale europeo fondato sul consenso dei cittadini europei da nord a sud e da ovest a est dell'Europa) è rimasta invariata, anzi, si è acuita a fronte delle sfide poste dalla nuova rivoluzione tecnologica e dai contraccolpi della globalizzazione; ciò ha rallentato anche il progresso verso il superamento degli squilibri economico-sociali e soprattutto territoriali italiani (tenendo conto che l'integrazione economica ha oggettivamente diminuito in modo decisivo l'efficacia degli strumenti nazionali di politica economica) e infine, in connessione con la crisi economico-finanziaria mondiale, ne ha favorito l'accentuazione, producendo tensioni sociali e spinte nazionalpopulistiche particolarmente accentuate.

- La mancanza di una politica estera, di sicurezza e di difesa veramente unitaria a livello europeo e di una effettiva politica sopranazionale di governo dell'emigrazione ha fatto sì che l'Italia si sia trovata e continui a trovarsi, a causa della sua posizione geografica e delle sue debolezze strutturali particolarmente esposta di fronte alle sfide della sicurezza e dell'emergenza migratoria. Il che ha fortemente alimentato la crescita delle recriminazioni contro l'inadeguata solidarietà europea e quindi la spettacolare avanzata delle tendenze nazionalpopuliste.

- I deficit di democrazia e di efficienza che caratterizzano i meccanismi istituzionali europei a causa della loro natura intergovernativa fanno sì che la democrazia sia sostanzialmente confinata a livello nazionale dove non si possono più prendere decisioni strategiche, mentre dove queste devono essere prese (a livello sopranazionale) non esiste ancora un meccanismo politico-democratico adeguatamente sviluppato. Si è quindi prodotto un vuoto di politica e di democrazia, cioè di capacità di elaborare grandi disegni orientati all'interesse generale, intorno ai quali si possa suscitare lo spirito civico e quindi la grande risorsa della solidarietà. Questa situazione è presente in tutti i paesi europei, ma si innesta nel caso italiano in un quadro di relativa arretratezza storicamente radicata e quindi non ci sono più freni al dilagare della corruzione, degli egoismi individuali, corporativi e locali e alle fughe nell'irrazionalità. In questa situazione va inquadrata l'inadeguatezza della classe politica italiana che ha chiaramente favorito l'avanzata nazionalpopulista.

- L'incapacità di buon governo della classe politica italiana si è manifestata in particolare nella carenza di un impegno incisivo e sistematico nelle riforme strutturali, cioè dirette a combattere gli sprechi, i parassitismi, l'inefficienza della pubblica amministrazione, l'evasione fiscale, l'economia illegale, che sono un fattore molto rilevante dell'arretratezza del sistema paese. Questa incapacità ha chiaramente favorito in modo decisivo l'avanzata nazionalpopulista, ma, per essere valutata adeguatamente, deve essere vista nel suo legame con il fattore più strutturale e comprensivo dell'incompleta unificazione europea. Oltre al vuoto di politica e di democrazia che si è ricordato sopra, deve essere sottolineato che l'UE manca degli strumenti per attuare una efficace politica di sviluppo delle aree arretrate al suo interno. Per fare un esempio, una sistematica politica di solidarietà fra gli stati forti e quelli deboli potrebbe collegare un aiuto decisivo per la convergenza economico-sociale all'impegno per le riforme strutturali da parte delle autorità politiche degli stati relativamente arretrati. D'altra parte una amministrazione europea più forte, cioè più federale, potrebbe in certi casi sostituire le inefficienti amministrazioni degli stati membri relativamente arretrati. Si pensi all'esempio della Tennessee Valley Authority.

- In definitiva, se la situazione dell'incompleta unificazione europea ha rafforzato in tutta Europa le tendenze nazionalpopulistiche, non c'è da stupirsi che in Italia, che ha un sistema politico storicamente più arretrato e più fragile dal punto di vista democratico, l'effetto sia stato quello di portare un paese, che aveva il primato del sostegno popolare al progetto dell'unità europea, e che aveva concepito l'unificazione europea come la via strategica del superamento della sua arretratezza, a vedere in una notevole parte della sua opinione pubblica un tradimento delle

promesse e ad avere ora il primato fra i paesi fondatori per quanto riguarda il rifiuto di un'Europa unita in modo democratico e irreversibile.

NOTE

1) Si vedano: S.Pistone, *Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine internazionale*, in "Il Federalista", 2016, n.1 ; L.Levi, *La guerra dei dazi e il ruolo della WTO* , Centro Studi sul Federalismo, 2018; F.Spolto, *Chi è sovrano nell'era dell'interdipendenza globale?*, in "Il Federalista", 2018, n.1.

2) Si veda S.Pistone, *Il Movimento Federalista Europeo e i Trattati di Roma*, in "Il Federalista", 2017, n.1 e *The debate in Germany on democracy and european unification. A comparison of the positions of Habermas and Streeck*. In *The future of Europe. The reform of the eurozone and the deepening of political union*, a cura di Fausto de Quadros e Dusan Sidjanski, pubblicazione promossa dal Programma Erasmus dell'UE, Lisbona, 2017.

3) Cfr. S.Pistone, *Difesa europea e unione politica*, in Atti del XXVIII Congresso Nazionale MFE, 2017.

4) Si vedano :D.Rigallo, A.Sabatino, G.Turroni (a cura di), *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*, e G.Bordino, D.Rigallo, A.Sabatino, G.Turroni (a cura di), *Europa, migranti, Frontiere*, Consiglio Regionale del Piemonte, Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte, AICCRE, Movimento Federalista Europeo, 2015 e 2017.

5) Si veda S.Pistone, *L'Italia e unificazione europea*, in "Il Federalista", 2017, n.2 e *9 maggio 2018 festa dell'Europa. E' ora di fare la federazione europea*, relazione tenuta al Consiglio Regionale del Piemonte.