

IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273 o sul ccb IT11 A033 5901 6001 0000 0007 243. www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>La linea di divisione tra progresso e reazione passa per l'Europa</i>	pag.	75
SERGIO PISTONE, <i>Settant'anni di vita del Movimento federalista europeo (1943-2013)</i>	»	78
THIERRY CHOPIN, JEAN-FRANÇOIS JAMET, FRANÇOIS XAVIER PRIOLLAUD, <i>Riformare il processo decisio- nale europeo: legittimità, efficacia, chiarezza</i>	»	115
HAJNALKA VINCZE, <i>Un terreno scivoloso: la necessità di investire la ri-atlantizzazione della difesa euro- pea</i>	»	137
NOTE		
<i>Il rapporto del NIC, Global Trends 2030: Alternative Words (Giulia Spaggi)</i>	»	162
<i>Il dibattito in Germania su democrazia e unificazione europea: il confronto tra Habermas e Streek (Sergio Pistone)</i>	»	172
INTERVENTI		
<i>La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea (Ignazio Visco)</i>	»	182
LE DISCUSSIONI		
<i>Un patto pre-costituzionale per l'unione politica federale dell'eurozona (Luisa Trumellini)</i>	»	191
<i>Solidarietà nella stabilità: un bilancio aggiuntivo per l'eurozona (Domenico Moro)</i>	»	200
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Verso l'unione federale</i>	»	208
TRENT'ANNI FA		
<i>Considerazioni sul Senato delle regioni (Francesco Rossolillo)</i>	»	214

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:
www.ilfederalista.eu*

La linea di divisione tra progresso e reazione passa per l'Europa

Il risultato delle recenti elezioni tedesche è stato accolto con un sospiro di sollievo da tutti coloro che si battono per la creazione della federazione europea. Il partito di recente formazione Alternative für Deutschland, unica forza politica tedesca ad auspicare un ritorno alle valute nazionali e a proclamarsi contraria al processo di integrazione europea, non ha raggiunto infatti la soglia del 5% necessaria per essere rappresentata nel Bundestag, e non eserciterà dunque alcuna influenza sul governo tedesco. I timori che la futura maggioranza di governo fosse condizionata dalla presenza in parlamento di forze dall'impronta fortemente nazionalista ed antieuropeista sono stati dunque superati e l'elettorato tedesco non si è mostrato sensibile all'idea che la Germania, con la propria forza economica, possa agire da sola sulla scena mondiale, sganciandosi dai suoi partner europei meno virtuosi.

Il partito di Angela Merkel, la CDU/CSU, è stato per contro ad un passo dall'ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, seguito dalla SPD, ed è probabile che il futuro governo tedesco si formi attraverso una große Koalition tra i due partiti in questione. Si tratta di un risultato che mostra senza dubbio la stabilità del quadro politico in Germania e il sostegno da parte dell'elettorato alla politica di Angela Merkel che, se pur rappresentata dalla stampa di molti paesi europei come la principale artefice delle politiche di rigore e la personificazione del dominio della Germania nei confronti dei paesi del sud Europa, ha in realtà perseguito, sul piano europeo – molto più di quanto abbiano fatto suoi omologhi in altri Paesi dell'Unione – la strada dell'integrazione sempre più stretta dei paesi dell'eurozona, pronunciandosi più volte a favore di un'unione politica e opponendosi a quegli esponenti del mondo politico ed economico tedesco propensi a negare qualsiasi aiuto ai paesi in difficoltà.

Il dato ancor più interessante è tuttavia costituito dal fatto che la polarizzazione delle posizioni dei due principali schieramenti politici

tedeschi – CDU e SPD – relativamente al futuro del processo di integrazione europea è stata molto scarsa: nonostante una maggiore enfasi della SPD sui temi dello sviluppo, in sostanza entrambe le forze politiche sono apparse concordi nel sostenere che il futuro della Germania è fortemente legato a quello del processo di integrazione, e che una reale solidarietà tra Stati – e dunque anche forme di mutualizzazione del debito – sarà possibile solo a patto che si dia vita a un governo europeo legittimato democraticamente. Tale convergenza di posizioni non è casuale, bensì è imposta oggettivamente dai fatti. In assenza di un passaggio della lotta politica da un orizzonte nazionale a un orizzonte europeo, e dunque della creazione di un governo sopranazionale, i progetti politici delle forze sia di destra sia di sinistra sono infatti destinati a rimanere lettera morta, dal momento che gli Stati da un lato sono ormai privi dei poteri che ne consentirebbero la messa in opera, ma dall'altro non si sono spogliati della loro sovranità per entrare a far parte di uno Stato federale europeo, impedendo in questo modo che i problemi siano affrontati ad un livello adeguato alla loro dimensione. Il passaggio da un'Europa frammentata in Stati nazionali sovrani a un'Europa federale è dunque interesse di tutte le forze politiche responsabili in ogni paese, in quanto essa costituisce la preconditione perché i valori sui quali tali forze si fondano e gli obiettivi che esse si propongono trovino una realizzazione.

È dunque oggi più che mai chiaro, come sottolineava lucidamente Spinelli nel Manifesto di Ventotene, che “la linea di divisione tra partiti progressisti e partiti reazionari cade ormai non lungo la via formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta politica quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale – e che faranno, se pur involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità – e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistando il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale”.

Le stesse vicende recenti del governo italiano sono uno specchio di quanto ora affermato. Per la tenuta del governo ha infatti rivestito un'importanza fondamentale la circostanza, percepita chiaramente dalle forze più consapevoli, che un'instabilità politica italiana avrebbe

da un lato comportato una sfiducia dei mercati nell'Italia e dunque un innalzamento dello spread e un'impossibilità per il nostro paese di rispettare i vincoli imposti dall'Unione, dall'altro messo in pericolo la stessa Unione economica e monetaria, dal momento che i meccanismi di governance dell'eurozona, così come oggi configurati, non sarebbero stati in grado di reggere a lungo una situazione di ingovernabilità di una delle economie principali della zona euro.

La prospettiva europea è stata dunque un elemento che ha favorito sia la stabilità del governo, sia il consolidarsi di uno schieramento di forze politiche che hanno in concreto, più o meno consapevolmente, fatta propria l'idea che l'orizzonte delle proprie decisioni e scelte politiche non può limitarsi al quadro nazionale, bensì deve estendersi al livello continentale. La condizione necessaria affinché tale allargamento di orizzonte si realizzi e la politica riprenda dunque la sua capacità di dare risposte efficaci ai problemi e di rappresentare un confronto tra differenti visioni della realtà è tuttavia che si dia vita, almeno tra i paesi che hanno rinunciato alla propria moneta nazionale, a un governo federale.

L'Italia gioca un ruolo essenziale in tale battaglia. Come ha ricordato il Presidente Letta, "la buona battaglia per l'Europa, che segnerà l'Europa dei prossimi 15 anni, si gioca ora, nel 2014... L'Italia può arrivare forte e credibile al 2014 quando guideremo l'Europa per costruirla (e raccontarla) più unita, più solidale e più vicina ai cittadini... Possiamo scegliere di chiuderci nel nostro cortile delle lotte di politica interna oppure possiamo giocare all'attacco, impegnando tutte le nostre carte su quell'unione sempre più stretta tra i popoli europei, in cui intendo impegnarmi nei prossimi mesi. La nostra prova arriva adesso: dimostriamo all'Europa intera, con il nostro ambizioso semestre, che non è un caso che il Trattato dal quale ha preso le mosse quella che poi sarebbe diventata l'Unione sia proprio il Trattato di Roma, il Trattato firmato a Roma, il Trattato firmato in Italia". Se il governo italiano manterrà questa promessa, un passo decisivo nella direzione della creazione di una democrazia sopranazionale sarà stato compiuto e la creazione di una federazione dell'eurozona sarà più vicina.

Settant'anni di vita del Movimento federalista europeo (1943-2013)*

SERGIO PISTONE

La celebrazione del 70° anniversario del Movimento federalista europeo (MFE) avviene in un momento in cui è in gioco la sopravvivenza del processo di unificazione europea e, quindi, possono essere realmente compromessi i grandi progressi, in termini di pacificazione e di sviluppo economico-sociale e politico-civile, realizzati con la costruzione europea. Oggi è in effetti drammaticamente urgente l'apertura – e le elezioni per il Parlamento europeo nel maggio 2014 rappresentano l'ultima chiamata – di un processo costituente della federazione europea fra i paesi disponibili a questa scelta, e cioè quelli appartenenti all'eurozona più quelli che vogliono seriamente entrare a farne parte. L'alternativa è l'apertura di un processo di disgregazione, del quale sono inequivocabili segnali la radicalità della crisi dell'euro e l'avanzamento delle tendenze nazionalistiche.

Il MFE è in primo piano nella lotta diretta a trasformare l'attuale crisi esistenziale dell'unificazione europea in un salto federale che la consoliderebbe in modo irreversibile, rendendola capace di rispondere efficacemente alle esigenze fondamentali dei cittadini europei. Queste esigenze includono uno sviluppo economico europeo ecologicamente e socialmente sostenibile e territorialmente equilibrato; l'effettiva partecipazione democratica dei cittadini europei alle istituzioni e alle politiche sopranazionali; una capacità di agire sul piano internazionale che permetta all'Europa di fornire un contributo determinante alla costruzione di un mondo più pacifico, più giusto e più rispettoso degli equilibri ecologici globali. Riteniamo pertanto cosa utile presentare qui, nelle linee essenziali, non solo agli iscritti al MFE, ma a quanti voglio-

* Si tratta di una versione riveduta e ampliata del contributo presentato il 1° settembre 2013 al 32° Seminario di Ventotene organizzato dall'Istituto Spinelli su "Il federalismo in Europa e nel mondo".

no partecipare alla lotta federalista (e soprattutto ai giovani) cos'è il MFE, cosa ha fatto e cosa sta facendo per il raggiungimento della federazione europea.

La nascita del MFE e la sua evoluzione organizzativa.

Il punto di partenza della vita del MFE è il *Manifesto di Ventotene*, scritto nell'agosto 1941 da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nell'isola al largo di Formia in cui erano confinati un migliaio di antifascisti. Il testo del *Manifesto* fu anche il risultato di un ampio dibattito, durato alcuni mesi, con Eugenio Colorni e sua moglie Ursula Hirschman, al quale partecipò un gruppo di confinati che dettero la loro adesione al *Manifesto*, e cioè Dino Roberto, Enrico Giussani, Giorgio Braccialarghe, Arturo Buleghin e lo studente sloveno Lakar. La diffusione negli ambienti della Resistenza delle tesi del *Manifesto*, che avvenne anche tramite il periodico clandestino *L'Unità Europea*, portò alla fondazione formale del MFE nel corso di un convegno clandestino svoltosi nella casa di Mario Alberto Rollier il 27-28 agosto 1943 a Milano. Alla riunione parteciparono 31 persone: Arialdo Banfi, Giangio Banfi, Ludovico Belgioioso, Giorgio Braccialarghe, Arturo Buleghin, Lisli Carini Basso, Vindice Cavallera, Eugenio Colorni, Ugo Cristofoletti, Alberto Damiani, Vittorio Foa, Giovanni Gallo Granchielli, don Ernesto Gilardi, Leone Ginzburg, Enrico Giussani, Ursula Hirschman, Willy Jervis, Elena Moncalvi Banfi, Guido Morpurgo Tagliabue, Alberto Mortara, Bruno Quarti, Dino Roberto, Mario Alberto Rollier, Ada Rossi, Ernesto Rossi, Manlio Rossi Doria, Altiero Spinelli, Fiorella Spinelli, Gigliola Spinelli, Franco Venturi, Luisa Villani Usellini. Mancarono all'appuntamento Guglielmo Usellini e Cerilo Spinelli perché erano stati arrestati tra la fine di luglio e l'inizio di agosto mentre distribuivano un volantino federalista contenente l'appello a prepararsi alla guerra contro i nazisti.

Il MFE partecipò quindi alla Resistenza armata – in cui morirono Ginzburg, Colorni e Jervis – e svolse un'attività di contatti con gli ambienti della Resistenza europea, che portò nel luglio 1944 a Ginevra all'elaborazione di una *Dichiarazione federalista dei movimenti di Resistenza*, che riprende le tesi essenziali del *Manifesto di Ventotene*. Questo documento e un congresso federalista, che Spinelli, passando dall'Italia ancora occupata alla Francia già liberata, organizzò a Parigi nel marzo 1945, furono tra le premesse da cui nacque nel dicembre 1946 l'organizzazione sovranazionale dei federalisti europei, cioè l'Unione dei federalisti europei (UEF). Da allora fino ad oggi – a parte il periodo 1959-

1972, in cui vi furono due organizzazioni federaliste a livello europeo, il MFE sovranazionale e l'Azione europea federalista – l'UEF ha costituito il quadro politico-organizzativo sovranazionale dell'azione del MFE.

Oltre che alla formazione e all'attività dell'UEF, il MFE partecipò, nell'ambito dell'UEF, all'organizzazione del Congresso dell'Aia del 7-10 maggio 1948, dal quale nacque il Movimento europeo (ME), cioè l'organo di collegamento europeo fra i movimenti per l'unità europea, i partiti, i sindacati e le associazioni culturali di orientamento europeistico. L'articolazione italiana del ME, cioè il Consiglio italiano del movimento europeo (CIME) fu costituita nel dicembre 1948 su iniziativa del MFE, il quale promosse nello stesso anno anche la formazione di intergruppi federalisti nella Camera dei deputati (il primo presidente fu Enzo Giacchero, successivamente membro dell'Alta Autorità della CEE e presidente dell'UEF) e nel Senato (il primo presidente fu Ferruccio Parri). Con qualche interruzione e con consistenza variabile gli intergruppi federalisti sono stati da allora una presenza sostanzialmente stabile nel Parlamento italiano. Quanto al CIME, esso fu rifondato nel 1956 senza la partecipazione del MFE che in quel periodo era radicalmente critico della politica europeistica dei governi nazionali imperniata sulla elaborazione e l'attuazione dei Trattati di Roma. Il MFE entrò nel nuovo CIME nel 1966 e da allora ne ha costituito una delle colonne portanti. Nel 1995 il MFE è anche diventato membro ordinario del World Federalist Movement-WFM (che era stato fondato nel 1948), facendo in tal modo da battistrada all'adesione all'organizzazione dei federalisti su scala mondiale da parte dell'UEF, che è avvenuta nel 2004.

Per quanto riguarda il numero degli aderenti, il MFE (compresa la sua organizzazione giovanile) ha raggiunto la sua massima espansione, cioè 50.000 iscritti e 1.000 sezioni, nel 1954, in corrispondenza con la battaglia per la Comunità europea di difesa (CED) e la Comunità politica europea, che fece intravedere la federazione europea come un traguardo ravvicinato. Negli anni Sessanta gli iscritti scesero a 2.000, per poi risalire a 10.000 negli anni Ottanta in corrispondenza con il rilancio dell'integrazione europea legato all'elezione diretta del Parlamento europeo. Oggi gli iscritti sono 3.500, ma il numero dei militanti attivi è analogo a quello dei momenti di maggiore espansione degli iscritti. Va notato al riguardo che il numero relativamente limitato degli iscritti è legato al fatto che il carattere a lungo termine e la complessità dell'impegno propri della lotta federalista spiegano perché il MFE sia un movimento essenzialmente di militanti e, quindi, con una strutturalmente bassa adesione di generici simpatizzanti.

Occorre infine sottolineare che il MFE, in ragione delle capacità politiche e teoriche dei suoi dirigenti, del numero dei suoi militanti attivi, del primato nella capacità di organizzare campagne di mobilitazione dell'opinione pubblica, ha costantemente svolto un ruolo trainante sul piano europeo rispetto all'insieme delle organizzazioni favorevoli all'unità federale europea. In un certo senso si può dire che la tesi di Giuseppe Mazzini a proposito del primato italiano rispetto all'impegno a favore dell'unità europea ha trovato una conferma nel contesto dell'azione condotta dai movimenti per l'unità europea a partire dalla Resistenza.

I principi-guida dell'azione del MFE.

Per comprendere in modo adeguato l'azione svolta dal MFE e il suo ruolo nello sviluppo del processo di integrazione europea, è necessario che siano chiari gli orientamenti fondamentali che, a monte delle azioni concrete legate ai mutevoli contesti politici, hanno costantemente guidato il MFE. Questi orientamenti sono emersi nel loro nocciolo essenziale durante la seconda guerra mondiale (nel *Manifesto di Ventotene*, nei documenti approvati in occasione della fondazione del MFE e in altri testi) e si sono negli anni successivi venuti meglio precisando e chiarendo. E va precisato al riguardo che Spinelli deve essere certamente considerato il punto di riferimento centrale, ma altrettanto fondamentale è altresì il contributo di Albertini. Va inoltre sottolineato che la sostanziale continuità, pur nella sua evoluzione, del discorso teorico e strategico sviluppato dal MFE spiega – oltre ovviamente al fatto che l'obiettivo fondamentale non è ancora stato raggiunto ma continua a costituire il problema politico fondamentale in Europa – perché esso sia rimasto sul campo attivamente e senza interruzioni per settant'anni e non abbia cambiato nome, a differenza di quanto è avvenuto per tutte le altre forze politiche. Ciò detto, i principi-guida dell'azione del MFE possono essere schematicamente riassunti in due tesi: la priorità della lotta per la federazione europea rispetto alle lotte per le riforme interne agli Stati nazionali e la percezione dei governi democratici nazionali come strumenti e, allo stesso tempo, ostacoli rispetto alla realizzazione della federazione europea.

La prima tesi significa il superamento dell'internazionalismo, cioè della tendenza, comune alle fondamentali ideologie universalistiche di matrice illuministica (il liberalismo, la democrazia e il socialismo, che costituiscono il sostrato ideologico degli Stati democratici di tipo occi-

dentale), a concepire l'eliminazione della violenza sul piano internazionale e, quindi, la collaborazione internazionale e in definitiva l'unificazione pacifica fra le nazioni come conseguenze pressoché automatiche della piena trasformazione interna degli Stati nazionali in direzione della libertà, della democrazia e della giustizia sociale. A questo orientamento il MFE, portando a conclusione una linea di riflessione avviata dai padri della costituzione federale americana (e in particolare da Alexander Hamilton) e da Immanuel Kant e sviluppata nel XX secolo soprattutto dalla scuola federalista inglese (in particolare da Lord Lothian, Lionel Robbins e Barbara Wootton) e da Luigi Einaudi in Italia, contrappone la convinzione che solo con il superamento, tramite il federalismo, dell'anarchia internazionale fondata sulla sovranità statale assoluta sarà possibile realizzare la duratura cooperazione pacifica fra le nazioni. E si precisa che, se la sovranità statale assoluta costituisce in generale la causa strutturale delle guerre e degli imperialismi, questi fenomeni che hanno sempre accompagnato la storia del sistema europeo degli Stati si sono esasperati nella prima metà del XX secolo a causa della crisi storica degli Stati nazionali. Con ciò si intende il fatto che alla crescente interdipendenza fra gli Stati nazionali, prodotta dalla rivoluzione industriale, si contrappone l'impossibilità strutturale di governare in modo pacifico e democratico tale interdipendenza, a causa del fatto che ciascun paese continua a mantenere la sovranità assoluta.

Questa contraddizione ha dapprima prodotto l'esasperazione della conflittualità internazionale e delle spinte espansionistiche e causato, quindi, le guerre mondiali, che appaiono ad una visione approfondita come tentativi di unificazione egemonica dell'Europa. In questo quadro si è prodotto inevitabilmente l'arresto del progresso verso la libertà, la democrazia e la giustizia sociale, sostituito dalla spinta all'accenramento patologico del potere statale, all'autoritarismo e infine, al totalitarismo, cioè all'organizzazione dello Stato in funzione esclusiva della sua potenza invece che delle esigenze della persona umana. Dopo che si sono sperimentate in modo catastrofico, con il crollo del sistema europeo degli Stati, le conseguenze della sovranità statale assoluta nell'epoca dell'interdipendenza, si è aperta la strada all'unificazione pacifica dell'Europa. Essa è diventata la condizione imprescindibile per riprendere la strada del progresso in una situazione in cui i problemi di fondo sono diventati affrontabili solo sul piano sovranazionale. Poiché, d'altra parte, l'interdipendenza indotta dalla rivoluzione industriale era destinata ad estendersi progressivamente fino a coinvolgere ogni parte del mondo, l'unificazione federale europea è sempre apparsa al MFE come una tappa storica fonda-

mentale verso l'unificazione mondiale, intesa come una federazione di grandi federazioni di dimensioni continentali o subcontinentali.

Su queste considerazioni si fonda la convinzione del MFE che le riforme interne agli Stati nazionali sono destinate ad essere o impossibili o, nel migliore dei casi, precarie al di fuori di un processo di unificazione europea in direzione federale e viene di conseguenza individuata – fin dal *Manifesto di Ventotene* – una nuova linea divisoria fra le forze del progresso e quelle della conservazione. Essa non si identifica più con le linee tradizionali della maggiore o minore libertà, della maggiore o minore democrazia, della maggiore o minore giustizia sociale da realizzare nel quadro degli Stati nazionali, bensì con la linea divisoria fra i difensori della sovranità nazionale assoluta e i sostenitori del suo superamento attraverso la federazione.

Le considerazioni sulla priorità della lotta per la federazione europea sono integrate da un discorso sugli aspetti strategico-organizzativi di questa lotta, fondato, come si è detto, sulla tesi dei governi democratici come strumenti e ostacoli rispetto all'unificazione europea. Essi sono strumenti sia nel senso che la federazione europea può essere realizzata solo sulla base di libere decisioni dei governi democratici (essendo esclusa per principio qualsiasi forma di unificazione egemonico-imperiale), sia e soprattutto nel senso che la situazione storica di crisi strutturale e di impotenza degli Stati nazionali spinge obiettivamente i governi ad attuare politiche di unificazione europea. In sostanza, dopo la seconda guerra mondiale l'alternativa "unirsi o perire" (espressione usata dal ministro degli esteri francese Aristide Briand quando nel 1929 presentò la prima proposta di unificazione europea emanata da un governo) si è trasformata in una spinta strutturale e di lunga durata verso una politica di unificazione europea da parte dei governi e delle forze democratiche. Ma ciò non significa che questa politica porti di per sé stessa alla federazione europea. I governi sono infatti allo stesso tempo ostacoli rispetto a questa prospettiva perché i detentori del potere nazionale, anche nel quadro di sistemi democratici, sono spinti oggettivamente – in conformità alla legge dell'autoconservazione del potere già chiarita da Machiavelli nel capitolo sesto del *Principe* – a ostacolare il trasferimento irreversibile di una parte sostanziale di tale potere a un nuovo sistema sovranazionale sovrano. Questa tendenza – viene precisato – è destinata a manifestarsi in modo più intenso nei corpi permanenti del potere esecutivo, quali le diplomazie e le alte burocrazie civili e militari, che nel personale politico relativamente transitorio (capi di Stato e di governo, ministri, parlamentari). Per i primi, infatti, il trasfe-

rimento di sovranità comporta una perdita più netta di potere e di status e sono perciò i naturali depositari delle tradizioni nazionalistiche (ovviamente con le eccezioni proprie di una legge di tipo sociologico). Per i secondi la situazione è più sfumata per il fatto che essi sono espressione dei partiti democratici, aventi nelle loro piattaforme ideologiche una componente internazionalistica e, quindi, più o meno vagamente europeistica, e perché hanno un rapporto organico con l'opinione pubblica, la quale, in conseguenza dell'esperienza delle catastrofi prodotte dai nazionalismi e dall'impotenza degli Stati nazionali, di fronte ai problemi fondamentali del mondo contemporaneo, è portata a vedere con crescente favore l'idea dell'unità europea.

Dall'esistenza di questo atteggiamento strutturalmente contraddittorio, e articolato come si è visto, dei governi democratici nazionali di fronte al problema dell'unificazione europea derivano delle implicazioni fondamentali per la lotta federalista.

La condizione imprescindibile dello sviluppo di una lotta efficace per la federazione europea è la formazione di una forza politica federalista autonoma dai governi e dai partiti nazionali in grado di spingerli a compiere le scelte in direzione dell'unificazione federale che essi spontaneamente non sono in grado di compiere. Il principio dell'autonomia federalista, chiaramente indicato nel *Manifesto di Ventotene*, è stato realizzato concretamente attraverso un processo laborioso. Un momento decisivo in questo processo è stata la decisione che la forza federalista deve assumere le forme di un movimento e non di un partito in lotta con gli altri partiti per la conquista del potere nazionale, perché il perseguimento dell'obiettivo della federazione europea richiede uno schieramento trasversale a tutte le forze politiche e agli ambienti economico-sociali che si riconoscono nel regime democratico e non schieramenti fondati sulle tradizionali dicotomie fra progresso e conservazione. L'altro momento decisivo della costruzione dell'autonomia federalista coincide con l'opera pratica e teorica svolta da Albertini allorché divenne il leader del MFE. L'impegno di Albertini a favore dell'autonomia federalista, che si è riallacciato a quello svolto da Spinelli, ma che è diventato molto più sistematico e consequenziario, si è concretizzato nella teorizzazione e nell'attuazione di tre principi fondamentali sul piano politico, organizzativo e finanziario.

Il primo principio, quello dell'autonomia politica, si è manifestato attraverso il rifiuto da parte del nucleo di militanti che hanno assicurato la direzione e la gestione del MFE di identificarsi con un qualsiasi partito nazionale. Questa scelta ha permesso, nei momenti opportuni, di instau-

rare utilissimi rapporti di collaborazione e di alleanza tattica con i partiti democratici salvaguardando allo stesso tempo pienamente l'indipendenza del MFE. Il secondo principio ha riguardato la formazione e la selezione dei militanti. Esse sono state guidate dall'esigenza di evitare i condizionamenti che sarebbero stati imposti al movimento da un apparato amministrativo pesante e costoso, dipendente perciò inevitabilmente, per la sua sopravvivenza, da finanziamenti esterni. Di conseguenza si è stabilito che tutti i militanti federalisti fossero militanti a mezzo tempo, con un lavoro in grado di garantire la loro indipendenza economica e con la disponibilità di dedicare il proprio tempo libero all'attività federalista. In tal modo si è potuta creare un'organizzazione poco costosa e, quindi, totalmente al riparo da qualsiasi tentativo di pressione o di ricatto da parte di qualunque forza politica o economica. Il terzo principio è infine quello dell'autonomia finanziaria e ha avuto come sua istituzione specifica l'autofinanziamento. Esso significa concretamente che i militanti reclutati da allora nel MFE hanno sempre saputo che il lavoro federalista non avrebbe mai procurato loro denaro, ma al contrario gliene sarebbe costato. Questa impostazione, che, dall'inizio della leadership di Albertini, ha costituito la base finanziaria dell'autonomia del MFE, non ha impedito che esso ricevesse anche finanziamenti esterni, ma essi sono stati usati soprattutto per finanziare azioni specifiche, mentre la struttura permanente dell'organizzazione ha sempre funzionato grazie alle sue "risorse proprie", il che ha rappresentato una condizione ulteriore dell'impermeabilità a qualsiasi influenza esterna.

Al di là di tutto ciò, il fondamento basilare dell'autonomia politica, organizzativa e finanziaria del MFE, che Albertini è riuscito a realizzare come acquisizione permanente, è rappresentato dall'autonomia culturale. Solo una forte motivazione culturale (insieme ovviamente a quella morale), cioè la consapevolezza che la dottrina federalista ha qualcosa di realmente nuovo da dire, in termini di valori e di comprensione della situazione storica, rispetto al pensiero politico dominante, può in effetti alimentare un impegno a lungo termine, estraneo alle motivazioni del potere e del denaro, in un numero di militanti sufficiente per costituire una forza federalista autonoma in grado di incidere sulla realtà. Ebbene, Albertini ha svolto precisamente, assieme ai suoi allievi, un grandioso lavoro di approfondimento teorico del federalismo che ha fatto emergere questa motivazione ed ha altresì arricchito in modo molto rilevante il panorama del pensiero federalista.

Due sono i risultati più significativi di questo approfondimento teorico che occorre qui, sia pure molto sinteticamente, segnalare.

In primo luogo, Albertini ha svolto una critica radicale dell'idea di nazione che, sviluppando talune intuizioni di Proudhon, ha messo in luce come le nazioni non siano realtà preesistenti agli Stati nazionali, bensì un riflesso ideologico dell'appartenenza agli Stati burocratici e accentrati affermatasi nel continente europeo a partire dalla rivoluzione francese. In sostanza la coscienza nazionale come fatto diffuso nella popolazione è stata non la premessa ma la conseguenza della formazione degli Stati nazionali e di programmi politici diretti a imporre l'unità di lingua, di cultura e di tradizioni in tutto il territorio dello Stato. Il che ha comportato la sistematica distruzione delle nazionalità spontanee, cioè del senso di appartenenza alle comunità naturali (l'orizzonte territoriale della nascita e della vita degli individui, le nazioni nel senso etimologico del termine) e il trasferimento allo Stato di questo senso di appartenenza, in modo da creare un lealismo esclusivo e, quindi, la base di una politica estera aggressiva.

Questa critica dell'idea di nazione è diretta a superare un grave limite delle ideologie politiche – quella liberale, quella democratica e quella socialista – a cui si ispirano i partiti democratici europei. Queste ideologie sono universaliste e, quindi, favorevoli in termini di principio all'unificazione sovranazionale. Nello stesso tempo però tendono a mitizzare gli Stati nazionali che non vengono compresi come istituzioni storicamente determinate, e quindi storicamente superabili, ma, piuttosto, come istituzioni “naturali” ed eterne. Pertanto tendono strutturalmente (anche per questo motivo, oltre che per la tendenza dei partiti nazionali a conservare il proprio potere) a concepire l'unificazione sovranazionale più come cooperazione fra Stati nazionali che come superamento della sovranità nazionale assoluta.

Ciò detto, va sottolineato che il lavoro teorico di Albertini centrato sulla demistificazione dell'ideologia nazionale costituisce un'integrazione di grandissima importanza del pensiero federalista elaborato da Spinelli. Nel discorso sviluppato dal fondatore del MFE sono in effetti centrali il concetto di crisi storica dello Stato nazionale sovrano e le indicazioni sugli strumenti e le azioni politiche concrete attraverso cui perseguire il superamento di questo sistema istituzionale, ma manca l'elaborazione di una critica scientifica dell'idea di nazione, che di tale sistema costituisce il fondamento ideologico. A questo grande contributo di Albertini al pensiero federalista se ne aggiunge un altro ancora più importante, che costituisce anch'esso il superamento di un limite del discorso di Spinelli. Mi riferisco alla concezione troppo angusta, propria di Spinelli, della dottrina federalista, che è intesa essenzial-

mente come la teoria dello Stato federale, cioè come una tecnica costituzionale in grado di consentire la coesistenza pacifica di un insieme di governi indipendenti e coordinati. Una simile impostazione è chiaramente non all'altezza della convinzione che il federalismo tracci la strada del progresso storico. Perché questa affermazione sia solidamente fondata, nel corpo della dottrina federalista deve necessariamente rientrare la definizione della specificità del valore guida dell'impegno federalista e del suo rapporto con i valori delle ideologie emancipatrici di cui il federalismo è l'erede, e vi deve rientrare altresì una visione chiara e rigorosa del processo storico che rende politicamente attuale il federalismo come risposta valida alle sfide cruciali della nostra epoca e, quindi, l'indicazione degli strumenti concettuali con cui affrontare rigorosamente il problema della comprensione del processo storico. Qui interviene in modo grandiosamente chiarificatore Albertini, innanzitutto con una radicale revisione critica del materialismo storico marxiano che apre la possibilità di utilizzare questo rinnovato strumento concettuale per un'analisi di tipo scientifico del processo storico. Albertini recupera infatti il nucleo teoricamente valido della teoria marxiana – che coglie il nesso deterministico tra evoluzione del modo di produrre e alcune fondamentali dinamiche sociali, tra cui, in particolare, l'incremento dell'interdipendenza in profondità della società (ossia la progressiva integrazione di fasce sempre più ampie della popolazione nei processi decisionali) – e può così evidenziare come lo stesso analogo nesso si crei per l'aumento dell'interdipendenza in estensione della società umana. L'evoluzione del modo di produzione industriale e la nascita di quello che viene definito il modo di produzione scientifico sono quindi le cause ultime oggettive che spiegano l'inizio della fase sovranazionale del corso storico e che determinano il fatto che il baricentro della lotta politica, affinché si possano governare i nuovi processi e metterli al servizio del progresso, si debba spostare dal quadro nazionale a quello sovranazionale.

Parallelamente, Albertini sviluppa il discorso secondo cui il federalismo, lungi dall'essere semplicemente la teoria dello Stato federale, è un'ideologia politica in senso pieno. Esso è cioè paragonabile al liberalismo, alla democrazia e al socialismo ed è in grado di recepire nel proprio corpo dottrinale i contributi fondamentali proposti dalle grandi ideologie emancipatrici del mondo moderno e, nello stesso tempo, di superarne i limiti e di ottenere una comprensione più adeguata dei fondamentali problemi della nostra epoca. Secondo questa visione il federalismo è, al pari delle altre ideologie, caratterizzato in primo luogo da

un aspetto di valore. Se per il liberalismo il fine ultimo è la libertà, per la democrazia l'uguaglianza e per il socialismo la giustizia sociale, per il federalismo è la pace. Essa non è alternativa rispetto a questi valori, ma li ricomprende in sé a un livello più alto, in quanto l'eliminazione dell'anarchia internazionale (implicante la subordinazione di ogni altro valore all'esigenza della sicurezza dello Stato) è la condizione imprescindibile del pieno spiegamento della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia sociale (che vanno concepite come consustanziali) e, quindi, della possibilità di eliminare ogni forma di subordinazione della persona umana da parte dei suoi simili. In questa prospettiva Albertini recupera le fondamentali tesi politiche, giuridiche e storico-filosofiche di Kant (il culmine dell'Illuminismo), la cui attualità è stata messa all'ordine del giorno dalla crisi degli Stati nazionali e dalla crescente interdipendenza dell'azione umana al di là delle frontiere nazionali, di cui l'integrazione europea è la manifestazione più avanzata. Questi fenomeni vengono considerati da Albertini come premesse della federazione mondiale, cioè della realizzazione della pace perpetua. Ed egli giunge ad affermare con eccezionale chiarezza che il superare con la federazione europea il lealismo nazionale esclusivo significherebbe il superamento della cultura della divisione del genere umano, implicante la legittimazione del dovere di uccidere per la nazione, e l'affermazione del diritto di non uccidere nella prospettiva della sua piena attuazione con la federazione mondiale. Le guerre mondiali, la scoperta delle armi nucleari, l'interdipendenza internazionale crescente suggeriscono che si stia avverando la previsione di Kant, secondo la quale solo l'esperienza della distruttività della guerra, in combinazione con lo spirito commerciale (implicante appunto una crescente interdipendenza), avrebbe indotto gli Stati a rinunciare alla loro "libertà selvaggia" e a piegarsi a una legge comune. Il federalismo è, in secondo luogo, caratterizzato da un aspetto di struttura e cioè dall'indicazione dello Stato federale come la forma di organizzazione del potere che permette di superare le strutture chiuse e accentrate dello Stato nazionale verso il basso con la formazione di vere e proprie autonomie regionali e locali e verso l'alto con la realizzazione di effettive forme di solidarietà politiche e sociali al di sopra degli Stati nazionali. In terzo luogo il federalismo è caratterizzato da un aspetto storico-sociale cioè dall'individuazione del contesto storico nel quale è possibile realizzare un valore attraverso una struttura adeguata del potere. Questo aspetto è indicato nel superamento della divisione del genere umano in classi e in nazioni antagonistiche, che rende possibile sviluppare il pluralismo tipico della

società federale, espresso dal principio dell'unità nella diversità. Infatti nelle società federali il lealismo verso la società complessiva coesiste con quello verso le comunità territoriali più piccole (regioni, province, città, quartieri) in un rapporto non gerarchico. Però questo equilibrio sociale si è sviluppato solo parzialmente nelle società federali esistenti finora perché, da una parte, la lotta di classe (che potrà essere superata solo con il pieno sviluppo della rivoluzione scientifica implicante il superamento della condizione proletaria) ha fatto prevalere il senso di appartenenza alla classe su ogni altra forma di solidarietà sociale e ha impedito che si radicassero forti legami di solidarietà nelle comunità regionali e locali e, d'altra parte, la lotta tra gli Stati sul piano internazionale (che potrà essere sradicata solo con il processo di unificazione del mondo intero, che avrà nella federazione europea il suo punto di partenza) ha determinato il rafforzamento del potere centrale a scapito dei poteri locali.

La costruzione della federazione europea si presenta dunque come l'evento cruciale della nostra epoca, la prima affermazione del corso federalistico della storia, che culminerà con la realizzazione della pace attraverso la federazione mondiale. Il federalismo ha dunque nel nostro tempo un ruolo analogo a quello svolto in passato dalle ideologie liberale, democratica e socialista: attraverso l'elaborazione e l'affermazione della cultura della pace, propone un progetto di società capace di dare una risposta ai maggiori problemi della nostra epoca e riapre la possibilità di pensare l'avvenire, possibilità che si era offuscata nell'ambito delle ideologie tradizionali a causa dell'esaurimento della loro capacità rivoluzionaria.

Questa concezione del federalismo (assieme alla critica dell'idea di nazione) costituisce l'asse portante dell'identità culturale dei militanti del MFE a partire dagli anni Sessanta.

Perché la forza federalista possa condurre efficacemente la propria lotta, oltre al requisito dell'autonomia occorre d'altro canto che essa sappia operare efficacemente per spingere i governi sulla via dell'unificazione federale sovranazionale. In questo contesto hanno importanza decisiva: a) la struttura sovranazionale della forza federalista, in modo da poter operare unitariamente sul piano europeo; b) la sua capacità di mobilitare l'opinione pubblica, senza però utilizzare lo strumento elettorale che è funzionale all'azione dei partiti; c) la denuncia sistematica dei limiti e delle contraddizioni dell'integrazione europea attuata dai governi e derivanti dal loro orientamento strutturalmente confederale: il deficit sul piano dell'efficienza, a causa delle decisioni unanimi sulle

questioni fondamentali, e il deficit democratico dovuto al fatto che una integrazione senza istituzioni federali svuota la democrazia nazionale senza creare una democrazia sovranazionale; d) la capacità di sfruttare queste contraddizioni, specialmente quando esse si manifestano in modo acuto, per spingere i governi verso scelte di tipo federale.

C'è infine una terza implicazione per la lotta federalista che deriva dal chiarimento dell'atteggiamento contraddittorio dei governi nazionali rispetto all'unificazione europea. Si tratta dell'idea dell'assemblea costituente europea, che ha come modello di riferimento fondamentale la Convenzione costituzionale di Filadelfia, la quale elaborò nel 1787 la Costituzione degli Stati Uniti d'America, cioè del primo Stato federale della storia. Sin dai tempi di Spinelli, in sostanza, il MFE sostiene che, per giungere davvero alla federazione europea, occorre attivare una procedura costituente democratica, cioè affidare l'incarico di definire le istituzioni sopranazionali ad un organo di carattere parlamentare, che deliberi a maggioranza e in sedute pubbliche e le cui proposte entrino in vigore fra gli Stati ratificanti senza che sia necessaria l'unanimità delle ratifiche. Solo con questo tipo di procedura si possono ottenere risultati federali perché essa comporta sia che i governi rinuncino *ipso facto* al diritto di veto nazionale, cioè al principio dell'unanimità che impone inevitabilmente risultati al minimo comun denominatore, sia che, tramite il coinvolgimento dei rappresentanti del popolo, maturi una coscienza democratica dei cambiamenti politico-istituzionali necessari per portare a compimento il processo europeo. La costituente rappresenta dunque l'alternativa al metodo delle conferenze intergovernative che decidono all'unanimità e in segreto, e richiedono ratifiche unanimi, e sono perciò funzionali alle scelte di tipo confederale. La necessità di giungere ad una procedura costituente democratica è in effetti sempre stata al centro dell'azione del MFE, anche se sono cambiate le scelte circa le modalità concrete di attuazione di questa procedura (assemblea costituente eletta direttamente con il mandato di elaborare un progetto di costituzione europea, trasformazione di una assemblea parlamentare consultiva in una assemblea costituente attraverso una propria autonoma iniziativa o tramite un apposito mandato conferito dai governi nazionali, elezione diretta del Parlamento europeo, referendum sul mandato costituente al Parlamento europeo), e questi cambiamenti sono dipesi ovviamente dalla percezione delle opportunità offerte dalle diverse situazioni politiche.

Sulla base di questi principi-guida il MFE ha esercitato sul processo di integrazione europea un'influenza che presenta due aspetti.

Da una parte, il pensiero e l'azione del MFE hanno, in quanto componenti ed elementi di punta della corrente federalista europea nel suo complesso, contribuito in modo determinante a mantenere viva nel corso dell'intero processo di unificazione europea la rivendicazione di una costituzione federale europea, di una procedura costituente democratica per realizzarla, e, quindi, della partecipazione popolare alla costruzione europea. Senza la presenza attiva di un movimento impegnato in modo costante ed esclusivo sulla tematica dell'unità federale europea – tenendo conto che i partiti non possono oggettivamente che dedicarvi un'attenzione superficiale e discontinua – è evidente che essa sarebbe scomparsa dal dibattito politico-culturale e, di conseguenza, avrebbe perso qualsiasi rilevanza pratica la prospettiva del completamento in senso democratico e federale del processo di integrazione.

Al di là di questa influenza di carattere generale, c'è però anche stata un'influenza più incisiva, la quale ha potuto manifestarsi solo nei momenti in cui la situazione storica ha costretto i governi ad affrontare con le loro politiche di integrazione europea dei problemi non gestibili senza l'introduzione di embrioni democratico-federali negli organismi integrativi o addirittura senza veri e propri trasferimenti di sovranità. In simili momenti il processo di integrazione europea pone i governi su di un piano inclinato in direzione di tali limitazioni e apre perciò spazi significativi a un'incisiva influenza dei federalisti. E va al riguardo sottolineato che una risorsa importante per l'azione del MFE è stata rappresentata da una particolarmente forte convergenza fra l'interesse nazionale e una integrazione europea avanzata che ha strutturalmente caratterizzato la politica dei governi italiani per ragioni oggettive, fra le quali ha primaria importanza la particolare fragilità dello Stato nazionale italiano.

Vediamo ora, alla luce di questi chiarimenti, l'azione concreta svolta dal MFE.

L'azione del MFE.

La ricostruzione schematica dell'azione del MFE dal 1945 fino ad oggi può essere articolata in sei fasi.

Dalla liberazione alla caduta della Comunità europea di difesa (1945-1954).

Negli anni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale il MFE fu impegnato essenzialmente nella costruzione del-

la propria struttura organizzativa. Sul piano politico venne comunque lanciata la parola d'ordine della costituente europea con un *Manifesto degli universitari italiani per la federazione europea* (che raccolse nella prima metà del 1946 le firme di 266 docenti universitari, tra i quali Calamandrei, Devoto, Campagnolo, Rollier, Giovanni De Maria, Gino Cassino, Ezio Franceschini, Felice Perussia) e con un appello ai candidati alle elezioni del 18 aprile 1948, firmato da 630 candidati. Inoltre il MFE contribuì in modo decisivo alla scelta da parte dell'Assemblea costituente italiana di inserire nella nuova Costituzione italiana l'art. 11 (voluta in particolare da Calamandrei) che, pur non facendo esplicito riferimento all'unificazione europea, prevede la possibilità di "limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli" ed ha permesso la ratifica da parte italiana di tutti i trattati di integrazione europea senza dover ricorrere a revisioni costituzionali.

Con il lancio del Piano Marshall nel 1947 e il conseguente avvio della politica di unificazione europea il MFE guidato da Spinelli poté sviluppare una azione politica di grande incisività che ebbe il suo culmine nella battaglia per la Comunità politica europea (CEP) da affiancare alla CED. Spinelli, di fronte all'esperienza della guerra fredda e della nascita dei blocchi contrapposti chiari immediatamente che l'unificazione europea poteva prendere l'avvio solo nel quadro della formazione del blocco occidentale, anche perché gli USA favorivano con decisione l'integrazione europea in quanto fattore di rafforzamento del loro blocco. E chiari altresì che con la propria unificazione, purché effettiva, l'Europa occidentale avrebbe potuto recuperare la perdita autonomia, instaurando un rapporto di partnership equilibrata con gli USA, e avrebbe contribuito in modo determinante al superamento dei blocchi contrapposti, aprendo la strada all'unificazione completa dell'Europa. Sulla base di questo orientamento impostò una strategia facente leva sui deficit dell'integrazione funzionalistico-confederale per ottenere, tramite un'azione di mobilitazione dell'opinione pubblica e nello stesso tempo di consulenza nei confronti degli esponenti partitici e governativi meno condizionati dalle tradizioni nazionalistiche, decisioni in grado di attivare una procedura costituente dell'unità federale europea.

Nella fase qui considerata la prima rilevante applicazione pratica di questa strategia fu l'azione del MFE (e dell'UEF) nei confronti del Consiglio d'Europa diretta a promuovere l'assunzione da parte dell'Assemblea consultiva di Strasburgo di un ruolo costituente. Si riteneva che questa assemblea, pur mancando di potere, avrebbe però spinto

i parlamentari e i capi dei partiti a interessarsi dell'unità europea con una certa continuità e avrebbe quindi espresso, come ogni assemblea parlamentare, la tendenza ad acquistare poteri effettivi. In questa situazione il MFE, facendo leva sull'esigenza di sottoporre a un controllo democratico e di accelerare il processo integrativo che stava muovendo i suoi primi passi sul piano economico (attraverso l'OECE e i primi tentativi di unione doganale) e su quello militare (con il Patto di Bruxelles e il Patto atlantico), avrebbe dovuto tentare di spingere l'assemblea di Strasburgo a farsi promotrice della creazione di istituzioni federali europee. E ciò fu in effetti tentato sia con un lavoro di consulenza dei deputati, sia con la petizione a favore del Patto di Unione federale europea organizzata nel corso del 1950. La petizione, che ebbe soprattutto in Italia (dove fu sottoscritta da oltre 521.000 cittadini, fra i quali 246 parlamentari, adottata da 493 Consigli o giunte comunali e da 39 amministrazioni provinciali, e firmata anche dal capo del Governo Alcide De Gasperi, dal presidente della Repubblica Luigi Einaudi e da numerosi ministri) un notevole successo, chiedeva all'Assemblea consultiva di redigere un progetto di patto federale, sulla base del quale si potessero realizzare una graduale unificazione economica, una politica estera comune e una difesa comune dei paesi aderenti al patto, e di raccomandarne la ratifica agli Stati membri del Consiglio d'Europa, i quali avrebbero dovuto impegnarsi a farlo entrare in vigore fra i paesi ratificanti non appena esso fosse stato ratificato da un numero di Stati la cui popolazione complessiva raggiungesse i cento milioni. Da notare che venne proposto il metodo dell'avanguardia (procedere con i paesi disponibili) che i governi applicarono nella costruzione della Comunità europea per il carbone e l'acciaio (CECA) e poi delle altre Comunità inizialmente con sei membri.

Questo primo tentativo non ebbe successo, ma subito dopo si presentò un'altra opportunità in occasione delle trattative sulla CED fra Francia, Germania, Italia e paesi del Benelux. Quando si concretizzò il disegno dei governi dei Sei di creare un esercito europeo sulla base di istituzioni simili a quelle della CECA, Spinelli si rese conto che la contraddizione di fondo del metodo funzionalistico (il voler creare l'unità europea senza uno Stato europeo) si manifestava in questo caso in termini così acuti e palesi (un esercito senza un governo democratico come guida politica) da aprire uno spazio importantissimo alla rivendicazione dell'unità federale e del metodo costituente; e sfruttò a fondo l'occasione soprattutto tramite il rapporto che riuscì a instaurare con De Gasperi. Il risultato principale di questa azione fu l'elaborazione da

parte dell'assemblea allargata della CECA, definita *Assemblea ad hoc*, del progetto di statuto della CEP, di un progetto cioè molto avanzato e la cui approvazione avrebbe aperto la strada alla costruzione in tempi relativamente brevi dell'unità federale. Ciò non avvenne perché i governi, oltre a far rimaneggiare il progetto da parte di una conferenza diplomatica, lo subordinarono alla ratifica della CED, sicché la caduta di quest'ultima il 30 agosto 1954 di fronte al parlamento francese trascinò con sé la CEP, chiudendo per più decenni la prospettiva di un salto qualitativo dall'integrazione funzionalistica a quella federale.

La critica al Mercato comune e le campagne popolari per l'assemblea costituente europea (1954-1966).

Dopo il fallimento della CED, i governi europei ripiegarono sulla creazione del Mercato comune europeo (un obiettivo che era previsto nel progetto della CEP) e dell'Euratom. Gli ideatori dei Trattati di Roma erano guidati dalla convinzione, propria dell'impostazione funzionalistica, che l'integrazione economica avrebbe, prima o poi, condotto pressoché automaticamente all'unificazione politica. Il MFE denunciò questa illusione e ritenne più in generale che nella situazione successiva alla caduta della CED erano venuti meno tre fattori fondamentali – la spinta americana a favore dell'integrazione europea, il timore acuto dell'espansionismo sovietico (la morte di Stalin e i primi accenni di distensione Est-Ovest avevano contribuito in modo decisivo a far cadere la CED), il problema di evitare il riarmo nazionale tedesco – che avevano spinto i governi dei Sei su un piano inclinato in grado di aprire spazi reali di intervento federalista a favore della federazione europea. Non era certo venuta meno la necessità vitale dell'unificazione europea, dovuta alla crisi irreversibile degli Stati nazionali, ma non era realistico aspettarsi a tempi ravvicinati da parte dei governi una politica europeista paragonabile a quella che si era manifestata nel progetto della CED. In questa situazione si ritenne che il compito primario del MFE fosse quello di rivendicare in modo intransigente la federazione europea e la costituente europea e di mantenere viva nell'opinione pubblica tale rivendicazione sulla base di una critica radicale delle iniziative europeistiche dei governi, in attesa che la chiara dimostrazione della loro inadeguatezza creasse le condizioni per ottenere dai governi scelte più avanzate, e quindi con potenzialità federali. Questa linea, che portò a una sostanziale frattura fra il MFE e i partiti democratici e anche alla scissione dell'organizzazione federalista a livello europeo, si tradusse concretamente in una grande campagna a livello europeo per rivendicare il potere costituente del popolo

europeo. Le tappe di questa campagna furono il Congresso del popolo europeo (CPE) e il Censimento volontario del popolo federale europeo.

La campagna del CPE, condotta sotto la guida di Spinelli negli anni 1956-1962, consistette nell'organizzazione (che si ispirava all'esempio del Congresso nazionale indiano di Gandhi) di una specie di elezioni primarie (fu il primo esempio in tal senso in Europa) in varie città d'Europa per dare vita a un congresso permanente dei rappresentanti del popolo europeo, il quale attraverso il coinvolgimento di un numero sempre più grande di cittadini europei avrebbe dovuto raggiungere la legittimità democratica e il peso politico necessari per forzare i governi alla convocazione della costituente europea. La campagna si esaurì dopo che i partecipanti alle elezioni del CPE raggiunsero la quota di 650.000, dei quali 455.000 in Italia. La mobilitazione dell'opinione pubblica a favore della convocazione della costituente europea fu ripresa fra il 1963-1966 sotto la guida di Albertini (che sostituì Spinelli alla guida del MFE) attraverso la campagna del Censimento volontario del popolo federale europeo, che avrebbe dovuto sboccare nel rilancio su ampia scala del CPE. Anche questa campagna si esaurì dopo aver raggiunto circa 100.000 adesioni, la maggior parte delle quali in Italia. Va precisato che mentre la maggioranza del MFE italiano portò avanti la Campagna del Censimento, la maggioranza del MFE sovranazionale si impegnò nella campagna del Fronte democratico europeo, cioè in un'azione (per l'Italia fu in prima linea al riguardo Umberto Serafini, membro del MFE e segretario generale dell'Associazione italiana per il consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa) diretta specificamente a collegare in modo organico alla lotta federalista i settori della società e del sistema politico degli Stati europei non disposti ad accettare passivamente le caratteristiche antidemocratiche dell'integrazione europea.

Le campagne del CPE e del Censimento non portarono alla costituente europea, ma ebbero il merito di mantenere viva, in una fase storica in cui i successi dell'integrazione economica tendevano a nascondere i limiti strutturali delle Comunità europee, l'alternativa democratica e federale a una costruzione europea, la quale era debole e precaria proprio perché escludeva la partecipazione popolare. Anche se solo una piccola parte dell'opinione pubblica fu in grado di conoscere il messaggio dei federalisti, queste campagne popolari costituirono il primo esempio nella storia europea di un'azione politica di base capace di svilupparsi in modo unitario al di là delle frontiere nazionali in diversi paesi d'Europa e dimostrarono d'altra parte che, ogni qualvolta si richiedeva ai cittadini di esprimersi a favore dell'unità europea completa e del-

la partecipazione popolare alla sua costruzione, la risposta era largamente positiva. Questo impegno è stato decisivo per la costruzione di una forza federalista autonoma e, quindi, di una riserva di capacità mobilitativa che si è dimostrata di grande utilità in una condizione diversa.

La lotta per l'elezione diretta del Parlamento europeo (1967-1979).

A partire dal 1967 il MFE decise di concentrare il proprio impegno strategico nella lotta per l'elezione diretta del Parlamento europeo (PE) intesa come tappa intermedia per giungere alla costituente europea, indicando altresì nell'elezione unilaterale dei rappresentanti italiani (e possibilmente di altri paesi) nel PE la via concreta per avvicinarsi all'elezione generale, aggirando l'ostacolo rappresentato dall'opposizione di de Gaulle a questo obiettivo. Va precisato che l'appoggio all'elezione diretta del PE era già stato fatto proprio dalla parte delle organizzazioni federaliste che non condividevano la critica radicale di Spinelli e Albertini nei confronti dei Trattati di Roma. La decisione di schierarsi a favore di questa rivendicazione da parte del MFE si fondava su tre convinzioni derivanti dall'analisi dello sviluppo effettivo del processo di integrazione europea.

Da una parte, il successo del Mercato comune creava una situazione che, pur sembrando confermare ai governi l'opportunità della scelta funzionalistica, creava, di fatto, una contraddizione sempre più acuta fra l'avanzamento dell'integrazione economica e il blocco dell'evoluzione istituzionale comunitaria (il compromesso di Lussemburgo del gennaio 1966 aveva di fatto bloccato il passaggio al voto a maggioranza nel Consiglio dei ministri e il rafforzamento della Commissione della CEE), rendendo sempre più intollerabili i deficit di efficienza e di democrazia, ma soprattutto dimostrando in termini così palesi l'inconsistenza della tesi del passaggio automatico dall'integrazione economica a quella politica, da rendere possibile una convergenza, sul tema dell'elezione europea, fra l'eupeismo presente nei partiti democratici e l'azione federalista. Inoltre, l'elezione diretta, pur non accompagnata dalla contestuale attribuzione di poteri reali al PE, avrebbe avuto un oggettivo significato costituente. Essa infatti, inducendo la formazione di un sistema europeo dei partiti e la legittimazione popolare del PE, avrebbe spinto quest'ultimo all'assunzione di fatto di un ruolo costituente, dal momento che l'avanzamento dell'integrazione economica poneva i governi di fronte a problemi (la politica congiunturale, l'unificazione monetaria, la programmazione a livello europeo, i prezzi agricoli, e così via) che non potevano essere efficacemente risolti sen-

za avviare la costruzione di un governo democratico europeo. Infine, la prospettiva sempre più concreta dell'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità (perseguito anche con il chiaro intento di bloccare l'evoluzione politica) rendeva essenziale identificare una strategia che, facendo leva sulle contraddizioni aperte dall'integrazione funzionalistica, identificasse come obiettivi intermedi, e quindi compatibili con la situazione di potere creatasi, dei passaggi istituzionali potenzialmente federatori, che potessero essere fatti propri dai governi in occasione della manifestazione di qualche inevitabile impasse.

L'obiettivo della elezione diretta del Parlamento europeo, e l'avvio in Italia della campagna per l'elezione diretta unilaterale da parte del nostro paese, segnarono quindi la nascita della fase strategica del cosiddetto gradualismo costituzionale, che prevedeva come tappa successiva la moneta unica, ulteriore passaggio chiave per arrivare alla possibilità della creazione di un vero governo europeo.

Una volta presa la decisione di impegnarsi a favore dell'elezione diretta del PE (cominciando con le elezioni unilaterali), il MFE portò avanti questo impegno con un'indistruttibile perseveranza e soprattutto si sforzò seriamente di organizzare una consistente mobilitazione popolare intorno all'elezione europea. I momenti più significativi di questa mobilitazione furono:

- la presentazione al Senato italiano nel 1969 di una proposta di legge di iniziativa popolare (fu la prima presentata in Italia) per l'elezione diretta dei rappresentanti italiani nel PE firmata da circa 65.000 cittadini, con firme debitamente autenticate; questa iniziativa fu ripresa nel 1973 dalle Regioni Piemonte, Umbria e Abruzzo con la presentazione alle Camere di proposte di legge di iniziativa regionale identiche a quella presentata dal MFE al Senato;

- la Campagna di informazione e dibattito sull'elezione europea e l'unione europea (svolta nel 1975 in connessione con la Missione del premier belga Tindemans diretta a far progredire l'integrazione europea) che ebbe come suoi aspetti più importanti una petizione popolare al PE a favore di un suo ruolo costituente firmata da 150.000 cittadini e una manifestazione a Roma, in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 dicembre 1975 (che decise di indire le elezioni europee ad una data unica nel 1978; ci fu poi lo spostamento di un anno), a cui parteciparono 4.000 federalisti, una delegazione dei quali (guidata da Albertini e dal Presidente del CIME Giuseppe Petrilli) fu ricevuta dal presidente di turno del Consiglio europeo, Aldo Moro; stimolato dai federalisti, il governo italiano ottenne la decisione da parte del Consiglio

europeo di realizzare le elezioni europee, anche nel caso di una mancata partecipazione ad esse da parte di Gran Bretagna e Danimarca (le quali successivamente si adeguarono per evitare di rimanere isolate);

- l'organizzazione (fra il 1976 e il 1978) di una sistematica azione sui partiti per spingerli a inserire nei loro programmi per le elezioni europee l'impegno a favore di una riforma in senso federale del sistema comunitario;

- la manifestazione a Strasburgo il 17 luglio 1979 di fronte alla sede del PE in occasione della prima seduta dopo l'elezione di giugno a cui parteciparono 5.000 giovani europei in rappresentanza delle organizzazioni federaliste e delle forze democratiche, e in cui si chiese al PE di impegnarsi a favore di un governo europeo, di una moneta europea, di un forte bilancio comunitario.

Questo impegno ha indubbiamente contribuito in modo decisivo al raggiungimento dell'elezione diretta del PE (e poi al successo della prima elezione europea), la quale, non a caso, fu decisa dai governi europei nel contesto della crisi dell'integrazione economica europea degli anni Settanta (instabilità monetaria, crisi energetica, fallimento del serpente monetario), cioè in una situazione che richiedeva imperiosamente un forte rilancio dell'integrazione – e quindi il coinvolgimento dell'opinione pubblica – per evitare il suo fallimento. Va sottolineato che la crisi degli anni Settanta ha dimostrato che il MFE aveva ragione quando nella sua dura critica ai Trattati di Roma aveva sostenuto che l'integrazione europea, a causa dei suoi deficit istituzionali, sarebbe entrata in una gravissima impasse (come in effetti avvenne) non appena si fosse manifestata una seria crisi economica.

Dal progetto di Trattato Spinelli al Trattato di Maastricht (1980-1993).

Dopo l'avvio della prima legislatura europea (1979-1984) gli sforzi del MFE si concentrarono sullo sfruttamento del potenziale costituente del nuovo PE. A questo riguardo si sviluppò un'azione combinata fra Spinelli all'interno del PE e l'impegno dei federalisti per mobilitare, nell'opinione pubblica, nei partiti, nei parlamenti nazionali, negli enti locali, nelle organizzazioni economico-sociali, un vasto consenso intorno all'iniziativa del PE per una rifondazione istituzionale delle Comunità.

Spinelli aveva deciso negli anni Sessanta di lasciare la guida del MFE (pur restandone sempre membro) e di proseguire la sua lotta federalista all'interno delle istituzioni comunitarie. Attraverso la creazione del Comitato italiano per la democrazia europea e dell'Istituto affa-

ri internazionali instaurò rapporti organici con la classe politica che gli permisero di diventare membro della Commissione europea dal 1970 al 1976 e quindi membro del PE, dal 1976 al 1979 in quanto membro della delegazione del Parlamento italiano al PE e dal 1979 fino alla sua morte nel 1986 in quanto eletto direttamente. Va ricordato che si fece eleggere come indipendente nelle liste del Partito comunista per favorire il processo di piena integrazione di questo partito non solo nel sistema liberaldemocratico ma anche nella politica europeistica italiana. All'interno del PE direttamente eletto Spinelli, assieme a un piccolo gruppo di parlamentari che diede vita al Club del Coccodrillo, riuscì ad impegnare progressivamente l'intero Parlamento nella elaborazione di un nuovo Trattato per l'Unione europea che prevedeva la trasformazione delle Comunità in una federazione con poteri effettivi di governo nel campo dell'unione economico-monetaria e un meccanismo che avrebbe reso possibile il trasferimento a livello federale, senza bisogno di nuovi trattati, delle competenze nel campo della politica estera e della sicurezza. Questo progetto, che, ispirandosi alla Convenzione di Filadelfia, prevedeva l'entrata in vigore fra i paesi ratificanti, purché fossero la maggioranza e con una popolazione complessiva di 2/3 di quella comunitaria, fu approvato dal PE il 14 febbraio 1984 a larghissima maggioranza.

La campagna sistematica del MFE di sostegno al progetto Spinelli cominciò fin dalla creazione del Club del Coccodrillo nel 1980 ed ebbe il suo momento più alto nella manifestazione di massa a Milano del 28-29 giugno 1985 (in occasione del Consiglio europeo che convocò la Conferenza intergovernativa che redasse l'Atto unico europeo - AUE), a cui parteciparono 100.000 persone provenienti da tutta l'Europa. Ciò non bastò ad ottenere l'accoglimento da parte dei governi delle richieste più avanzate espresse dal PE, ma il fatto che questo, con l'autoassunzione di un ruolo costituente, abbia proposto un progetto di riforma globale in senso federale del sistema comunitario ha contribuito in modo decisivo alla fase fortemente evolutiva dell'integrazione europea sboccata nel Trattato di Maastricht.

Intanto la decisione di convocare la Conferenza intergovernativa che elaborò l'Atto unico fu adottata – su iniziativa della presidenza di turno italiana, con Bettino Craxi presidente del Consiglio e Giulio Andreotti Ministro degli esteri – a maggioranza, superando l'opposizione dei governi britannico, danese e greco. Con l'AUE, d'altra parte, oltre all'introduzione di alcune riforme istituzionali consistenti nell'estensione del principio del voto a maggioranza da parte del Consiglio dei

ministri e nel rafforzamento dei poteri del PE, fu lanciato il programma del completamento del mercato interno e, quindi, furono poste le basi per rilanciare l'obiettivo dell'unione monetaria. Quest'ultima era già stata portata all'attenzione della classe politica e dirigente, e dei governi, dal MFE a partire dall'inizio degli anni Settanta, anche con iniziative di rilevanza europea. Mentre, infatti, i governi e le diplomazie cercavano di studiare in termini confederali le possibili risposte alle inevitabili contraddizioni, accresciute dalla fine del sistema di Bretton Woods, poste all'interno del mercato comune dalla coesistenza di diverse monete nazionali, regolate da politiche monetarie e di cambio che rispondevano a differenti logiche nazionali, i federalisti furono i primi a denunciare i limiti dell'approccio intergovernativo e a porre sul tappeto la questione della creazione di una moneta unica e del suo legame con la creazione di uno Stato federale europeo. Il fatto di aver posto in termini chiari la questione e di aver raccolto consensi autorevoli si rivelò decisivo quando l'avvio della costruzione del mercato unico pose con ancora maggiore evidenza la necessità di affrontare il problema dell'unione monetaria. In effetti la realizzazione della libera circolazione dei capitali (prevista per il 1990) era incompatibile (come capirono anche il presidente della Commissione europea Jacques Delors e il suo consigliere Tommaso Padoa-Schioppa) con un sistema di cambi fissi, in quanto avrebbe indotto enormi movimenti speculativi delle monete nazionali, e imponeva il passaggio alla moneta unica per mantenere in vita il mercato unico. Fu proprio l'intreccio di questa spinta intrinseca alla realizzazione del mercato unico con la svolta epocale degli anni 1989-91 – la riunificazione tedesca conseguente alla dissoluzione del sistema bipolare, che rendeva acuta l'esigenza di inquadrare l'ulteriore rafforzamento della Germania in un irreversibile approfondimento dell'integrazione europea, e la fine della divisione dell'Europa in due blocchi contrapposti, che poneva l'urgenza dell'integrazione dei paesi centro-orientali nel sistema comunitario e modificava radicalmente i rapporti con gli USA – a portare alla approvazione del Trattato di Maastricht, che, assieme a un importante rafforzamento del PE e all'avvio della cooperazione nei settori della sicurezza esterna e interna, stabilì l'obiettivo fondamentale della moneta unica europea.

In questo contesto il ruolo del MFE si manifestò soprattutto in due settori.

In primo luogo, ci fu un forte impegno a favore dell'unione monetaria, proseguendo e approfondendo il lavoro politico sistematico su questo tema che aveva già avuto inizio subito dopo la realizzazione del-

l'unione doganale nel 1968 e che aveva avuto un momento molto importante anche nella campagna per la partecipazione dell'Italia al Sistema monetario europeo istituito nel 1979. La convinzione che stava alla base di questo impegno era che l'unione monetaria, completando lo svuotamento della capacità da parte dei governi nazionali di attuare politiche macroeconomiche, avrebbe reso sempre più indifferibile la creazione di un governo federale europeo. In secondo luogo, l'impegno a favore della costituente europea ebbe in questa fase la sua manifestazione più spettacolare nella proposta di legge di iniziativa popolare (promossa dal MFE nel 1988 e sottoscritta da circa 120.000 cittadini italiani), la quale portò al referendum consultivo tenutosi il 18 giugno 1989 (simultaneamente alle elezioni europee), in occasione del quale l'88% degli italiani che parteciparono alle elezioni europee si esprime a favore di una Costituzione federale europea e di un ruolo costituente del PE. Questo risultato – unitamente all'organizzazione di manifestazioni a Roma con la partecipazione di migliaia di federalisti in occasione dei Consigli europei del 27-28 ottobre e del 14-15 dicembre 1990 presieduti da Andreotti – ha indubbiamente reso più convinto ed efficace l'impegno in senso sovranazionale del governo italiano nel quadro dell'approvazione del Trattato di Maastricht.

Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona (1994-2007).

Nel periodo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht il MFE ha concentrato la sua azione anzitutto a sostegno della effettiva realizzazione dell'unione monetaria – considerata una tappa strategica in direzione di una costituzione federale europea – e della partecipazione ad essa dell'Italia. A questa azione si è venuto affiancando un impegno sempre più intenso e sistematico a favore dell'assunzione da parte dell'Europa di un ruolo attivo ed autonomo sul piano mondiale per dare una risposta efficace alle sfide emergenti dalla globalizzazione e dalla fase post-bipolare.

Il MFE ha sempre visto fin dal *Manifesto di Ventotene* la federazione europea come tappa fondamentale in vista della federazione mondiale già preconizzata da Kant. Questa tesi si fondava sulla convinzione che la crescente interdipendenza internazionale – prodotta dallo sviluppo della rivoluzione industriale e vista come fattore fondamentale della crisi storica degli Stati nazionali europei – era alla lunga destinata a rendere inadeguati gli Stati di dimensioni continentali e a far quindi scendere l'ideale dell'unificazione mondiale dal regno dell'utopia a quello della possibilità storica. Questo discorso ebbe uno sviluppo mol-

to significativo a cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta, e trovò una formulazione molto efficace nella parola d'ordine "Unire l'Europa per unire il mondo", lanciata dal congresso di Bari del MFE del 23-24 febbraio 1980. In sostanza si tradusse in termini politici la presa di coscienza che lo sviluppo dell'interdipendenza umana al di là delle barriere nazionali stava raggiungendo – nel contesto della transizione dalla società industriale a quella postindustriale fondata sulla rivoluzione tecnica e scientifica – un livello tale da fare non solo assumere una dimensione mondiale a tutti i problemi di fondo, ma anche emergere delle vere e proprie sfide alla sopravvivenza dell'umanità (il pericolo dell'olocausto nucleare ed ecologico, il divario fra il Nord e il Sud del mondo, avente la sua manifestazione più clamorosa nell'appropriazione da parte del 20% della popolazione mondiale dell'80% delle risorse mondiali, l'interdipendenza economica globale non governata), le quali potevano trovare una risposta valida solo nell'avvio della costruzione graduale ma effettiva dell'unità mondiale.

Nel contesto di un mondo che diventa una comunità di destino e in cui l'alternativa "unirsi o perire" (fattore decisivo alla base del processo di integrazione europea) tende a mondializzarsi è diventata sempre più attuale l'esigenza di un'Europa capace di agire sul piano internazionale per poter attuare – in corrispondenza con il suo interesse vitale – una politica di unificazione mondiale i cui percorsi concreti in questa fase storica appaiono: a) l'esportazione, tramite le integrazioni regionali, dell'esperienza europea di integrazione-pacificazione in altre aree del mondo; b) la rifondazione e il rafforzamento delle organizzazioni internazionali globali a partire dall'ONU. Questa esigenza, già fortemente avvertita anche dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica nella seconda metà degli anni Ottanta (ai tempi degli accordi sul disarmo e in coincidenza con il tentativo di riforma interna dell'URSS avviato da Gorbacëv con la *perestroika*), è diventata particolarmente pressante in seguito all'affermarsi del sistema monopolare che ha posto sulle spalle degli USA pesi sempre più insostenibili e nello stesso tempo alimentato la tentazione di una risposta in termini egemonico-imperiali al problema dell'unificazione mondiale. Per l'Unione europea, che con la moneta unica e il progressivo allargamento all'intera Europa ha accresciuto in modo decisivo la sua rilevanza economica sul piano mondiale, è venuta all'ordine del giorno, secondo il MFE, l'esigenza impellente di realizzare una politica estera, di sicurezza e di difesa unica – ben al di là dei meccanismi di cooperazione intergovernativa in questi settori introdotti con il Trattato di Maastricht e i successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza –, per costruire una

partnership fra uguali con gli USA e dar vita in tal modo al nucleo di avanguardia della politica di unificazione mondiale.

La realizzazione della moneta europea con l'autoesclusione della Gran Bretagna, l'allargamento ai paesi centro-orientali desiderosi di entrare nel sistema comunitario ma orientati a coglierlo come un'opportunità economica e non come un obiettivo politico, l'esigenza al tempo stesso improcrastinabile di un governo economico e solidale per completare l'Unione monetaria, la necessità di un ruolo attivo a favore del progresso e della pace del mondo, ponevano all'ordine del giorno in termini sempre più stringenti il problema di una costituzione federale europea tra i membri della nascente eurozona, onde rendere efficiente, democratica e irreversibile l'unificazione europea. Una delle iniziative più significative in questo senso fu il documento reso pubblico nel 1994 da Wolfgang Schäuble (presidente del gruppo parlamentare della CDU/CSU, il partito al governo in Germania con il Cancelliere Kohl), e da Karl Lamers, che poneva la questione dell'urgenza della nascita della moneta unica (in quel momento ancora incerta), a partire dai paesi già pronti, sul piano della finanza pubblica, a farlo, e sottolineava l'esigenza che l'avvio dell'Unione monetaria si accompagnasse alla nascita dell'unione politica, per rendere l'unificazione europea irreversibile e tale da garantire all'intera Europa stabilità politica ed economica. Da parte sua, su questo tema, il MFE ha continuato i suoi sforzi di pungolo alla classe politica e di mobilitazione dell'opinione pubblica, realizzando, tra l'altro, delle manifestazioni con migliaia di partecipanti in occasione delle riunioni del Consiglio europeo, tenutesi a Torino il 29 marzo 1996 e a Firenze il 22 giugno 1996. A partire dal 1997 si è quindi dato inizio a una Campagna per la Costituzione federale europea attuata a livello sovranazionale. Questa campagna ha avuto un momento particolarmente rilevante nella manifestazione europea organizzata a Nizza il 7 dicembre 2000 – in occasione della riunione del Consiglio europeo che ha approvato il Trattato di Nizza integrato da un protocollo, voluto dai governi italiano e tedesco, dal quale è scaturita la decisione assunta a Laeken il 15 dicembre 2001 di convocare la Convenzione europea – a cui hanno partecipato 10.000 persone e la cui rivendicazione fondamentale è stata una costituzione federale da realizzarsi con un metodo costituente democratico.

Alla richiesta dei federalisti e del PE i governi hanno risposto con la convocazione della Convenzione europea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. In tal modo sono stati recepiti alcuni aspetti del modello della costituente democratica: la partecipazione dei parlamentari europei e

nazionali (già sperimentata con l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali varata a Nizza); la trasparenza delle riunioni; l'ascolto della società civile. Si è però mantenuto il principio dell'unanimità sia nelle delibere della Convenzione, sia nell'approvazione finale da parte dei governi del testo elaborato dalla Convenzione, sia nella sua ratifica da parte degli Stati. Il MFE si è impegnato a fondo per favorire l'approvazione di un progetto di costituzione più avanzato possibile – mentre una significativa minoranza guidata dalla sezione di Pavia, estremamente critica riguardo al processo di rinazionalizzazione ormai in corso nell'UE, riteneva già al momento della convocazione che i risultati della Convenzione non potessero essere che deludenti perché nel pensare alla riforma dei trattati (voluta in vista dell'imminente allargamento) si era rinunciato a prendere in considerazione l'esigenza di un'integrazione differenziata tra i paesi con diversa vocazione europeista; e riteneva, quindi, che solo partendo da un'avanguardia degli Stati fondatori delle Comunità, fosse possibile realizzare una costituzione. Il MFE, comunque, pur considerando il progetto elaborato dalla Convenzione insoddisfacente ha però ritenuto che il Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa contenesse dei passi avanti in direzione del federalismo e della partecipazione democratica e che inoltre il fatto di definirsi una costituzione (con i simboli ad essa connessi), anche se non dava vita ad uno Stato federale, fornisse una leva per rivendicare immediatamente ulteriori decisivi passi avanti verso una piena federalizzazione, essendo insostenibile una costituzione senza Stato. Il MFE si è pertanto impegnato a favore della ratifica del Trattato costituzionale che però è stato bloccato dall'esito negativo dei referendum tenutisi nel maggio-giugno 2005 in Francia e in Olanda, anche se il progetto è stato comunque ratificato dalla maggioranza degli Stati e della popolazione dell'UE.

Dopo l'impasse del 2005 il MFE ha cercato di rilanciare il processo costituente. Identificando nel principio dell'unanimità, cioè nel veto nazionale, il fattore che impedisce gli avanzamenti che sono drammaticamente urgenti, ha compiuto la scelta di concentrarsi sullo scioglimento di questo nodo cruciale. Mentre, contemporaneamente, la minoranza (sempre sulla base della critica ai nuovi orientamenti assunti dall'UE in seguito all'allargamento che ne aveva indebolito gravemente la vocazione politica) proseguiva la campagna a sostegno della nascita di un'avanguardia federale all'interno dell'UE attraverso la stipula di un Patto federale tra i paesi fondatori, l'obiettivo strategico dell'azione federalista condotta a livello europeo nel 2006-2007 divenne ottenere che il progetto di Costituzione (rielaborato e migliorato per tenere conto degli esiti

dei referendum in Francia e Olanda) fosse sottoposto a un referendum consultivo europeo nello stesso giorno delle elezioni europee del 2009 e che entrasse in vigore, fra i paesi ratificanti, se fosse stato approvato dalla doppia maggioranza degli Stati e della popolazione dell'UE. Va sottolineato che l'idea del referendum europeo, che fu un punto qualificante della campagna per il Congresso del popolo europeo, si fonda sulla considerazione che i referendum nazionali sono una truffa perché mescolano la scelta relativa all'unità europea con le lotte politiche interne e non permettono ai cittadini europei di esprimersi in quanto tali.

Alle richieste federaliste – appoggiate anche da una raccolta di firme che però non ebbe il tempo di svilupparsi adeguatamente – i governi hanno risposto con l'approvazione alla fine del 2007 del Trattato di Lisbona (che sarebbe entrato formalmente in vigore alla fine del 2009). Questo testo ha mantenuto con alcune attenuazioni (ed ulteriori clausole derogatorie per venire incontro alle richieste ceche, irlandesi e polacche) le principali riforme contenute nel Trattato costituzionale, ma ha eliminato ogni riferimento anche simbolico al concetto di costituzione, proprio con l'intento di limitare il più possibile le aspettative di una rapida ripresa del processo di cambiamenti istituzionali in direzione federale. In definitiva il sistema istituzionale in cui è sbocciato il processo che ha avuto inizio subito dopo l'entrata in vigore dell'Unione monetaria contiene accanto ad alcuni importanti aspetti federali (in particolare la relativa autonomia della Commissione, il primato del diritto comunitario garantito dalla Corte di giustizia, il ruolo del PE eletto direttamente, il voto a maggioranza per una parte delle decisioni del Consiglio dei ministri) un nocciolo duro (pesante come un macigno) di natura confederale rappresentato dalle decisioni unanimi nei settori delle finanze, della politica estera, di sicurezza e difesa, della revisione istituzionale, dal diritto di secessione e dal fatto che il vero governo dell'UE è un organo, il Consiglio europeo, simile ai congressi della Santa Alleanza.

L'Unione europea di fronte all'alternativa: federazione europea o disgregazione (2008-2013).

Nello stesso anno (il 2007) in cui i governi hanno firmato il TdL ha avuto inizio, con lo scoppio della bolla immobiliare negli USA, la più grave crisi che l'economia mondiale abbia dovuto affrontare dopo quella iniziata nel 1929. La grande recessione, che è tutt'ora in corso, ha, secondo i federalisti, la sua causa profonda nella contraddizione fra, da una parte, la globalizzazione, che ha portato l'interdipendenza fra tutti i paesi del mondo a un livello tale da dare vita ad un mercato e ad

una società per molti aspetti di dimensioni mondiali, e, dall'altra parte, la mancanza di un ordine mondiale in grado di governare questa realtà. L'esigenza di far nascere un sistema internazionale in grado di avviare la transizione verso l'unificazione pacifica e democratica del mondo (già alimentata dalle sfide alla sopravvivenza dell'umanità rappresentate in particolare dalla questione ecologica e da quella delle armi di distruzione di massa) e, conseguentemente, di completare, come primo e determinante passo in tale direzione, l'unificazione federale dell'Europa è diventata pertanto improrogabile.

Prima di vedere in concreto la situazione dell'integrazione europea e l'impegno federalista in essa, va sottolineato che la crisi iniziata nel 2007 ha messo in luce la debolezza strutturale dell'economia americana, caratterizzata da un quadruplice gravissimo deficit (commerciale, budgetario, bancario e privato), che riflette in sostanza l'impossibilità di conciliare i pesi derivanti dalla posizione di prima potenza politico-militare mondiale con uno sviluppo economico sano e sostenibile. E va pure sottolineato che in questo periodo sono emerse, pur in un contesto caratterizzato dalla persistenza di enormi sacche di povertà, nuove potenze economiche mondiali (si pensi in particolare a Cina, India, Brasile, Indonesia, Russia, Sudafrica) fornite di una forte dinamica di sviluppo, per cui si sta di fatto affermando un sistema pluripolare e la fine dell'indiscusso dominio dell'Occidente.

Venendo al processo di integrazione europea, il dato di fondo che è emerso nel contesto della crisi finanziaria, economica e sociale mondiale è la crisi esistenziale dell'integrazione europea. In sostanza l'unificazione europea, che è ancora in mezzo al guado, si è venuta a trovare di fronte al pericolo estremamente concreto della sua disgregazione. In effetti è in atto una spinta economica alla disgregazione costituita fondamentalmente dalla radicalità della crisi dell'euro. Gli attacchi da parte dei mercati ai debiti sovrani dei paesi europei e il costo a cui gli Stati più indebitati e in crisi economica devono finanziarsi sui mercati, non solo sono insostenibili e vanificano le politiche di risanamento aprendo la strada all'insolvenza e alla recessione, ma sono anche il segno delle contraddizioni intrinseche ad un'unione monetaria realizzata senza creare un'unione economica e del conseguente drammatico divario economico e politico apertosi nell'ambito dell'UEM tra paesi del nord e paesi del sud. Deve innanzitutto essere ben chiaro che, se cade l'euro, il ritorno alle monete nazionali avrebbe non solo costi finanziari enormi, ma farebbe saltare il mercato comune in conseguenza del ritorno alle svalutazioni competitive e a varie forme di protezionismo. In so-

stanza sarebbe la fine di un ciclo storico di sessant'anni che ha garantito ai cittadini europei una situazione di pace e un progresso politico-civile ed economico-sociale mai raggiunti in passato. Sarebbe una catastrofe di immani proporzioni per tutti gli europei, ma con conseguenze gravissime per il mondo intero, data l'esemplarità del processo di pacificazione europea e il ruolo decisivo che l'Europa unita è chiamata a svolgere per la costruzione di un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile. Inoltre, la crisi ha dimostrato (e gli stessi governi e le istituzioni europee ne hanno preso coscienza) che l'euro può sopravvivere solo se si consolida l'unione monetaria completandola con quella economica e quella politica (che implicano, come primo passo, insieme all'unione bancaria in via di definizione, la nascita di un bilancio *ad hoc* dell'eurozona dotato di risorse proprie, e quindi l'avvio di una capacità fiscale autonoma dell'area della moneta unica).

Bisogna, nello stesso tempo, prendere però atto che è in corso anche una spinta politica alla disgregazione, derivante dal rafforzarsi delle tendenze contrarie all'unificazione europea, a cui si accompagnano contrapposizioni di tipo nazionalistico fra i paesi europei. Alle accuse di egoismo nei confronti dei paesi economicamente forti si contrappongono, da parte di questi ultimi, accuse di parassitismo e di mancanza di disciplina economica nei confronti dei paesi in difficoltà. In questo contesto si segnalano diffuse preoccupazioni circa il ruolo egemonico della Germania nell'UE che evocano i fantasmi di un passato in cui la "questione tedesca" è stata il fondamentale fattore conflittuale sbocciato nelle guerre mondiali. E' evidente la pericolosità del diffondersi di queste tendenze euroscettiche e nazionalistiche rispetto alla tenuta e all'avanzamento dell'unificazione europea.

Alla base di queste spinte disgregative ci sono i *deficit di efficienza e di democrazia* che da sempre caratterizzano il processo di integrazione europea e che si sono accentuati con l'istituzione dell'unione monetaria ed esasperati con la crisi finanziaria ed economico-sociale iniziata nel 2007. L'inefficienza – legata alla natura fondamentalmente confederale, e quindi bloccata dai veti nazionali, delle istituzioni europee – significa nella fase attuale soprattutto la lentezza e l'insufficienza degli interventi; mentre il deficit democratico rende estremamente difficile l'esercizio della solidarietà tra paesi e quindi determina l'incapacità di affrontare seriamente la crisi combinando il necessario risanamento finanziario con una crescita ecologicamente e socialmente sostenibile e territorialmente equilibrata.

La crisi ha dunque evidenziato la necessità di dar vita, nell'eurozo-

na, ad un potere di natura statale, che sia democratico, ossia legittimato direttamente dai cittadini, ed efficiente, ossia dotato di risorse proprie, sia in campo finanziario, sia in campo amministrativo.

Nel quadro generale dei deficit di efficienza e di democrazia caratterizzanti l'integrazione europea emerge come fattore disgregativo di importanza centrale *lo squilibrio economico* che si è venuto formando (ed accentuandosi nel corso della attuale crisi) fra i paesi forti e i paesi deboli dell'unione monetaria. In sostanza fra il nucleo centrale guidato dalla Germania, di cui fanno parte Finlandia, Benelux e Austria (con la Francia in una situazione intermedia), e i paesi periferici, i più importanti dei quali sono Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda. Questo squilibrio (in patente contrasto rispetto all'impegno a favore della coesione economica, sociale e territoriale indicato come fondamentale nei trattati europei, anche in quanto fattore di ampliamento del mercato interno), che si manifesta in una pluralità di divari (relativi a tasso di sviluppo, disoccupazione, squilibri interni agli Stati, fasce di povertà, produttività, competitività, squilibri commerciali e nella bilancia dei pagamenti, indebitamento e connesso spread) è la ragione preminente della precarietà dell'euro. Il punto fondamentale è che comporta il rischio estremamente concreto del tracollo dei debiti sovrani dei paesi in difficoltà, con conseguente uscita dall'euro e avvio, sul piano economico, della disgregazione.

Lo squilibrio economico-territoriale è d'altra parte anche il fattore fondamentale alla base delle tendenze nazionalistiche che minano sul piano politico l'integrazione. Nei paesi in difficoltà emergono inevitabilmente – lo dimostra l'esperienza degli squilibri all'interno degli Stati, che producono (si veda l'Italia) spinte regional-nazionalistiche disgregative – recriminazioni nazionalistiche nei confronti dei paesi forti (e in particolare del più forte dei forti: la Germania sospettata o esplicitamente imputata di propensioni egemoniche) accusati di trarre vantaggi dall'integrazione a danno dei paesi deboli. Nei paesi forti spuntano tendenze nazionalistiche, sia come reazione alle accuse provenienti dai paesi periferici, sia perché i paesi in difficoltà appaiono, a causa delle loro inefficienze economiche, come una palla al piede per lo sviluppo complessivo dell'Europa.

Se ciò è chiaro, la questione cruciale è precisare la via attraverso cui si può procedere verso il superamento dell'inefficienza dell'unificazione europea e, quindi, degli inaccettabili squilibri economico-territoria-

li che la caratterizzano e che la indirizzano verso la disgregazione. La sfida è chiaramente il passaggio dall'integrazione economica essenzialmente *negativa* (cioè l'eliminazione degli ostacoli al libero movimento delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi) a un'integrazione economica che sia anche *positiva* (cioè forti politiche sopranazionali dirette ad affrontare gli squilibri inevitabilmente prodotti dal mercato non adeguatamente governato). La creazione del mercato unico, di cui l'unione monetaria è una componente assolutamente necessaria soprattutto perché elimina il protezionismo legato alla fluttuazione dei cambi, è stata certamente un fattore decisivo di sviluppo economico e quindi di progresso connessi con l'allargamento dei mercati. Ma, mentre la formazione di un'economia di dimensioni europee (e mondiali per molti aspetti) ha inevitabilmente indebolito in modo sostanziale l'efficacia degli strumenti nazionali di governo dell'economia, essa non è stata accompagnata dalla istituzione di strumenti europei capaci di realizzare una efficace politica di coesione economica, sociale e territoriale ed anche una politica anticiclica, che in un sistema integrato solo a livello europeo può essere incisiva. Pertanto l'aver integrato economicamente paesi con forti differenziali di crescita, di produttività e di efficienza senza introdurre una strutturale solidarietà, che con i cosiddetti fondi strutturali ha un carattere appena embrionale, non poteva non produrre, pur nel quadro di una crescita complessiva dell'economia europea, i gravi squilibri che conosciamo e che sono, come si è detto, all'origine della precarietà dell'euro e del diffondersi delle tendenze nazionalistiche.

Va qui sottolineato che gli squilibri fra i paesi europei dipendono anche da responsabilità nazionali (sprechi, parassitismi, corruzione, evasione fiscale, illegalità di massa, inefficienza della pubblica amministrazione, e così via), le quali impongono un serio impegno di risanamento. Esse, come mostrano tutti gli studi rigorosi (e non viziati da pregiudizi nazionali o regionali) sulla problematica degli squilibri all'interno degli Stati, costituiscono però un fattore aggiuntivo rispetto al fattore fondamentale di natura sistemica coincidente con la mancanza di una seria integrazione economica positiva. E va d'altra parte sottolineato che la solidarietà strutturale a livello europeo disporrebbe di mezzi efficaci, tra l'altro attraverso forme di condizionalità degli interventi riequilibratori, per spingere vigorosamente verso i risanamenti nazionali.

Il passaggio all'integrazione economica positiva significa oggi, concretamente, andare al di là delle misure tampone come il Fondo salva-Stati, il *Fiscal Compact*, il ruolo più attivo della Banca centrale eu-

ropea, l'aiuto ai paesi in difficoltà e così via, che non affrontano la radice della debolezza europea. Significa cioè superare la situazione di un'unione monetaria senza governo economico europeo – vale a dire senza Stato, essendo la redistribuzione strutturale un aspetto fondamentale della statualità democratica – che i federalisti hanno detto fin dall'inizio essere insostenibile. Un governo economico europeo significa realizzare fra i paesi dell'eurozona un'unione fiscale, con un connesso Tesoro europeo che possa agire da prestatore in ultima istanza. Significa un bilancio sovranazionale che possa adottare a livello europeo misure per una crescita ecologicamente e socialmente sostenibile e territorialmente equilibrata, e quindi tasse europee ed eurobond che possano come minimo triplicare le risorse comuni (rimaste al livello di meno dell'1% del PIL europeo). Significa una forte vigilanza europea sulle banche. Significa in sostanza la capacità di imporre il necessario rigore finanziario accompagnato però da un solido sviluppo e da una efficace solidarietà.

E' evidente che un vero governo economico europeo comporta un sostanziale trasferimento di sovranità dagli Stati all'Europa sul terreno macroeconomico e fiscale e, di conseguenza, un sistema istituzionale sovranazionale più efficiente e democraticamente legittimo. In altre parole ci vuole un esecutivo fondato sul voto dei cittadini europei, un legislativo in cui ci sia la piena codecisione fra Parlamento europeo e Consiglio, l'eliminazione di ogni forma di veto nazionale.

La scelta federale è dunque la condizione per salvare l'integrazione europea, affrontando con determinazione gli squilibri fra paesi forti e deboli che minano l'euro e alimentano i nazionalismi contrapposti. E crea allo stesso tempo il quadro in cui si supera la questione, gravida di pericoli, del rapporto fra la Germania e i suoi partner europei. Se in effetti si apre una concreta prospettiva di sviluppo armonico che coinvolga l'insieme dei paesi europei, sono destinate ad essere superate le preoccupazioni suscitate dalla posizione economicamente dominante della Germania. D'altra parte il passaggio da un sistema prevalentemente confederale ad uno federale relativizza gli squilibri politici legati alle dimensioni demografiche (la Germania non ha nessuna colpa se è il paese più popoloso dell'UE), dal momento che si decide inderogabilmente a maggioranza, e quindi senza veti nazionali, sia pure con le ponderazioni proprie dei meccanismi federali.

Se sulla necessità e sull'urgenza della federazione europea non ci

possono essere dubbi, il problema è ottenere da parte dei governi la decisione di realizzare questo obiettivo già indicato nella Dichiarazione Schuman e finora sempre rinviato. Al riguardo si deve sottolineare che la Germania, a cui in modo più o meno aperto viene imputato un atteggiamento egoistico e di rifiuto della solidarietà nei confronti dei paesi più deboli, è dichiaratamente favorevole alla scelta federale. La classe politica tedesca nella sua grande maggioranza sostiene d'altra parte, e in ciò ha perfettamente ragione, che l'unione politica federale è la premessa ineliminabile per l'istituzione di un governo economico europeo implicante una solidarietà strutturale dei paesi forti nei confronti dei paesi deboli. In modo chiaro e netto viene detto in effetti che *il trasferimento di risorse* che il governo efficace e solidale dell'economia europea comporta deve essere accompagnato dal *trasferimento di poteri a livello sovranazionale*, in modo che si possa controllare la valida utilizzazione degli aiuti ed evitare il parassitismo e, quindi, incentivare gli impegni al risanamento interno, piuttosto che la prosecuzione degli sprechi e delle inefficienze.

Si deve d'altro canto osservare che la resistenza al salto federale viene se mai dalla Francia, nella quale all'epoca delle trattative sbocanti nell'Unione economica e monetaria prevalse un'attitudine contraria alla richiesta di Kohl di accompagnare la costruzione dell'UEM con seri passi avanti verso l'unione politica. E oggi il governo francese insiste sulla assoluta necessità di un governo economico europeo, e quindi del passaggio all'integrazione positiva implicante una crescita solidale, ma non esprime la inequivoca accettazione del trasferimento di sovranità a un sistema democratico sovranazionale e quindi federale, mostrando il tradizionale attaccamento all'intergovernativismo di marca confederale. In questo contesto è di fondamentale importanza il ruolo che può giocare l'Italia, la quale in momenti decisivi del processo di integrazione europea, ha saputo rafforzare e rendere più avanzate in senso democratico-federale le iniziative della leadership franco-tedesca. Il governo italiano può intervenire in modo decisivo, in questa fase in cui si gioca il destino dell'integrazione europea, premendo sul governo francese e quello tedesco affinché si accordino per un patto costituzionale fra i paesi dell'eurozona e quelli che intendono entrarvi, che comprenda il risanamento finanziario, la crescita solidale e il quadro democratico-federale.

E' evidente che questo ruolo potrà essere svolto in modo efficace se sarà accompagnato da forti e concreti impegni in direzione del risanamento interno, in particolare sui fronti della riduzione del debito, della

lotta agli sprechi e all'evasione fiscale, della efficientizzazione della pubblica amministrazione, della razionalizzazione delle istituzioni politiche. I governi dei paesi forti, e in particolare quello tedesco, hanno in effetti il problema di convincere le loro opinioni pubbliche (che hanno reazioni tipiche da regioni forti, come l'Italia del nord verso quella del sud) ad accettare il federalismo europeo solidale. Esse devono avere la percezione che la sua instaurazione si accompagni a reali progressi nei paesi più arretrati verso il risanamento e la modernizzazione.

Occorre in conclusione sottolineare che, se la profondità della crisi di fronte a cui si trova l'Europa è un fattore fondamentale che rende possibili scelte molto avanzate da parte dei governi, deve essere d'altra parte operativo il fattore costituito dalla spinta dal basso.

I federalisti hanno, in questa fase in cui la "federazione europea subito" è l'unica risposta valida ad una crisi che sta portando alla disgregazione dell'unificazione europea, deciso di perseguire una procedura costituente che superi in modo radicale il principio dell'unanimità. Ciò significa che debbono essere compiute tre scelte cruciali: – la decisione da parte degli Stati disponibili e che hanno un'esigenza vitale della federazione (i membri dell'eurogruppo e gli Stati che vogliono entrare nell'euro) di attuare questo processo fra di loro e, quindi, di dar vita ad una federazione nella confederazione (l'UE che comprende tutti gli Stati membri), garantendo ovviamente i diritti acquisiti e la possibilità di una successiva adesione al nucleo federale; – il voto a maggioranza e non per consenso nella Convenzione costituzionale che questi paesi dovrebbero convocare; – il passaggio alla ratifica del progetto costituzionale senza che venga modificato da una conferenza intergovernativa e la ratifica a maggioranza attraverso un referendum europeo.

Per spingere i governi ad avviare un processo costituente della federazione europea nei termini sopraindicati, sarebbe decisiva anche l'iniziativa del PE. Esso dovrebbe impegnarsi a fondo per l'attivazione di un Piano europeo di sviluppo economico ecologicamente e socialmente sostenibile basato su investimenti in infrastrutture, la riconversione in senso ecologico dell'economia, l'uso di energie rinnovabili, la ricerca e l'innovazione – un piano da finanziarsi con imposte europee (come quella sulle transazioni finanziarie e quella sull'emissione di CO₂) e con l'emissione di euro-obbligazioni per investimenti (*euro project bonds*). Nello stesso tempo il PE dovrebbe presentare una proposta organica di cambiamento dei Trattati che equivalga all'introduzione di una Costituzione federale europea, e dovrebbe cercare di ottenere, tramite l'organizzazione di assise interparlamentari, il sostegno dei parla-

menti nazionali a tale proposta, per fare sì che le elezioni europee del 2014 si trasformino in una legittimazione popolare della proposta costituzionale. Queste iniziative favorirebbero la convocazione di una Convenzione costituzionale per ratificare il progetto di costituzione.

Per incentivare questi sviluppi (resi estremamente complessi dall'esigenza di concepire un'evoluzione differenziata delle istituzioni riguardo ai paesi della zona euro e rispetto ai paesi non-euro, ed in particolare dal nodo del funzionamento differenziato del Parlamento europeo) l'azione federalista si pone l'obiettivo di cercare di mobilitare in modo sistematico gli orientamenti favorevoli alla federazione europea presenti nelle rappresentanze parlamentari, nelle forze politiche, in quelle economico-sociali, nella società civile, nelle amministrazioni locali, nel mondo della scuola e della cultura. Questa mobilitazione si sta attuando con una vasta Campagna per la federazione europea subito.

L'esperienza di settant'anni di fedeltà ai propri impegni e di lotta senza risparmi alimenta la nostra convinzione che anche questa volta il MFE farà il suo dovere e ci fa confidare nella vittoria finale.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE PER LA RICOSTRUZIONE DELLA STORIA DEL MFE

- Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1988 (contiene alcuni testi e le informazioni fondamentali sul contributo al pensiero federalista di Barbara Wootton, Luigi Einaudi, Immanuel Kant, Lord Lothian, Lionel Robbins).
- Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960.
- Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Mario Albertini, *Proudhon*, Firenze, Vallecchi, 1974.
- Mario Albertini, *Tutti gli scritti*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 9 voll., 2006-2010.
- Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Mario Albertini, Andrea Chiti-Batelli, Giuseppe Petrilli, *Storia del federalismo europeo*, Torino, Eri Edizioni Rai, 1973.
- Antonella Braga, *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Pier Virgilio Dastoli, Andrea Pierucci, *Verso una costituzione democratica per l'Europa. Guida al trattato di unione europea*, prefazione di Mauro Ferri, introduzione di Altiero Spinelli, Casale Monferrato, Marietti, 1984.
- Paolo Caraffini, *Costruire l'Europa dal basso. Il ruolo del Consiglio italiano del Movimento europeo (1948-1985)*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Piero Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, introduzione di Lucio Le-

- vi, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Ariane Landuyt, Daniela Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, 2 voll., 2000.
- Lucio Levi (a cura di), *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- Lucio Levi, *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2005.
- Lucio Levi, *Il pensiero federalista*, Bari, Laterza, 2002.
- Lucio Levi, Sergio Pistone (a cura di), *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, Franco Angeli, 1973.
- Walter Lippens (a cura di), *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments*, Bonn, Europa Union Verlag, 1986.
- Walter Lippens, Wilfried Loth (a cura di), *Documents on the History of European Integration 1939-1950*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 4 voll., 1984-1991.
- Luigi Vittorio Majocchi, Francesco Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979.
- Alexandre Marc, *Europa e federalismo globale*, a cura di Raimondo Cagiano, Firenze, Il Ventilabro, 1996.
- Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.
- Edmondo Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Sergio Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaka Book, 1992.
- Sergio Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, Università di Pavia, 1996.
- Sergio Pistone, *The Union of European Federalists*, Milano, Giuffrè, 2008.
- Sergio Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1982.
- Cinzia Vercelli Rognoni, *Luciano Bolis. Dall'Italia all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Cinzia Vercelli Rognoni, *Mario Alberto Rollier. Un valdese federalista*, Milano, Jaka Book, 1991.
- Francesco Rossolillo, *Senso della storia e azione politica*, a cura di Giovanni Vigo, Bologna, Il Mulino, 2 voll., 2009.
- Leo Solarì, *Eugenio Colorni*, Venezia, Marsilio, 1980.
- Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Altiero Spinelli, *Diario europeo*, a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 3 voll., 1989, 1991, 1992.
- Altiero Spinelli, *Discorsi al Parlamento europeo, 1976-1986*, a cura di Pier Virgilio Dastoli, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Altiero Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di Sergio Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989.
- Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, prefazione di Eugenio Colorni, ultima ed., Milano, Mondadori, 2006.
- Flavio Terranova, *Il federalismo di Mario Albertini*, Milano, Giuffrè, 2003.
- Robert Triffin, *Dollaro, euro e moneta mondiale*, prefazione di Alfonso Iozzo, Bologna, Il Mulino, 1978.

Riformare il processo decisionale europeo: legittimità, efficacia, chiarezza

THIERRY CHOPIN,
JEAN-FRANÇOIS JAMET,
FRANÇOIS XAVIER PRIOLLAUD

Con il manifestarsi della crisi economica si è aperto un dibattito di importanza fondamentale sul futuro del processo di integrazione europea¹. Per riacquisire la loro sovranità nei confronti dei mercati, e dunque la capacità di decidere del loro futuro, gli Stati europei – e in particolare gli Stati membri dell'eurozona – hanno in effetti compreso la necessità di dar vita a un sistema più coerente. Da un lato, dunque, il progetto di unione bancaria ha fatto rapidi progressi, e prosegue il dibattito sui punti controversi in materia di unione economica e fiscale (in particolare sull'opportunità di mutualizzare una parte del debito); dall'altro, regole comuni più severe sono già state adottate, il Meccanismo europeo di stabilità è entrato in vigore e la Banca europea per gli investimenti ha visto i suoi mezzi e il suo ruolo accrescersi.

Visti i trasferimenti di competenza che questi strumenti comuni implicano, la questione dell'unione politica non può ormai essere elusa. Le decisioni europee devono godere di una legittimazione democratica² sufficiente agli occhi dei cittadini e i meccanismi di decisione devono essere semplici e chiari, in modo che siano garantite efficacia e trasparenza. In mancanza di tali elementi, la politica economica europea non godrà mai dell'appoggio dei cittadini e continuerà ad essere

¹ Questo testo è una versione rivista e aggiornata dell'articolo: T. Chopin, J.-F. Jamet, F.-X. Priollaud, *Une union politique pour l'Europe*, Questions d'Europe, Policy paper de la Fondation Robert Schuman, n. 252, 24 settembre 2012.

² La legittimità democratica deriva innanzitutto dalla definizione democratica degli obiettivi politici delle istituzioni europee. Essa presuppone che la legislazione finalizzata alla realizzazione di tali obiettivi sia votata democraticamente; e richiede il controllo democratico della messa in opera di tale legislazione.

sollevato il problema della visione politica che giustifica le decisioni europee, con il rischio che sia il progetto europeo nel suo insieme a trovarsi indebolito o addirittura minacciato nella sua esistenza.

In tale contesto, questo articolo prende in esame i termini del dibattito e identifica proposte concrete, mettendo in evidenza gli strumenti giuridici attraverso i quali darvi attuazione: innovazioni senza necessità di modificare i trattati; modifiche limitate dei trattati sulla base della procedura di revisione semplificata di cui all'articolo 48 TUE; modifiche più ampie secondo la procedura di revisione ordinaria sempre prevista dall'art. 48 TUE.

1. Unione politica: di cosa stiamo parlando?

1.1. *Un chiarimento necessario.*

Sotto la pressione della crisi, la questione della legittimità e dell'efficacia del processo decisionale europeo è tornata al centro del dibattito. Nonostante la ripresa della discussione su tali temi sia da considerare un segnale positivo, alcune precisazioni e cautele sono necessarie al fine di evitare che si ricada in slogan astratti che non farebbero che portare a nuove disillusioni³.

In particolare, è necessario un chiarimento a proposito della questione del federalismo, elemento che non è mai scomparso dal dibattito sull'unione politica. Da un punto di vista oggettivo, il federalismo è un sistema di organizzazione dei poteri fondato su una ripartizione di competenze tra i diversi livelli di governo. La nozione di federalismo va tuttavia distinta da quella di Stato federale⁴. In effetti, la nozione di Stato federale è discussa e, nell'ambito del dibattito sul futuro dell'Unione europea, non contribuisce a chiarire il dibattito. Da un lato, infatti, l'Unione non è uno Stato e le competenze rispettive degli Stati e degli altri livelli amministrativi sono oggetto di conflitti di ripartizione; dall'altro, è facile constatare che l'Unione europea dispone già di strumenti di carattere federale, quali una moneta, una banca centrale, un bilancio, un Parlamento eletto a suffragio universale diretto, per non citarne che alcuni. La crisi ha inoltre accentuato la federalizzazione della politica economica europea: la creazione del Meccanismo europeo di

³ Si veda sul punto T. Chopin, *L'union politique: du slogan à la réalité*, in Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2013, Lignes de repères, 2013.

⁴ Contro questa tesi dominante, vedi O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.

stabilità (ESM) e il rafforzamento degli strumenti di governance economica (*Six-pack*, *Fiscal Compact*, *Two-pack*) pongono le basi per un autentico federalismo fiscale. Similmente, l'Unione bancaria porterà alla creazione di un'autorità europea di controllo nell'ambito della BCE e probabilmente di un meccanismo di risoluzione bancaria. In questa prospettiva risulta evidente il doppio svantaggio insito nell'infelice espressione "salto federale": la sua mancata corrispondenza con la realtà dell'Unione europea, che presenta già delle caratteristiche di natura federale⁵ e il suo carattere ansiogeno, che fa pensare a un salto nel buio.

Questa confusione nella terminologia politica è suscettibile di portare a fraintendimenti dannosi. In campo economico, essa influisce sulla riflessione intorno alla riforma della governance economica dell'Unione. La proposta di un governo economico⁶ è stata per questo motivo male accolta al di fuori della Francia, nonostante essa ponga un problema reale: il bisogno di chiarezza, semplificazione e legittimazione della politica economica europea.

Le linee di frattura che questo dibattito fa nascere sono le stesse che attraversano le culture politiche nazionali in Europa. Governo è sinonimo di politicizzazione e di interventismo in Francia, richiama l'auspicio di regole messe in atto in modo indipendente in Germania e solleva il timore di uno Stato federale che possa incidere sulle libertà individuali, limitandole, nel Regno Unito e in Europa centrale. Non riuscendo ad accordarsi su una concezione comune del loro sistema politico ed economico, cioè del federalismo, gli Stati membri non possono raggiungere un accordo su un governo comune e in definitiva su una gestione collettiva dei beni pubblici europei (politica di stabilizzazione macroeconomica, clima ed energia, difesa europea ecc.)⁷. E tuttavia tale accordo è d'ora in poi non solo necessario, ma urgente! L'obiettivo dell'unione politica deve essere dunque quello di rafforzare nello stesso tempo la legittimità, l'efficacia e la comprensibilità del processo decisionale europeo.

⁵ Y. Bertoincini, *Saut fédéral ou unions politiques?*, Le Mot de Notre Europe, 22 giugno 2012.

⁶ Sul punto vedi J.-F. Jamet, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?*, Paris, La documentation française, 2^e ed., 2012.

⁷ Vedi i lavori di S. Collignon sulla *République européenne*, e in particolare *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, Bertelsmann Foundation, 2003 e (con C. Paul), *Pour la République européenne*, Odile Jacob, 2008.

1.2. I termini del dibattito attuale.

Il dibattito sull'unione politica è presente in numerosi Stati membri, e in particolare al più alto livello in Germania⁸. Nel settembre 2012 i ministri degli Affari Esteri di undici Stati membri dell'Unione europea⁹ hanno firmato un documento che può essere considerato come il primo tentativo di formalizzare un progetto di unione politica. In occasione del Consiglio europeo del dicembre 2012, il presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, ha presentato un piano per la realizzazione di una vera unione economica e monetaria¹⁰, che identifica quattro sfide fondamentali, tra le quali il rafforzamento della legittimazione democratica e l'obbligo di rispondere del proprio operato.

L'attenzione si è concentrata sulle prime tre unioni proposte (unione bancaria, fiscale ed economica), mentre l'unione politica non è stata oggetto di proposte dettagliate. Un'eccezione importante, anche se senza indicazione di date precise, è tuttavia costituita dalla raccomandazione di creare una rappresentanza esterna comune della zona euro, che consenta all'Unione di esprimersi con una sola voce nei consessi internazionali come il FMI¹¹.

Malgrado i numerosi appelli¹², non vi è stata alcuna traduzione in concreto di tale discorso. Angela Merkel è sembrata esprimere l'auspicio che sia convocata una nuova Convenzione¹³ e José Manuel Barro-

⁸ Angela Merkel è stata molto esplicita in un'intervista concessa a più quotidiani europei il 19 gennaio 2012: "Nel corso di un lungo processo, trasferiremo sempre più competenze alla Commissione, che, per le competenze europee, funzionerà come un governo europeo. In questo quadro rientra un Parlamento forte. La seconda camera sarà costituita praticamente dal Consiglio che riunisce i Capi di Governo. Ed infine abbiamo la Corte di Giustizia europea quale corte suprema. Questo potrebbe essere l'assetto futuro dell'Unione politica dell'Europa (...)". Vedi U. Guérot, *The Euro Debate in Germany: Towards Political Union?*, European Council on Foreign Relations, ECFR, 5 settembre 2012.

⁹ Vedi il *Rapporto finale sul futuro dell'Europa* del Gruppo informale di riflessione dei Ministri degli Affari Esteri (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo e Spagna), 17 settembre 2012.

¹⁰ *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, 5 dicembre 2012. Si vedano anche le *Conclusioni* del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012.

¹¹ Vedi Commissione europea, *Un piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, 28 novembre 2012, COM(2012) 777 fin., e *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, op. cit.

¹² Vedi in particolare S. Goulard et M. Monti, *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Paris, Flammarion, 2012.

¹³ Vedi *The Future of Europe: Merkel Pushes for Convention to Draft New EU*

so, presidente della Commissione europea, si è pronunciato a favore di una “federazione democratica di Stati-nazione”¹⁴. Angela Merkel e Michel Barnier hanno proposto l’elezione del presidente della Commissione europea a suffragio universale diretto. Jean-Claude Trichet ha raccomandato la creazione di un posto di Ministro delle finanze dell’eurozona¹⁵. Al di là di tali discorsi, tuttavia, non succede niente. Tutti rinviando questi passi in avanti a un domani, o a un futuro lontano, senza prendere impegni precisi¹⁶.

Inoltre, mentre molti tabù relativi al futuro del processo di integrazione (federalismo fiscale, unione bancaria, status degli Stati non membri dell’eurozona, e in particolare del Regno Unito) sono caduti, il dibattito sulla dimensione politica e democratica è assente in molti Stati membri, e fino a poco tempo fa anche in Francia. A questo proposito, è degno di nota il fatto che il presidente della Repubblica francese, Francois Hollande, abbia annunciato, il 16 maggio 2013, la sua volontà di dare un contenuto all’unione politica¹⁷. Questo contenuto va peraltro ancora precisato, in continuità con le recenti proposte franco-tedesche¹⁸ volte alla creazione di un presidente a tempo pieno dell’Eurogruppo e di una sotto-formazione del Parlamento europeo competente per la zona euro.

1.3. *L’urgenza della riforma.*

Da più di quattro anni – ed è perfettamente comprensibile – la priorità è stata data all’individuazione di soluzioni alla crisi economica. Le condizioni per la creazione di un quadro economico europeo efficace

Treaty, Spiegel Online International, 27 agosto 2012.

¹⁴ *Discorso sullo stato dell’Unione 2012* dinanzi al Parlamento europeo, 12 settembre 2012.

¹⁵ Vedi il discorso di J.-C. Trichet, allora presidente della Banca Centrale Europea, in occasione della consegna del Premio Charlemagne 2011 a Aix-la-Chapelle il 2 giugno 2011.

¹⁶ François Hollande aveva del resto dichiarato: “L’union politique c’est après, c’est l’étape qui suivra l’union budgétaire, l’union bancaire, l’union sociale”, intervista concessa a *Le Monde*, 18 ottobre 2012.

¹⁷ François Hollande : “L’Allemagne, plusieurs fois, a dit qu’elle était prête à une union politique, à une nouvelle étape d’intégration. La France est également disposée à donner un contenu à cette union politique (...). Ce n’est plus une affaire de sensibilité politique, c’est une affaire d’urgence”, intervento introduttivo del presidente della Repubblica in occasione della conferenza stampa del 16 maggio 2013.

¹⁸ *La France et l’Allemagne ensemble pour renforcer l’Europe de la Stabilité et de la Croissance*, 30 maggio 2013, consultabile all’indirizzo: <http://www.elysee.fr/assets/pdf/contribution-franco-allemande.pdf>.

sono ormai chiare: da una parte, la supervisione macroeconomica e finanziaria deve essere esercitata a livello europeo con gli strumenti correttivi necessari affinché essa possa essere credibile ed efficace; dall'altra la zona euro deve dotarsi di propri strumenti per prevenire e risolvere le crisi alle quali i singoli Stati non riescono a far fronte.

Di fronte alla federalizzazione crescente delle decisioni di politica economica, i cittadini restano tuttavia perplessi¹⁹. I sondaggi mettono in evidenza in maniera inquietante una sempre maggiore mancanza di fiducia nei confronti delle principali istituzioni europee²⁰. Così, nel momento in cui le istituzioni europee vedono le loro competenze accrescersi e sono chiamate a prendere decisioni in settori sensibili che toccano il cuore della sovranità democratica, sembrano essere prive di un capitale sufficiente di legittimazione democratica.

Val la pena di sottolineare che la questione della legittimità delle decisioni europee si pone in modo sempre più incisivo ormai da alcuni anni. L'UE attraversa in effetti dall'inizio degli anni Novanta una crisi di legittimità senza precedenti. Le analisi più accurate mettono in evidenza un processo di strutturazione progressiva delle opinioni (negli anni Ottanta e Novanta), poi di lenta politicizzazione (divenuta evidente in occasione dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi nella primavera del 2005 e poi in Irlanda nel 2008). Questo lento processo di "apprendimento politico" da parte dei cittadini ha posto fine al "consenso permissivo"²¹ che caratterizzava le opinioni pubbliche nei confronti dell'Europa dall'inizio del processo di integrazione europea: nessuno Stato membro conosce ormai una situazione nella quale i cittadini affidano ad occhi chiusi alle loro élite la gestione dei loro interessi in materia europea²². I cittadini vogliono avere diritto di parola. Si tratta di una situazione che era evidente da molti anni, ma che è divenuta ancor più palese con la crisi.

¹⁹ Vedi T. Chopin e J.-F. Jamet, *L'Europe sans les Européens*, Libération, 14 dicembre 2012.

²⁰ Eurobarometro Standard 78 dell'autunno 2012.

²¹ L'espressione "consenso permissivo" è stata inventata da V.O.Jr. Key, *Public Opinion and American Democracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1961 ed è stata ripresa per la prima volta a proposito della costruzione europea da Lindberg e Steingold al fine di valutare il sostegno delle opinioni pubbliche all'integrazione europea, in L.N. Lindberg et S.A. Scheingold, *Europe's Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1991.

²² Vedi ad esempio L. Siedentop, *A Crisis of Legitimacy*, Prospect, 2005, o ancora J. Thomassen, *Citizens and the Legitimacy of the European Union*, The Hague, WWR Web publication, n. 19, 2007. Sul punto vedi anche T. Chopin, *La crise de légitimité de*

La crisi e la diffidenza crescente dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee e delle riforme in corso mettono in realtà l'Unione europea di fronte a una grande sfida politica. O i leader europei saranno capaci di accordarsi su passi in avanti sufficientemente concreti per rispondere alle critiche nei confronti del deficit di legittimità e del deficit esecutivo dell'Unione e, attraverso tali passi in avanti, contribuiranno a far emergere un *demos* europeo e a dar senso alla cittadinanza europea; oppure essi si assumeranno il rischio di rafforzare l'euroscetticismo nel momento in cui i progressi nell'integrazione non si accompagneranno a un controllo democratico e a una capacità decisionale sufficienti. Molti europei rischiano di ripiegarsi sulla loro appartenenza nazionale, ritenendo che sia l'unica che possa garantire i loro diritti politici.

Dalla Svezia all'Ungheria, passando per la Francia, l'Italia, la Danimarca, il Belgio o la Grecia, le varie elezioni – legislative o presidenziali – confermano la forza dei populismi e dei partiti di estrema destra che impongono nel dibattito pubblico un discorso il cui cuore è costituito da un protezionismo nello stesso tempo economico e culturale, anzi identitario. Questi estremismi e populismi antieuropei denunciano il potere delle élite nazionali ed europee e fanno leva sulla contestazione della legittimità politica e democratica delle istituzioni europee²³.

In questo contesto, i leader europei non possono più gestire l'urgenza rimandando le loro idee più ambiziose al futuro. Questo è particolarmente vero in Francia, paese che vive ancora nel trauma del 2005 e nel quale ogni partito teme di dividersi sulla riforma delle istituzioni europee. Ed è un controsenso: i partigiani del sì e del no condividono nella maggior parte il desiderio di rendere l'Europa più democratica. Ma rifiutando di intraprendere questo dibattito lo scenario del no rischia di riprodursi, dal momento che i cittadini potrebbero rifiutare in numero sempre maggiore i trasferimenti delle principali competenze economiche al livello europeo.

2. Concretizzare l'unione politica.

In questo contesto, si possono individuare differenti soluzioni per rafforzare la legittimazione democratica e l'obbligo di rispondere del proprio operato ai cittadini.

l'Union européenne, Raison publique, Presses de la Sorbonne, n. 7, 2007.

²³ Per un'analisi della crescita del populismo nei vari Stati membri dell'Unione europea si può far riferimento a A. Laquéze (*et alii*), *Populismes: l'envers de la démocratie*, Paris, Vendémiaire, 2012.

2.1. Rafforzare la leadership europea.

La crisi economica lancia una sfida in termini di leadership, di coerenza e di efficacia della governance europea²⁴. In una situazione di crisi, che esige che l'Unione europea e i suoi Stati membri forniscano risposte in grado di superare le difficoltà che essi stessi attraversano, gli europei scoprono con frustrazione i limiti della governance europea e il suo "deficit esecutivo"²⁵: debolezza del potere esecutivo europeo, carattere poliarchico delle istituzioni comunitarie e dunque assenza di una leadership politica chiara, concorrenza tra istituzioni e Stati, lentezza e non prevedibilità del processo di negoziazione tra Stati membri. In questa prospettiva, risolvere il "deficit esecutivo" europeo comporta che si passi attraverso la creazione di una leadership più chiara, più legittima e più responsabile:

– Un primo passo potrebbe essere costituito dalla fusione della presidenza della Commissione con quella del Consiglio europeo, soluzione che permetterebbe all'UE di parlare con una sola voce. Il Trattato di Lisbona consente tale innovazione: è proprio per aprire questa possibilità che il divieto di cumulo con un mandato nazionale è stato mantenuto nel Trattato di Lisbona, mentre il divieto di cumulo con un altro mandato europeo è stato eliminato. Sarebbe dunque sufficiente che il Consiglio europeo decida di nominare la stessa persona per le due cariche. L'utilizzo di questa possibilità contribuirebbe a rafforzare la legittimazione politica del titolare di tale presidenza, che cumulerebbe in questo modo la legittimazione comunitaria e quella intergovernativa e che sarebbe responsabile politicamente dinanzi al Parlamento europeo.

*Una modifica simile non richiede una revisione dei trattati. Un accordo interistituzionale sarebbe sufficiente*²⁶.

²⁴ Vedi T. Chopin, *L'Europe face à la nécessité de décider: un leadership politique européen est-il possible?*, Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2011, Lignes de repères, 2011; Id., *Vers un véritable pouvoir exécutif européen: de la gouvernance au gouvernement*, Questions d'Europe, Policy paper della Fondazione Robert Schuman, n. 274, 15 aprile 2013 e *How the EU Could Overcome its Executive Deficit?*, Policy Network, maggio 2013.

²⁵ Prendiamo in prestito questa espressione da N. Véron, *The Political Redefinition of Europe*, Opening Remarks at the Financial Markets Committee (FMK)'s Conference on The European Parliament and the Financial Market, Stockholm, giugno 2012. Vedi anche N. Véron, *Challenges of Europe's Fourfold Union*, Hearing before the US Senate Committee on Foreign Relations: Subcommittee on European Affairs, on the Future of the Eurozone: Outlook and Lessons, agosto 2012; e P. Ludlow, *Executive Power and Democratic Accountability*, Quarterly Commentary, Eurocomment, settembre 2012.

²⁶ Un accordo interistituzionale è un atto adottato congiuntamente dalle istituzioni

– Il Presidente unico sopra menzionato potrebbe essere eletto a suffragio universale indiretto, sul modello di quanto previsto dagli ordinamenti della grande maggioranza degli Stati membri dell’Unione europea (designazione da parte del Parlamento), circostanza che comporterebbe che il Consiglio europeo si impegni, anche informalmente, a nominare come presidente della Commissione il candidato proposto dal partito o dalla coalizione che detiene la maggioranza al Parlamento europeo. In un secondo tempo, si potrebbe porre la questione di un’elezione a suffragio universale diretto, come proposto dalla CDU al Congresso di Leipzig del 2011. Questo passo avrebbe il vantaggio di fornire il presidente dell’UE di una legittimazione e di un mandato democratici chiari.

Nella versione attuale dei trattati, il Consiglio europeo può prendere l’impegno (i) di proporre come presidente della Commissione il candidato presentato dal partito vincitore delle elezioni europee (impegno che sarebbe coerente con l’obbligo previsto dai trattati per il Consiglio europeo di tenere in considerazione il risultato di tali elezioni, (ii) di eleggere come presidente del Consiglio il presidente della Commissione europea. Una modifica delle modalità di designazione del presidente della Commissione o del Consiglio in vista di un’elezione a suffragio universale diretto richiederebbe una revisione dei trattati secondo la procedura ordinaria (Conferenza intergovernativa preceduta da una Convenzione, salvo che il Parlamento europeo accetti di non convocare una Convenzione).

– Per quanto concerne le elezioni europee, sarebbe opportuno assicurarsi che le liste presentate dai partiti nazionali facenti parte di un partito europeo abbiano la medesima denominazione e il medesimo programma in tutti gli Stati membri. Ogni partito dovrebbe inoltre presentare un candidato alla carica di presidente della Commissione europea.

Una simile riforma non necessita modifiche dei trattati.

– Uno dei problemi da risolvere relativamente alle elezioni europee risiede nella difficoltà di definire delle maggioranze politiche più chia-

dell’Unione europea nel loro settore di competenza, attraverso il quale esse regolano le modalità della loro cooperazione o si impegnano a rispettare alcune regole di fondo. Gli accordi interistituzionali sono nati dall’esigenza pratica sentita dalle istituzioni di precisare alcune disposizioni dei trattati a loro relative al fine di evitare conflitti e di delimitare le loro competenze rispettive. Non previsti in origine dai trattati, essi sono stati formalmente introdotti in questi dal Trattato di Lisbona, all’articolo 295 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea.

re di quanto non sia avvenuto fino ad oggi²⁷. In questa prospettiva, la proposta di un premio di maggioranza attribuito al partito vincitore delle elezioni²⁸ meriterebbe di essere esplorata nel quadro di una riforma del sistema elettorale per le elezioni europee.

Ogni evoluzione delle modalità di elezione dei deputati europei necessita una revisione della decisione del Consiglio relativa all'elezione dei membri del Parlamento europeo. Secondo quanto dispone l'articolo 223 TFUE, le modalità di elezione dei deputati al Parlamento europeo sono in effetti stabilite da una decisione del Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Per entrare in vigore, questa decisione deve essere ratificata all'unanimità dagli Stati membri.

– Ridefinire la composizione della Commissione europea. Si tratta di una questione essenziale per la legittimità della Commissione, alla quale è stato rimproverato di essere evoluta verso un modello intergovernativo e di essersi trasformata in un Consiglio bis. Nella prospettiva di discostarsi dal principio di “rappresentanza” degli Stati membri in seno al Collegio dei commissari, si dovrebbe dare al presidente della Commissione la possibilità di scegliere i portafogli attribuiti ai commissari (senza che si debba passare da una negoziazione tra Stati) e di creare una gerarchia tra portafogli creando dei “Commissari delegati”.

Una modifica del numero dei membri della Commissione europea è possibile senza necessità di una modifica dei trattati, attraverso una semplice decisione del Consiglio europeo all'unanimità (art. 17 par. 4 TUE). Al contrario, un'evoluzione delle regole di composizione della Commissione che si distacchi dal principio di rotazione paritaria tra Stati membri e dai principi fissati dall'articolo 244 TFUE richiede una revisione dei trattati secondo la procedura ordinaria (CIG preceduta da una Convenzione).

– Migliorare la comunicazione della Commissione europea. Il Collegio dei commissari dovrebbe rendere pubblici i risultati della propria riunione settimanale molto più di quanto faccia attualmente (i suoi lavori rimangono relativamente confidenziali benché siano per molti aspetti della medesima natura di quelli di un Consiglio dei ministri).

²⁷ Ad eccezione dell'accordo PPE-Liberali del 1999 che ha introdotto per la prima volta una differenziazione di parte nel Parlamento europeo.

²⁸ Per maggiori dettagli si veda T. Chopin e L. Macek, *Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne*, Les Etudes du CERI, n. 165, Centre d'Etude et de Recherches Internationales, Sciences Po, 2010.

Una delle ragioni di questa differenza consiste nel fatto che il verbale della riunione del collegio è disponibile solo una settimana dopo la riunione stessa. Tuttavia, almeno un comunicato stampa che riprenda i punti principali affrontati e le principali decisioni adottate dovrebbe essere pubblicato il giorno stesso della riunione del Collegio. D'altro lato, si potrebbe anche creare un'agenzia audiovisuale europea che vada al di là delle iniziative attuali (Arte, Euronews).

Si tratta di una riforma che potrebbe essere attuata senza necessità di modificare i trattati.

2.2. Associare i Parlamenti nazionali alla supervisione economica e fiscale.

In materia di rafforzamento della legittimità democratica, i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo possono giocare un ruolo decisivo.

– La messa in opera dell'articolo 13 del *Fiscal Compact*²⁹ permetterebbe di associare più strettamente i Parlamenti nazionali alla presa di decisioni e così di rafforzare la legittimità democratica delle decisioni prese in materia di controllo di bilancio³⁰. Questa messa in opera si potrebbe basare in un primo tempo su una Conferenza della zona euro che riunisca i membri della Commissione agli affari economici e monetari del Parlamento europeo (ad eccezione dei parlamentari che provengono dagli Stati che non hanno ratificato il *Fiscal Compact*), e dai presidenti delle commissioni finanze e affari economici dei parlamenti nazionali. Questa Conferenza dell'eurozona potrebbe adottare risoluzioni di iniziativa ed emanare pareri o risoluzioni.

Le modalità di messa in opera dell'articolo 13 del Trattato di Stabilità potrebbero essere fissate nel quadro di un accordo interistituzionale.

– La Conferenza dell'eurozona si vedrebbe affidare un ruolo im-

²⁹ L'articolo 13 del nuovo trattato prevede che “il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato”.

³⁰ Y. Bertoncini, *Les parlements de l'UE et la gouvernance de l'UEM. Quelle dimension parlementaire pour l'Union politique?*, Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 11 aprile 2013.

portante nei meccanismi di supervisione economica e di bilancio previsti per gli Stati membri dell'Unione economica e monetaria. Essa si riunirebbe in sessioni regolari, con la possibilità di convocare sessioni straordinarie. Sulla base dei rapporti presentati dagli Stati membri e dalla Commissione (che dovrebbero consentire di avere una visione consolidata dei conti pubblici nella zona euro), ma anche delle inchieste che essa potrebbe decidere di propria iniziativa, questa istituzione potrebbe vigilare sulla solidità dell'eurozona e sul rispetto degli impegni presi dagli Stati membri (si potrebbe prevedere di affidare a una minoranza qualificata di parlamentari il potere di adire la Corte di giustizia dell'UE in caso di mancato rispetto degli impegni citati). La Conferenza dovrebbe anche essere informata dello stato di avanzamento delle misure prese nel quadro della condizionalità dei programmi di aiuti e avrebbe il potere di sottoporre ad audizione i ministri degli Stati membri, il presidente della BCE e il presidente dell'Eurogruppo.

Sarebbe necessaria una revisione del Trattato secondo la procedura semplificata prevista dall'articolo 48 par. 3 TFUE. Tuttavia, nel perimetro di competenza della Conferenza dell'eurozona, non è escluso che sia richiesta una revisione dei trattati secondo la procedura ordinaria (CIG preceduta da una Convenzione).

Una modifica istituzionale nel settore monetario (per l'audizione del presidente della BCE, se è obbligato a presentarsi dietro invito della Conferenza dell'eurozona) è possibile secondo la procedura di revisione semplificata prevista dall'art. 48 par. 6 TUE, ma essa richiede una decisione del Consiglio europeo all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e della Banca Centrale Europea.

2.3. Rafforzare la legittimità e il ruolo del Parlamento europeo.

– Una rappresentanza più proporzionale alla popolazione rafforzerebbe la legittimazione democratica del Parlamento europeo. Attualmente, la composizione del Parlamento europeo è lontana dal principio di uguaglianza democratica della rappresentanza: il numero dei deputati per abitante è, per esempio, più di due volte più elevato in Finlandia che in Francia. Ora, i cittadini devono avere tutti i medesimi diritti politici in un sistema democratico, dal momento che il loro voto deve avere lo stesso peso³¹. In altre parole, è un principio oggettivo difficilmen-

³¹ Vedi T. Chopin et J.-F. Jamet, *La répartition des sièges de député au Parlement européen entre les Etats membres: un enjeu démocratique autant que diplomatique*,

te contestabile quello secondo cui il numero di deputati per abitante debba essere il medesimo in tutti i paesi (con una rappresentanza minima, tuttavia, per assicurarsi che anche gli Stati meno popolosi siano rappresentati)³². Ora, tenuto conto dell'aumento sostanziale dei poteri del Parlamento europeo nei vari trattati, rafforzare la legittimazione democratica di questa istituzione – peraltro l'unica ad essere eletta a suffragio universale diretto – costituisce una sfida importante, come ricorda costantemente la giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca³³.

Una simile modifica richiede una revisione dell'art. 14 par. 2 TUE secondo la procedura di revisione ordinaria (CIG preceduta da una Convenzione).

– Riconoscere un diritto di iniziativa legislativa congiunto del Parlamento europeo e del Consiglio. Il monopolio dell'iniziativa spettante alla Commissione si applica solo nel “pilastro comunitario”; in effetti, nelle materie che prima di Lisbona erano riconducibili al secondo (politica estera e di sicurezza comune) e terzo pilastro (giustizia e affari interni), gli Stati membri beneficiano di un diritto di iniziativa congiunto con la Commissione europea. Potrebbe essere opportuno estendere questa regola alle politiche del “pilastro comunitario”, non con l'idea di limitare le prerogative della Commissione, ma per aggiungere un elemento di democrazia allo stadio iniziale del processo decisionale comunitario. Una condivisione dell'iniziativa tra la Commissione (che conserverebbe questa prerogativa) da un lato, e i parlamentari europei e i governi degli Stati membri dell'Unione europea dall'altro (sotto forma per esempio di un diritto di iniziativa congiunto delle due branche del potere legislativo europeo) presenterebbe un doppio valore aggiunto, se comparato al sistema attualmente in vigore: (i) permetterebbe innanzitutto di rispondere alle esigenze democratiche poste a fondamento della democrazia rappresentativa (nella quale gli organi legislativo ed esecutivo condividono il potere di proporre leggi), (ii) darebbe ai cittadini la sensazione di poter far sentire la propria voce e che i rappresentanti nazionali ed europei pos-

Questions d'Europe, Policy papers della Fondazione Robert Schuman, n. 71, 2007.

³² Una soluzione semplice sarebbe quella di avere un deputato ogni x (ad esempio 1) milione di abitanti con un minimo di uno o due deputati per Stato membro.

³³ La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona sottolinea che il principio di democrazia, applicato a uno Stato, impone di rispettare determinate condizioni che l'Unione non soddisfa, in particolare per il fatto che le elezioni europee non si svolgono secondo il principio “one man, one vote”. Su tale questione vedi la discussione su *Les conséquences du jugement de la cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne*, Fondation Robert Schuman / Konrad Adenauer Stiftung, settembre 2009.

sano farsi portavoce delle loro richieste³⁴. Questa innovazione potrebbe essere presentata come un complemento al diritto di iniziativa dei cittadini europei introdotto dal Trattato di Lisbona.

Una simile modifica richiede una revisione dei trattati (art. 225 TFUE) secondo la procedura ordinaria (CIG preceduta da una Convenzione).

– Dare la possibilità al Parlamento europeo di svolgere un ruolo più importante in materia di controllo dei deficit e degli squilibri macroeconomici eccessivi, nel quadro di una modifica dell'articolo 126 TFUE. In particolare, il Parlamento europeo dovrebbe poter decidere a maggioranza semplice di attivare la procedura per deficit eccessivi o la procedura per squilibri macroeconomici eccessivi sulla base di una raccomandazione della Commissione, nel caso in cui il Consiglio decida di non seguire il parere della Commissione.

Questa riforma richiede una modifica del Trattato secondo la procedura di revisione semplificata di cui all'articolo 48 par. 6 TUE.

– Per rafforzare la consulenza tecnica della quale possono beneficiare i parlamentari, potrebbe essere creato un consiglio di analisi economica europeo, al quale potrebbero rivolgersi il Parlamento europeo e la Conferenza della zona euro. A questi organi sarebbe consentito chiedere il parere anche del Comitato economico e sociale, in modo che essi possano beneficiare del punto di vista dell'organo rappresentativo della società civile europea.

La creazione di un consiglio di analisi economica europeo è possibile senza necessità di modificare i trattati. Al contrario, bisognerebbe prevedere espressamente nei trattati la possibilità per il Parlamento europeo di rivolgersi ad esso (e al Comitato economico e sociale). Questi passi richiedono una modifica dei trattati secondo la procedura di revisione semplificata, che richiede una decisione del Consiglio europeo all'unanimità (art. 48 par. 6 TUE).

2.4. *Dotare le decisioni dell'Eurogruppo e dell'Eurosummit di una maggiore legittimità.*

– Mettere l'Eurogruppo sotto il controllo del Parlamento europeo creando un vice-presidente della Commissione e del Consiglio incaricato delle questioni attinenti l'euro e gli affari economici, in modo da creare il Ministro delle finanze europeo auspicato da Jean-Claude Trichet e Wolfgang Schäuble. La stessa personalità svolgerebbe congiun-

³⁴ V. Y. Bertoincini, *Europe: le temps des fils fondateurs*, Paris, Michalon, 2005.

tamente il ruolo di Commissario agli affari economici e monetari e di presidente dell'Eurogruppo, che sarebbe a partire da quel momento responsabile dinanzi al Parlamento europeo. Avrebbe lo status di vicepresidente della Commissione e del Consiglio. Si appoggerebbe sul gruppo di lavoro dell'Eurogruppo per la preparazione e il seguito delle riunioni relative unicamente agli Stati membri dell'eurozona, e sul Comitato economico e finanziario in vista delle riunioni relative alla totalità degli Stati membri dell'UE. Avrebbe sotto la sua autorità un segretariato generale del Tesoro dell'eurozona, l'ampiezza della cui missione dipenderebbe dagli obiettivi dell'unione fiscale in corso di costituzione (in particolare attraverso i meccanismi di assicurazione e gli strumenti fiscali già esistenti)³⁵. Il vice-presidente della Commissione e del Consiglio incaricato dell'euro e degli affari economici rappresenterebbe la voce politica dell'euro. Sarebbe incaricato della comunicazione delle decisioni dell'Eurogruppo e della rappresentanza esterna dell'eurozona in seno alle istituzioni finanziarie internazionali. Sarebbe incaricato di spiegare in che misura le politiche di bilancio o strutturali degli Stati membri della zona euro formano un *policy mix* coerente con la politica monetaria della BCE. Infine, dovrebbe esprimersi regolarmente davanti alla Conferenza dell'eurozona.

Le attribuzioni di questo vice-presidente della Commissione e del Consiglio incaricato dell'euro e degli affari economici potrebbero essere precisate nel quadro del Protocollo sull'Eurogruppo.

– Un comitato incaricato dell'euro dovrebbe essere creato all'interno del Parlamento europeo. Le istituzioni dell'eurozona (MES, Troika) dovrebbero rendere conto della loro azione dinanzi a questo comitato. Il presidente del comitato sarebbe inoltre invitato alle riunioni dell'Eurogruppo e ai vertici dell'Eurosummit per essere ascoltato.

³⁵ Jean Pisani-Ferry ha sottolineato il rischio legato a tale fusione proponendo di immaginare la situazione in cui un Commissario richieda delle sanzioni contro uno Stato e poi presieda il Consiglio nel corso del quale tale proposta va accettata o rigettata. In realtà, una situazione simile esiste nel settore della concorrenza: la Commissione europea indaga e decide, sotto il controllo della Corte di giustizia UE. Tuttavia Jean Pisani-Ferry propone un'altra soluzione, ugualmente prospettabile: la creazione di un comitato di bilancio indipendente che permetterebbe di "extérioriser la surveillance des déficits excessifs en la confiant à une autorité distincte des services de la direction générale des affaires économiques et financières (ECFIN), (...), sur laquelle le commissaire n'aurait pas autorité. La mise en place d'un tel comité budgétaire indépendant libérerait le commissaire de son rôle de procureur et permettrait alors d'envisager qu'il cumule ses fonctions avec celle de président de l'Eurogroupe", in *Assurance mutuelle ou fédéralisme: l'euro entre deux modèles*, Bruegel, 8 ottobre 2012, consultabile all'indirizzo: <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/911-assurance-mutuelle-ou-federalisme-la-zone-euro-entre-deux-modeles/>.

Questa modifica potrebbe intervenire nel quadro di una revisione del Protocollo sull'Eurogruppo.

3. Quale/i metodo/i?

Per far progredire l'integrazione europea, la questione del metodo è indissociabile da quella della volontà politica. Gli strumenti giuridici sono infatti strumenti tecnici al servizio di un progetto politico la cui sopravvivenza dipende dal fatto che sia proposto dagli Stati e accettato dai popoli.

3.1. *Il carattere centrale del dialogo franco-tedesco.*

In questo senso, il periodo che si apre con la prospettiva delle elezioni europee nel maggio 2014 e la scelta che ne deriverà del prossimo presidente della Commissione europea è cruciale, perché esso obbligherà i soggetti che prendono parte al dibattito europeo – governi, cittadini, società civile – a pronunciarsi sull'orientamento che essi intendono dare alla costruzione europea. È chiaro, in effetti, che, indipendentemente dai testi, la pratica politica è decisiva. Dalla scelta delle personalità che saranno poste a capo delle istituzioni europee dipenderà molto la capacità dell'Unione di compiere o meno passi in avanti. A questo proposito, le polemiche che sono sorte ultimamente tra il presidente della Commissione europea e alcuni dirigenti nazionali sono al tempo stesso preoccupanti e rassicuranti. Preoccupanti perché rendono incontestabilmente più fragile l'Unione europea in una congiuntura politica, economica e sociale già molto instabile. Ma rassicuranti perché segnano finalmente l'inizio di una vera politicizzazione del dibattito europeo, cosa impensabile solo alcuni anni fa.

L'analisi è invece differente per quanto concerne le relazioni franco-tedesche, il cui barometro è un indicatore particolarmente affidabile della volontà politica europea. Il passato ci insegna che senza convergenza franco-tedesca non vi è avanzamento dell'Unione. Le tensioni recenti tra Parigi e Berlino non devono tuttavia essere sopravvalutate. Le relazioni franco-tedesche sono sempre state dipendenti dai cicli elettorali interni e gli inizi di un mandato si caratterizzano sempre come fasi di prova, nelle quali i dirigenti si giudicano e imparano a conoscersi³⁶. Il primo anno del quinquennato del presidente Hollande non fa eccezione a questa regola e, dopo una fase di tensioni, sembra aprirsi un nuovo

³⁶ Vedi H. Utterwedde, *Coopération franco-allemande: des tensions productives*, Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2013, Lignes de repères, 2013.

periodo nelle relazioni franco-tedesche. Ma, mentre finora la Germania ha sempre difeso una visione federale del progetto europeo – mentre la Francia rimaneva più attaccata a una concezione intergovernativa – Berlino sarebbe oggi sempre più tentata di affidare agli Stati anziché alle istituzioni europee la guida economica e politica della zona euro³⁷. Questo mutamento di direzione potrebbe segnare un nuovo equilibrio nelle relazioni franco-tedesche, relazioni che evolvono in un contesto nel quale la Germania è più incline che nel passato a sviluppare rapporti privilegiati con altri Stati membri, siano essi il Regno Unito o i paesi dell'Europa centrale e orientale.

L'attenuarsi dell'ambizione federalista tedesca, associata a una diluizione reale dell'influenza francese in seno all'Unione³⁸ non è priva di conseguenze sul metodo utilizzato per organizzare il governo economico dell'Europa e dar vita, quando sarà il momento, all'unione politica. È necessario individuare più opzioni e la loro praticabilità va presa in esame tenendo conto dei rapporti tra forze politiche in seno all'Unione e della loro capacità di raggiungere gli obiettivi configurati.

3.2. *Evoluzione senza modifica dei trattati o revisione dei trattati?*

Vi sono innanzitutto i passi avanti che potrebbero essere compiuti senza modificare il quadro giuridico attuale, attraverso il semplice impulso politico che gli Stati interessati vogliono dare all'unione economica dell'eurozona. Tra questi vi è senz'altro la nomina di un presidente a tempo pieno dell'eurozona privo di altri mandati nazionali, la messa in opera di un calendario politico di convergenza economica e fiscale degli Stati membri o ancora una rappresentanza unificata della zona euro in seno al FMI e alla Banca mondiale. Tutte queste riforme possono essere assolutamente realizzate con gli strumenti previsti dai trattati vigenti, se esiste la volontà politica di portarle a termine.

Malgrado ciò, è chiaro che al di là dei segnali politici, una piena integrazione economica e bancaria dell'eurozona, che completi l'unione monetaria, richiede un'evoluzione significativa del quadro giuridico attuale; ma come?

Una prima via possibile sarebbe il ricorso a una cooperazione rafforzata tra i 17 – presto 18 – Stati membri della zona euro. Il Tratta-

³⁷ Vedi P. Ricard, *L'Allemagne s'est convertie à une Europe des Etats et à un pilotage économique de la zone euro*, Le Monde, 24 giugno 2013.

³⁸ Vedi F.-X. Priollaud et D. Siritzky, *Que reste-t-il de l'influence française en Europe?*, Paris, La documentation française, 2011.

to di Lisbona ha in effetti esteso il ricorso alle cooperazioni rafforzate, che possono ormai riguardare tutti i settori dell'azione europea, a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri e che esse non siano contrarie ai trattati. Così, delle cooperazioni rafforzate potrebbero essere intraprese relativamente a questioni specifiche, come quella conclusa tra undici Stati membri per introdurre un'imposta sulle transazioni finanziarie. Ma si tratta appunto di uno strumento adatto ad essere applicato in settori specifici – il brevetto europeo, la legge applicabile in materia di divorzio con elementi di transnazionalità, per esempio –, più che a un progetto globale di unione economica.

In queste condizioni, la via ordinaria di una revisione dei trattati sembra la più logica per progredire sulla via dell'integrazione europea. Questo metodo è sempre stato utilizzato in passato, che si trattasse della creazione del mercato unico (Atto unico europeo), della moneta unica (Trattato di Maastricht), della politica estera e di sicurezza comune o della politica europea di asilo e di immigrazione (Trattato di Amsterdam). Ma oggi non è certo che vi siano le condizioni politiche per una revisione dei trattati, cioè l'unanimità degli Stati membri per la firma e la ratifica delle modifiche apportate. Rivedere i trattati significa aprire ancora una volta il vaso di Pandora delle richieste di trattamento particolare di quello o quell'altro Stato membro, a cominciare dal Regno Unito che tenta più che mai di ridefinire i termini dei propri rapporti con l'Unione europea³⁹.

3.3. *Un trattato intergovernativo?*

Dal momento che l'unanimità richiesta per la revisione dei trattati europei sembra difficile da ottenere, non si può escludere il ricorso al metodo consistente nella firma di un trattato internazionale tra gli Stati membri della zona euro, compatibile con i trattati istitutivi⁴⁰. Questo metodo è già stato utilizzato in passato su questioni quali la cooperazione transfrontaliera di polizia, con la firma del trattato di Prüm nel 2005, rapidamente integrato nell'*acquis communautaire*. Ricorrere allo strumento del trattato internazionale presenta un vantaggio certo: la

³⁹ Vedi T. Chopin et J.-F. Jamet, *Grande-Bretagne: sortir du dilemme*, Le Figaro, 24 gennaio 2013; J.-F. Jamet, *Several Europes but Which Ones? A Proposal to Rationalise European Integration*, Schuman Report on Europe. State of the Union 2013, Springer, 2013; T. Chopin *Two Europes*, in *Europe in Search of a New Settlement. EU-UK Relations and the Politics of Integration*, London, Policy Network, 2013.

⁴⁰ Vedi J.-C. Piris, *The Future of Europe: Towards a Two Speed Europe?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

sua entrata in vigore non è condizionata alla ratifica unanime degli Stati firmatari. Le condizioni di entrata in vigore potrebbero infatti essere simili a quelle di entrata in vigore del trattato di bilancio (*Fiscal Compact*) del 2012.

Bisogna tuttavia riconoscere che il ricorso a un trattato internazionale invece che a una revisione dei trattati europei è il segno di una possibile rinuncia ad avanzamenti più forti sulla via del federalismo economico e fiscale, del quale la crisi ha peraltro rivelato la necessità. La scelta dello strumento giuridico è in effetti rivelatrice dell'impronta intergovernativa data all'unione economica e monetaria, elemento che pone delle questioni relativamente al versante democratico di questo progetto politico. Nel momento in cui i popoli europei esprimono un'attesa molto forte di legittimazione politica della costruzione europea, l'unione economica non può lasciare da parte il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Ogni nuova tappa nell'integrazione europea deve in questo contesto accompagnarsi a un aspetto di integrazione democratica.

3.4. *Il ricorso al metodo della Convenzione?*

Il ricorso al metodo convenzionale non solo per rivedere i trattati ma anche per legittimare il progetto europeo è una via originale che meriterebbe di essere approfondita. Esso ha dato prova di funzionare, riunendo in un solo consesso delle legittimità complementari: parlamentari nazionali, deputati europei, rappresentanti dei governi e membri della Commissione europea.

Delle convenzioni specializzate – la cui composizione sarebbe a geometria variabile a seconda dei temi presi in considerazione – potrebbero così essere convocate dal Consiglio europeo, che attribuirebbe loro il mandato non di legiferare, ma di elaborare proposte sui grandi orientamenti della costruzione europea. Queste proposte sarebbero poi sottoposte all'esame del legislatore europeo, nella misura in cui rientrino nel quadro dei trattati esistenti.

Dal modello sociale europeo al bilancio comunitario, passando per il dibattito sulle frontiere dell'Unione o sul futuro della politica agricola comune, il ricorso più frequente al metodo convenzionale sarebbe un modo intelligente di associare i parlamenti nazionali, troppo spesso confinati al ruolo di censori della costruzione europea. Questi ultimi si imporrebbero così come una vera forza propulsiva non disconnessa dalle opinioni pubbliche nazionali.

3.5. *Quale compromesso possibile?*

Gli sviluppi che precedono mostrano che non esiste una soluzione ideale (dal momento che sia la revisione dei trattati sia la stipulazione di un trattato internazionale sono soluzioni che presentano dei limiti). Bisognerebbe allora terminare questa analisi suggerendo le linee possibili di un compromesso accettabile, ad esempio una modifica dei trattati che:

- consolidi i trattati internazionali attuali (MES, *Fiscal Compact*) in un Protocollo sull'Unione economica e monetaria annesso al TFUE;
- crei una procedura specifica di revisione di questo protocollo che autorizzi gli Stati membri dell'UEM a modificare il TFUE nelle disposizioni dedicate specificamente all'UEM senza bisogno di una ratifica da parte degli Stati membri che non partecipano all'Unione economica e monetaria. Ogni nuova disposizione dovrebbe naturalmente essere compatibile con le altre disposizioni dei trattati;
- precisi, nel quadro del protocollo sul Regno Unito, i settori (oltre al mercato interno) ai quali il Regno Unito continua a partecipare. In questo quadro sarebbe chiaro che il Regno Unito non potrebbe continuare a partecipare (nel Parlamento e nel Consiglio) alle decisioni nei settori ai quali ha rinunciato a partecipare. Per quanto riguarda il bilancio, esso non potrebbe pronunciarsi che sulle voci relative ai settori ai quali partecipa, mentre non potrebbe pronunciarsi sul bilancio nella sua totalità. Infine, il Regno Unito conserverebbe la possibilità di *opting-in* per quanto concerne politiche diverse da quelle alle quali si è impegnato a partecipare nel quadro del protocollo.
- inserisca delle modifiche che rafforzino la legittimazione democratica delle istituzioni europee (v. le proposte formulate in questo testo).

La crisi, la diffidenza crescente dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee e le riforme in corso pongono l'Europa dinanzi a una sfida politica cruciale.

Con l'avvicinarsi delle elezioni europee, è giunto il momento di aprire il dibattito. Se è positivo che Francia e Germania abbiano recentemente presentato un contributo comune in vista del Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2013, vanno tuttavia ancora precisate le forme istituzionali e politiche future dell'Unione europea.

Le iniziative franco-tedesche recentemente messe sul tavolo sono in effetti caratterizzate da una certa ambiguità e pongono tutta una serie di interrogativi che dovranno avere una risposta. Per quanto concerne il presidente a tempo pieno dell'Eurogruppo, si pone la questione della

sua responsabilità dinanzi al Parlamento europeo. Inoltre, il rafforzamento del coordinamento intergovernativo pone la questione del rischio di concorrenza tra le due branche dell'esecutivo in materia economica (Commissione e Consiglio) e tra due tipologie di fonti (trattati intergovernativi dell'eurozona e trattati UE). Come conciliare questi elementi? Peraltro, anche i poteri della sotto-formazione del Parlamento europeo competente per l'eurozona andrebbero precisati. Come eserciterà questa formazione il suo controllo democratico? Potrà codecidere con il Consiglio in materia economica? Eserciterà un controllo nei confronti della troika? Avrà il potere di sottoporre ad audizione e approvare la nomina del presidente dell'Eurogruppo? Infine, rimane molta vaghezza sulla questione del metodo che verrà utilizzato e in particolare sulla possibile revisione dei trattati – anche limitata, come auspica la Germania –. In quest'ultima ipotesi, i progressi dell'integrazione nell'eurozona pongono la questione della difficile articolazione tra l'UE e la zona euro, in altre parole del rafforzamento della differenziazione dell'UE e dello status degli Stati esterni all'eurozona, in particolare il Regno Unito, che coglierebbe l'occasione di una revisione dei trattati per rinegoziare delle deroghe.

Sotto l'effetto della crisi, molti tabù stanno cadendo: unione politica, federalismo fiscale, unione bancaria. Il dibattito deve pertanto essere approfondito per accelerare la messa in opera delle riforme necessarie affinché i cittadini riacquistino fiducia nelle istituzioni europee.

Allegato
Tabella riassuntiva delle proposte presentate

Proposte	Senza revisione dei trattati	Procedura di revisione ordinaria	Procedura di revisione semplificata	Revisione del Protocollo sull'EU-rogroppo
Presidenza unica dell'Unione (fusione delle Presidenze del Consiglio europeo e della Commissione)	X			
Elezione del presidente dell'Unione da parte del Parlamento europeo		X		
Modifica del sistema di votazione alle elezioni europee	X			
Modifica del numero dei membri della Commissione	X			
Composizione del Parlamento europeo – soppressione della proporzionalità degressiva		X		
Rimessa in campo della regola della rotazione egualitaria tra Stati membri prevista dal TUE per la composizione della Commissione a partire dal 1° novembre 2014		X		
Migliorare la comunicazione della Commissione europea	X			
Riconoscimento di un diritto di iniziativa al Parlamento europeo		X		
Messa in opera dell'articolo 13 del Fiscal Compact	X (accordo interistituzionale)			
Creazione di un Comitato incaricato dell'euro nell'ambito del Parlamento europeo	X			
Creazione di un Consiglio di analisi economica europeo	X			
Rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo in materia di controllo dei deficit eccessivi			X	
Creazione di un vice-presidente della Commissione e del Consiglio incaricato degli affari economici e dell'euro				X

Un terreno scivoloso: la necessità di invertire la ri-atlantizzazione della difesa europea

HAJNALKA VINCZE

La cosiddetta Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'Unione europea celebra il suo quindicesimo anniversario in uno stato di profonda ibernazione, per usare un'espressione dell'ammiraglio francese Guillaud¹.

Inizialmente al centro dell'attenzione, vincitrice di tutti i concorsi di popolarità (gli eurobarometri si fecero un punto d'onore nel mettere in vetrina un sostegno di oltre il 70% dell'opinione pubblica nei primi due anni, ma non si sono nemmeno più preoccupati di porre la domanda negli anni successivi), considerata sia il simbolo delle ambizioni strategiche dell'Unione, sia la depositaria delle sue vere potenzialità, la PSDC è divenuta la figliastra dell'integrazione europea, colei che mette crudelmente in luce la sua debolezza, mentre contemporaneamente devia attenzione e risorse dai "veri problemi" sul tavolo dell'Europa.

Mettere sotto accusa la crisi finanziaria e le sue conseguenze come cause della caduta in disgrazia della PSDC sarebbe tuttavia troppo facile e, soprattutto, sbagliato. Il deragliamento della politica di difesa dell'UE dal suo percorso originario ha preceduto l'insorgere della crisi, ma, soprattutto, se non fosse deragliata, la PSDC avrebbe oggi tutte le potenzialità per essere parte della soluzione delle attuali difficoltà dell'Europa, anzi avrebbe in questo senso un ruolo cruciale: una visione strategica condivisa sostenuta da concrete iniziative di difesa darebbe una spinta quanto mai necessaria all'Europa, sia dal punto di vista psicologico, sia da quello economico. Teoricamente il cosiddetto vertice sulla difesa, previsto in occasione del Consiglio europeo del dicembre 2013, dovrebbe rappresentare l'inizio della rinascita. Questo scritto sosterrà che è meglio per l'Europa perfino mantenere in ibernazione la PSDC piuttosto che rilanciarla sulla strada che aveva intrapreso

¹ Audizione dell'ammiraglio Edouard Guillaud davanti alla Commissione difesa dell'Assemblea nazionale, 5 ottobre 2011.

prima di cadere in coma artificiale. Se la difesa europea deve essere degna del suo nome, che comprende due parti, la “difesa” e “l’Europa”, è indispensabile un radicale ritorno alle origini.

La ri-atlantizzazione della politica europea di sicurezza e difesa.

Se esiste una chiara dimostrazione del perché la tanto vantata “ambiguità costruttiva” non debba mai essere coltivata nella speranza di superare divergenze profondamente radicate, mostrare un’unità apparente e coltivare l’illusione di una politica, questo è il caso della difesa. Qui un passo falso potrebbe mettere a repentaglio interessi vitali e vincolare a scelte controproducenti per decenni (i tempi di vita dei grandi programmi di equipaggiamento) gli Stati che lo promuovono. Indiscutibilmente, questo è il rischio che corre oggi la difesa europea. Già quando il progetto fu lanciato nel 1998-99 era chiarissimo che i principi sui quali era ufficialmente basato rimanevano deliberatamente ambigui per accogliere due visioni inconciliabili. La stessa scelta di includere la questione degli equipaggiamenti ha aperto la strada ad una diversa interpretazione rispetto all’intenzione originale, addirittura aprendo alla possibilità di un ritorno allo *status quo ante* – questa volta, però, su di una posizione europea molto più debole.

L’idea originale di un’emancipazione attraverso la PSDC.

Anche vista a posteriori, pur conoscendone i risultati molto incerti, la proposta franco-inglese annunciata nel dicembre del 1998 a Saint-Malo ed adottata sei mesi dopo dai Quindici che lanciarono ufficialmente quella che venne inizialmente chiamata PESD (*Politica europea di sicurezza e difesa*), rappresentò un momento di svolta reale. Certo, si trattava solo di un’astuta copertura di due posizioni ancora diametralmente opposte. Per la Gran Bretagna, il nuovo dispositivo doveva aumentare le capacità di intervento nell’interesse della NATO: quanto più efficienti diventavano gli alleati, tanto più valore acquistavano agli occhi di Washington, che diventava così più propensa a rimanere impegnata in Europa – essendo questa, come sempre, la priorità strategica fondamentale per Londra. Dalla Francia, al contrario, la PESD era vista come un passo decisivo verso la creazione delle fondamenta della sovranità europea e verso la trasformazione a pieno titolo dell’Europa in un attore autonomo sulla scena internazionale. Nonostante queste inconciliabili differenze, Saint-Malo ottenne quanto nessuno avrebbe creduto possibile anche solo un paio d’anni prima. Il precedente mo-

nopolio della NATO nelle questioni della sicurezza europea fu sostituito da una sorta di coabitazione tra l'Alleanza e l'Unione europea. Le funzioni importanti dell'UEO (negli anni Novanta l'Unione europea occidentale aveva oscillato tra le due istituzioni, un chiaro segno di indecisione) furono trasferite all'Unione. Il tentativo, nato morto, di creare un'Identità europea di sicurezza e difesa nel quadro della NATO sulla base di funzioni europee "separabili, ma non separate", dovette cedere il passo alla nuovissima, e molto più dinamica e popolare, Politica di sicurezza e di difesa europea.

Indipendentemente dalle riserve inglesi, restava il fatto: la NATO non aveva più il monopolio e di conseguenza l'UE era una sede legittimata a discutere ed elaborare politiche in campo militare. Come ha affermato Richard Hatfield, *Policy Director* del Ministero della difesa inglese, Saint-Malo "ha fatto uscire il genio dalla lampada"². Si tratta di un'opinione ampiamente condivisa fin dall'inizio all'interno dell'*establishment* politico americano. Infatti, la rappresentanza americana a Bruxelles venne rapidamente aumentata del 50% ed il Segretario di Stato Albright non esitò a porre pubblicamente condizioni per questa ricerca di difesa "autonoma" da parte dei più stretti amici ed alleati dell'America. Famoso il suo richiamo alla necessità per gli europei di evitare "le tre D": il "disaccoppiamento" della presa di decisioni degli europei dall'Alleanza (sancendo così il cosiddetto diritto di primo rifiuto della NATO); la "duplicazione" delle strutture e del processo decisionale della NATO; la "discriminazione" nei confronti di alleati della NATO non appartenenti all'UE (in particolare la Turchia). Per dimostrare ulteriormente il disappunto degli USA e forse anche la loro speranza in un ripensamento degli europei, i diplomatici americani insisterono per mesi, in alcuni casi perfino per anni, a confondere "l'Identità" e "la Politica" europea di sicurezza, usando (in inglese) l'acronimo ESDI per parlare della CSDP (in italiano PSDC)³.

Invece, la differenza tra le due era tutt'altro che insignificante, come sottolineato da Peter Rodman in una audizione al Congresso nel 1999: "Questo tentativo dell'UE di costruire un'identità di difesa separata arriva tre anni dopo che la NATO aveva adattato le proprie procedure per riconoscere una Identità europea di sicurezza e di difesa nel quadro dell'Alleanza. Invece, la nuova procedura dell'UE (almeno nel-

² Richard Hatfield, *The consequences of Saint-Malo*, conferenza pubblica al IFRI, Parigi, 28 aprile 2000.

³ Madeleine Albright, William Cohen, *Get ESDI right*, Wall Street Journal, 24 marzo 2000.

la mente di alcuni europei) autorizzerà l'Europa a fare a meno degli americani, 'se lo vuole'. Anzi, questo sembra essere proprio il vero obiettivo"⁴. Il futuro Assistente Segretario alla difesa per gli Affari di sicurezza internazionale non avrebbe potuto aver maggior ragione. Leo Michel, della *US National Defense University* ha così riassunto recentemente le principali preoccupazioni da parte americana: "Funzionari ed esperti americani temevano che le consultazioni e le decisioni chiave sui problemi riguardanti le questioni politico-militari e di difesa europee potessero, col tempo, migrare dalla NATO, dove la soverchiante forza politica e militare dell'America le assicura un ruolo prominente nel formulare la politica e le operazioni dell'Alleanza, verso l'UE, dove non c'è un posto per gli USA al tavolo delle trattative"⁵. O, come il direttore dell'*Atlantic Monthly* affermò già nel 2005, "La NATO tocca a noi guidarla, non alla sempre più potente Unione europea"⁶.

Nell'ultimo paio d'anni si è verificato un notevole cambiamento nel modo americano di presentare il problema. Contrariamente a quanto generalmente si crede, questo non significa che vi sia stato un vero spostamento nell'approccio da parte degli USA; si tratta invece della conseguenza logica del deragliamento della PESD (ora chiamata PSDC) dal suo percorso iniziale. E' dall'inizio del 2008⁷ che Washington moltiplica le rassicurazioni verbali sul fatto che "la preoccupazione prevalente tra i funzionari e gli esperti americani non è che le attività dell'UE nel campo della sicurezza e della difesa rischino di mettere in secondo piano la NATO". Al contrario, la preoccupazione principale – ufficialmente – sembra ormai essere la loro insufficienza. Apparentemente "i dibattiti teologici" sulla questione se il quadro adatto sia l'UE o la NATO non contano più, la sola cosa importante è assicurare sostegno agli obiettivi comuni. Ovviamente, questo è solo parzialmente vero. Anzi-

⁴ Peter W. Rodman, *European Common Foreign, Security, and Defense Policies – Implications for the United States and the Atlantic Alliance*, testimonianza davanti al Comitato sulle relazioni internazionali, Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, 10 novembre 1999.

⁵ Leo Michel, *NATO, the European Union and the United States: Why not a virtuous ménage à trois?*, Project Paper presentato a un convegno su "The Future of the U.S. European Command in a Post-Afghanistan, Post-Arab Spring, Chaotic, Unpredictable and Financially-Constrained 'New, New World'", organizzato in collaborazione dal Consiglio Atlantico e dalla National defense University nel luglio 2012.

⁶ Robert D. Kaplan, *How We Would Fight China*, *The Atlantic Monthly*, giugno 2005.

⁷ Discorso a Parigi della Rappresentante permanente degli USA alla NATO, Victoria Nuland, nel gennaio 2008.

tutto, Washington è quanto mai rigida nel preservare il primato della NATO nei due campi che sono considerati cruciali per mantenerne il controllo, cioè il comando operativo militare e i settori industriali per la difesa. Per il resto questa nuova *nonchalance* è il risultato diretto di una valutazione realistica dell'evoluzione della PSDC nel corso degli scorsi quindici anni. Per dirla brutalmente, non c'è chiaramente più niente di cui preoccuparsi. Non solo la politica di difesa dell'UE si è ridotta in modo spettacolare rispetto alla sua dinamica iniziale, ma la regressione è divenuta così vistosa che perfino la possibilità di un suo rientro nell'ambito della NATO viene ormai evocata sempre più apertamente.

Il rovesciamento dell'idea iniziale: la ritirata, area per area.

La necessità di rispettare la cosiddetta complementarità con la NATO ha comportato in pratica una serie di restrizioni imposte alla PSDC⁸. Prima tra tutte, l'esclusione dalla sua competenza di qualunque cosa che assomigliasse anche lontanamente ad una *propria* difesa territoriale. Tuttavia, anche entro questo quadro strettamente definito, sarebbero stati possibili reali progressi, come appunto era stato programmato inizialmente. Purtroppo il risultato è stato lungi dal realizzare le potenzialità della PSDC. Le speranze sono state deluse, sono rimasti i tabù e, in parte a causa del tanto vantato approccio integrato, il principio corrosivo della cosiddetta complementarità col tempo si è trovato rafforzato. Dopo una fase iniziale dinamica di progressi, la PSDC aveva raggiunto il punto più alto attorno al 2005, e da allora ha sofferto di opportunità sprecate, di blocchi persistenti e perfino di ritirate spettacolari. Basti pensare agli obiettivi e alle ambizioni molto limitati delle sue operazioni eccessivamente a basso rischio (il che rende quasi impossibile distinguerle da meri gesti politici); o alla mancanza di un coerente quadro politico attorno ad esse, per cui sembrano tutte avventure casuali; o ai momenti determinanti in cui la PSDC perse l'occasione di impegnarsi in operazioni fatte su misura per i suoi obiettivi originali (in Libano nel 2006; in Libia nel 2011 e, più recentemente, in Mali).

Inoltre gli Stati membri non sono stati capaci di sviluppare accordi relativi alle modalità di finanziamento per evitare che questo problema diventasse un ostacolo *de facto* nei confronti di quelli che “vorrebbero fare di più” (il meccanismo di finanziamento comune Athena si appli-

⁸ Jean-Paul Perruche, *Pour une complémentarité UE-OTAN*, in Gregory Bouterin e Emmanuel Goffi (cur.), *L'Europe et sa défense*, Parigi, Choiseul, 2011.

ca ancora solo a circa il 10% delle spese, altrimenti vige il sistema “costs lie where they fall”, ossia che ciascuno finanzia la propria operazione); sono stati anche incapaci di far entrare in funzione i gruppi tattici armati (lanciati nel 2004, finora non sono mai stati impiegati, e ormai l'intero sistema dei GT assomiglia sempre più ad un guscio vuoto: durante tutto il 2013, per esempio, un solo GT è stato tenuto in allerta invece dei due richiesti); incapaci anche quando si è trattato di rimuovere il tetto imposto dalla Gran Bretagna al bilancio annuale dell'Agenzia europea di difesa in modo da permetterle di funzionare come un vero *back office* per la PSDC e di affrontare le sue carenze più gravi. Da notare che nessun programma rilevante di equipaggiamento (che avrebbe avuto effetti strutturali sulla base tecnologica ed industriale europea) è stato lanciato dopo quello dell'A400M nel 2003. Al Centro satellitare dell'UE non è assegnata nessuna dotazione europea, per cui deve acquistare tutte le sue immagini sul mercato – il che lo rende dipendente per l'80-90% dalle immagini satellitari commerciali statunitensi. Per quanto riguarda il centro di *intelligence* dell'UE, ai suoi analisti occorrono circa due mesi per trattare una richiesta.

In ogni caso, la PSDC non è in grado di andare oltre il suo ruolo di occasionale fornitore di servizi di sicurezza, dal momento che la questione della difesa del territorio rimane fermamente esclusa dalla sua area di competenza. Nonostante la prospettiva sia presente in via ipotetica nei trattati UE fin da Maastricht, l'idea di una difesa unica europea rischia in pratica di svanire. Con la definitiva dismissione dell'Unione europea occidentale nel 2011 si è messa la parola fine all'unico solido impegno europeo di difesa comune. Potrebbe sembrare che le disposizioni più rilevanti a questo riguardo contenute nel Trattato di Lisbona possano costituire un passo in questa direzione, ma di fatto sanciscono il primato dell'Art. 5 della NATO. Infine l'annosa questione di un quartier generale operativo dell'UE è un barometro affidabile rispetto alle tendenze nel campo della difesa europea. La creazione di una struttura di pianificazione e di comando militare dell'UE è ancora impossibile, nonostante questa carenza rappresenti un ostacolo all'efficacia operativa (allungando indebitamente i tempi di reazione), crei una duplicazione, difficile da gestire, dei quartier generali nazionali, che devono essere riattivati e poi smantellati ogni volta, ed abbia come risultato una mancanza di continuità e una perdita di memoria istituzionale. Per il Regno Unito, continua a costituire una linea rossa. Il solo modo per superare la situazione di stallo passa attraverso una fusione tra civile e militare, che – se una simile struttura operativa mista fossa messa in piedi – potrebbe ben diventare un altro esem-

pio di come l'applicazione tendenziosa dell'approccio integrato nell'UE si accinga a soffocare "dolcemente" la dimensione militare della PSDC.

Infatti, sollevare la questione del cosiddetto approccio integrato oggi rappresenta il primo e il principale rischio di regressione. Ovviamente non v'è nulla di sbagliato nell'idea che l'UE debba utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione per affrontare in modo efficace e duraturo i problemi della sicurezza. In Europa, questo concetto è di per sé evidente. Ma l'approccio integrato, rovesciando da cima a fondo la PSDC, va molto al di là della semplice organizzazione del maggior coordinamento possibile. In pratica, comporta la dispersione e la marginalizzazione della componente militare, qualcosa che il direttore della *Délégation aux affaires stratégiques* del Ministero della difesa francese ha paragonato al "monossido di carbonio". Per citare Michel Miraillet, "Non si vede. Non ha odore. Ma alla fine ci uccide tutti"⁹. Anzi, l'approccio integrato è un pretesto per limitare quanto più possibile l'aspetto militare, non solo in tutte le relazioni esterne, ma anche all'interno della stessa PSDC¹⁰. Mettendo insieme l'ortodossia atlantista pro-NATO da un lato e le illusioni pacifiste dell'"Europa-potere civile" dall'altro, il risultato sarebbe quello che Londra sta sostenendo da sempre: l'UE come "utile complemento civile" dell'*hard power* della NATO.

Con questo spirito e al fine di mantenere la difesa europea fermamente vincolata al principio della "complementarietà", sta andando avanti un significativo riavvicinamento tra UE e NATO che potrebbe, secondo alcuni, portare in ultima analisi ad una ri-fusione. Non dimentichiamo le perplessità iniziali circa una loro eccessiva contiguità. Come ha osservato un *Policy Paper* del Center for European Reform, "I francesi sembrano preoccupati che la difesa dell'UE sia un fiore delicato che rischia di essere soffocato dall'abbraccio di un gigante militare come la NATO. I funzionari francesi talvolta dicono che una stretta cooperazione tra UE e NATO potrebbe far guadagnare agli USA un'influenza eccessiva sulla politica di sicurezza e di difesa dell'UE. I timori francesi sugli obiettivi americani non sembrano del tutto infondati"¹¹.

⁹ Nicolas Gros-Verheyde, *L'approche globale est comme le monoxyde de carbone...*, Bruxelles, 13 luglio 2013 (<http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/lapproche-globale-cest-comme-le-monoxyde-de-carbone.html>).

¹⁰ Per maggiori dettagli, si veda Hajnalka Vincze, "*Approche globale*": *le danger mortel*, 22 luglio 2013. (<http://blog.hajnalka-vincze.com/2013/07/approche-globale-le-danger-mortel.html>)

¹¹ Daniel Keohane, *Unblocking EU-NATO Co-operation*, CER Bulletin n. 48, Center for European Reform, June/July 2006.

In ogni caso, sebbene la controversia tra la Turchia e Cipro limiti formalmente la cooperazione, in questi giorni il riavvicinamento sul piano operativo tra le due organizzazioni si percepisce chiaramente. La squadra permanente della NATO nell'UE e il nucleo dell'UE nella NATO partecipano a gran parte dei *briefings* operativi dei rispettivi quartier generali; la presenza del Segretario generale della NATO alle riunioni dei Ministri della difesa dell'UE è ormai diventata quella che si può definire una tradizione e, in aggiunta alle numerose sedi non istituzionali che offrono abbondanti occasioni di coordinamento e discussione (ad esempio le “cene transatlantiche” dei Ministri degli esteri dell'UE e della NATO), i rappresentanti nella NATO della presidenza a rotazione dell'UE forniscono aggiornamenti settimanali sulle attività dell'UE al Consiglio Nord Atlantico e al Comitato militare della NATO. Infatti, la doppia appartenenza dei rappresentanti militari è diventata una pratica standard – dopo che perfino la Francia ha scelto di mandare lo stesso generale alle riunioni dell'UE e della NATO, solo il Belgio, il Lussemburgo e la Grecia rimangono attaccati al principio della rappresentanza differenziata. Il problema, di nuovo, non è il coordinamento, ma l'ovvia predominanza della NATO. E' illuminante vedere che i generali che rappresentano il proprio paese nella difesa europea passano la maggior parte del loro tempo (normalmente sei giorni su sette, perfino quando discutono problemi dell'UE) al quartier generale della NATO.

La teorizzazione dell'abdicazione.

La regressione della PSDC ha ormai raggiunto un punto in cui perfino l'idea di ritrasferire le sue strutture entro la NATO viene evocata apertamente. Il fatto che un ex-Ministro della difesa bulgaro possa spingersi fino a dire in una conferenza che la crisi finanziaria dimostra che “è ora di smetterla di preoccuparci della PSDC invece di concentrare tutte le nostre risorse nella NATO” è uno specchio fedele dell'atmosfera generale¹². Nonostante lo stile inimitabile del ministro bulgaro, diversi esperti hanno espresso idee simili. Di per sé non è sorprendente che già nel 2011 il direttore di Carnegie Europe, Jan Techau, ab-

¹² La formulazione esatta della prima parte della citazione diceva “cut the cr... on CSDP”. Boyko Noev è l'ex-Ministro della difesa bulgaro (1994-95), (1999-2001), membro anziano del Center for the Study of Democracy e membro del Gruppo di consiglieri strategici del Consiglio della NATO. Interveneva al convegno *The future of US European Command*, organizzato dalla National Defense University e dal Consiglio atlantico, il 19 luglio 2012.

bia brutalmente sentenziato “dimentichiamo la PSDC, è ora del piano B”. E neppure c’è da meravigliarsi che per lui il piano B significhi incondizionata lealtà atlantica. Secondo lui, “l’Europa dovrebbe smettere di costruire un villaggio Potemkin chiamato PSDC, dal momento che quello di cui ha veramente bisogno lo riceverà rafforzando il legame transatlantico”. Gli europei dovrebbero semplicemente lasciar perdere “futili strategie di indipendenza o di contrappeso” ed ammettere, a sé stessi e a chiunque sia interessato, che “ora della fine, sono gli americani che garantiranno la sicurezza dell’Europa”¹³.

La via per istituzionalizzare questo approccio esplicitamente poco ambizioso è di riconoscere, come ha fatto il Ministro lettone della difesa alla riunione di Riga del 2012, che le relazioni UE-NATO costituiscono “un ostacolo” per superare il quale c’è una soluzione molto semplice: “sostanzialmente unificare le due organizzazioni”. Perfino Jolyon Howorth, uno dei principali specialisti nel campo della PSDC e noto in precedenza per essere chiaramente a favore dell’autonomia europea, ora ha cambiato tono. Nel 2012 ha cominciato a ventilare l’idea che “deve avvenire, in modo graduale e progressivo, una fusione istituzionale e politica tra la PSDC e la NATO”¹⁴. Nel 2013 ha elaborato alcuni ulteriori dettagli: “Il Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (SHAPE) dovrebbe venir unificato con la PSDC (come se tra i 13000 dipendenti del SHAPE e i 350 membri dello staff militare dell’UE potessimo parlare di unificazione e non di assorbimento); dovrebbe essere creata una ‘robusta entità PSDC-NATO’ con il conseguente aggiustamento degli organismi di guida politica; dovrebbe esserci anche una fusione tra l’Agenzia europea di difesa e l’ACT (*Allied Command Transformation*, basata a Norfolk, Virginia, che tradizionalmente funge da cinghia di trasmissione delle priorità americane in materia di dottrina e di scelte industriali nei confronti dell’Alleanza)”¹⁵.

Parallelamente, dietro a queste idee di fusione si può osservare uno spostamento sul piano ideologico verso l’occidentalismo inteso come posizione filosofico-politica. Alla conferenza di Riga, l’occidentalismo è stato debitamente celebrato quest’anno (2013); per esempio Jan Techau,

¹³ Jan Techau, *Forget CSDP, it's time for Plan B*, European Council on Foreign Relations, 26 agosto 2011.

¹⁴ Jolyon Howorth, *CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?*, Egmont Institute Security Brief n. 35, luglio 2012.

¹⁵ Jolyon Howorth, *The EU and NATO after Libya and Afghanistan: the Future of Euro-U.S. Security Cooperation*, Yale Journal, 26 febbraio 2013.

citato sopra, ha affermato che, affinché l'Europa diventi un vero partner per gli USA, gli europei devono "sviluppare la convinzione che gli americani e noi abbiamo gli stessi interessi". Per fronteggiare le sfide del XXI secolo, dobbiamo riaffermare la nostra unità. Il fatto è che perfino intellettuali precedentemente scettici sembrano tentati da questo approccio. Nel suo *rapport* del 2007 al presidente Sarkozy, l'ex-ministro degli esteri Hubert Védrine aveva suonato il campanello d'allarme contro la "tentazione atlantista-occidentalista", sottolineando che quest'ultima può essere giustificata solo se ci vediamo come appartenenti soprattutto al cosiddetto Occidente, prima di considerarci europei o, nel suo caso, francesi. Tuttavia lo stesso Védrine usa il termine "Occidente" sempre più frequentemente; in una delle sue recenti interviste vi fa riferimento non meno di sei volte¹⁶. Un altro esempio, sull'altra sponda dell'Atlantico, è Charles Kupchan ex-direttore per l'Europa del Consiglio di sicurezza nazionale del presidente Clinton. Nel 2006 Kupchan scrisse che "si è verificata una divergenza tra gli interessi americani ed europei, la cooperazione istituzionalizzata non può più essere data per scontata e l'identità occidentale condivisa si è attenuata"¹⁷. Lo stesso Kupchan parla oggi, nel titolo stesso del suo ultimo libro, di "Occidente e il resto".

Le due idee parallele di rimettere al centro l'Occidente e di ottenere l'unificazione PSDC-NATO significherebbero il ritorno della difesa europea al suo stato pre-PSDC; sarebbe riportata all'interno della NATO, ma questa volta senza nemmeno la prospettiva di diventare forse un giorno autonoma – dal momento che il ritorno stesso significherebbe che questa opzione è già stata esplorata ed abbandonata.

Le crisi gemelle: un'opportunità per ri-europeizzare la nostra difesa.

La discussione e la riflessione sulle questioni della sicurezza europea sono state dominate, negli ultimi due anni, da due fatti presentati come aventi un impatto determinante sul futuro della difesa europea: la crisi economica e finanziaria e il riorientamento strategico dell'America verso l'Asia. Ci si riferisce ampiamente al primo come al "cigno nero", cioè la maggior sorpresa di questi tempi, mentre la cosiddetta svolta degli USA è talora vista come un abbandono dell'Europa da parte del

¹⁶ Pascal Lorot, *Que reste-t-il de l'hyperpuissance?*, intervista con Hubert Védrine, Revue Géoeconomie, agosto-ottobre 2013.

¹⁷ Charles A. Kupchan, *The Fourth Age: The Next Era in Transatlantic Relations*, National Interest, settembre-ottobre 2006.

suo protettore-alleato, talaltra come un richiamo all'Europa perché faccia di più; più spesso entrambe le cose. Si può sostenere che entrambe le affermazioni sono fuorvianti. Per prima cosa, la crisi si limita ad accentuare e a gettare una luce impietosa su tendenze e preferenze già esistenti. In secondo luogo, la svolta americana è lungi dal significare che gli USA si accingono ad adottare un approccio di non-intervento nei confronti dell'Europa nei campi strategicamente decisivi, lasciando un vuoto da riempire con iniziative di difesa genuinamente europee. Detto questo, entrambi questi nuovi sviluppi rappresentano una formidabile opportunità, purché siano valutati realisticamente e siano colti con l'obiettivo di reimpostare dalle fondamenta le priorità della difesa europea.

L'impatto della crisi sui bilanci e lo shock psicologico della "svolta".

Per quanto riguarda i tagli, significativi, nei bilanci militari europei, i numeri parlano da soli. I responsabili di un programma annuale di ricerca della *National Defense University* e del Consiglio atlantico hanno messo in luce che "quando nel 2008 è iniziato il tracollo per la maggior parte degli Stati, le dotazioni europee nel campo della difesa si basavano su livelli bassissimi di investimento e si erano considerevolmente assottigliate negli anni a causa di continui smantellamenti"¹⁸. Dopo il 2008 la ristrettezza dei bilanci ha portato a tagli sempre più rapidi e consistenti, che raggiungono il 20% negli Stati membri più piccoli, circa il 10% nella maggior parte di quelli di medie dimensioni e circa l'8% in Gran Bretagna e in Germania¹⁹.

I drastici vincoli di bilancio hanno innescato soprattutto tagli cosiddetti orizzontali, che hanno comportato il fatto di operare riduzioni un po' in tutti i settori, di risparmiare sui costi della manutenzione e delle operazioni, di non riuscire ad essere pronti e operativi, in altre parole, di depotenziare le forze armate. Ci sono stati anche alcuni tagli verticali (che hanno riguardato l'eliminazione di specifiche capacità operative nazionali), come la rottamazione della dotazione per il pattugliamento marittimo del Regno Unito; la perdita di tutti i suoi carri armati

¹⁸ Charles Barry, Hans Binnendijk, *US and European Defense Capabilities and Cooperation: Widening Gaps*, articolo presentato ad uno State Department Outreach Seminar a Washington DC, una versione abbreviata del quale è stata pubblicata col titolo *Widening Gaps in U.S. and European Defense Capabilities and Cooperation* in *Transatlantic Current* n. 6, National Defense University, luglio 2012.

¹⁹ Christian Mölling, *Trends within the European Union*, in C.M. O'Donnell (ed.), *The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members*, Brookings Institution Analysis Paper, luglio 2012.

per l'esercito olandese e anche l'abbandono da parte della Francia del progetto della sua seconda portaerei e con esso l'idea di avere la presenza permanente in mare di una portaerei. In tutti i casi si è trattato di un indebolimento delle capacità operative, che comporta necessariamente una forte riduzione delle ambizioni strategiche. Come l'*establishment* britannico ora ammette (mentre altri lo danno per scontato senza ammetterlo) “la politica di difesa britannica si basa sull'ipotesi che non ci troveremo a dover combattere una guerra di grandi dimensioni se non in associazione con gli Stati Uniti”²⁰. Ma, anche all'interno di questo quadro basato sulla dipendenza, continuare con i tagli significa, con le parole del Capo di stato maggiore del Regno Unito, che “dobbiamo ridimensionare le nostre aspettative circa il livello di capacità operativa che possiamo mettere in campo”²¹.

E' più che comprensibile che l'annuncio della “svolta” statunitense verso l'Asia abbia lasciato profondamente traumatizzati i governi europei²². Il fatto che si dica che “molti paesi europei sono ora produttori di sicurezza anziché consumatori, circostanza che, combinata con il disimpegno in Iraq e Afghanistan, ha creato un'occasione strategica per riequilibrare l'investimento militare statunitense in Europa”, ha fatto scattare i campanelli d'allarme in tutt'Europa, soprattutto alla luce del ritiro di una parte significativa delle forze americane stazionate sul continente e del chiaro spostamento dell'attenzione verso la regione dell'Asia e del Pacifico. Le domande sulla nostra importanza per l'America hanno creato un nervosismo generale circa la possibilità per gli europei di continuare a beneficiare delle garanzie di sicurezza statunitensi, mentre le aspettative formulate da Washington che l'Europa faccia di più in casa propria, vengono generalmente interpretate come la condizione per mantenere l'interesse di Washington verso i suoi alleati più stretti e di più vecchia data. A prima vista, questi sviluppi sembrerebbero una nuova edizione dell'“ora dell'Europa” (espressione famosa coniata nel 1990 dal Ministro degli esteri belga Jacques Poos). E, visti al tempo stesso i tagli di bilancio, sembra proprio che vi sia la necessità impellente per gli europei di agire finalmente insieme e, soprattutto, di raggiungere la maturità strategica.

²⁰ Audizione dell'ex-Ministro della difesa Douglas Hurd, Commissione affari esteri del 2010, Camera dei Comuni, *Global Security: UK-US Relations*, 18 marzo 2010.

²¹ Leigh Hamilton, *Stepping up (Interview with Chief of the Defence staff Sir Nick Houghton)*, Defence Focus Magazine, n. 273, agosto 2013.

²² *Sustaining Global Leadership – Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, gennaio 2012.

La realtà: in quale prospettiva si collocano la questione dei bilanci e il disimpegno americano.

Purtroppo, l'impatto di questa svolta deve essere relativizzato sia da parte europea, sia da parte americana. La reazione che abbiamo finora visto da parte di gran parte dei governi europei è stata che quanto più l'America sembra cominciare a guardare da un'altra parte, tanto più gli europei si affrettano a giurarle fedeltà (ad esempio dandosi disperatamente da fare per rimanere inseriti in progetti a guida americana relativi a equipaggiamenti dai costi esorbitanti e dall'esito estremamente incerto). Invece che a una rivalutazione della necessità di autonomia, assistiamo ad una specie di spasmo atlantista. Da parte americana, la svolta non comporta l'idea di abbandonare la preminenza di Washington in Europa: tutt'altro. Mentre rivolgono il proprio interesse alle altre aree, infatti, gli USA cercano al tempo stesso di riaffermare il loro controllo in Europa, ripetendo agli alleati quanto questi ultimi sarebbero impotenti senza l'assistenza americana (prendendo l'operazione *Unified Protector* in Libia come esempio recente), rassicurandoli circa il loro impegno a rispettare l'Art. 5 attraverso il potenziamento di esercitazioni militari del tipo *Reforger* (relitto dell'era della guerra fredda), o, nel caso in cui ciò non bastasse, arrivando ad utilizzare il ben sperimentato metodo del *divide et impera*. Come ha osservato molto apertamente uno dei principali diplomatici di Obama, Philip Gordon: "Vogliamo vedere un'Europa forte e unita, che parli con una sola voce. Nel migliore dei mondi possibile, questa voce dovrebbe dire quello che noi vogliamo sentire... Se non dice quello che vogliamo sentire, allora preferiremmo che fosse meno unita. Prevediamo di dover intrattenere relazioni sia con l'UE, sia con le nazioni"²³. Vale a dire con chi dice la cosa giusta (per gli Stati Uniti) sull'argomento in questione.

Un terreno sul quale gli USA intendono mantenere il controllo è quello del settore dell'industria della difesa. Come ha osservato l'ex-capo dell'Agenzia europea della difesa, Nick Witney, "Di certo gli USA non si aspettano che gli europei agiscano in piena indipendenza da Washington" (piuttosto vorrebbero il massimo coordinamento transatlantico possibile, "soprattutto per permettere l'uso di equipaggiamento militare americano")²⁴. Questo a maggior ragione alla luce de-

²³ Charlemagne's Notebook, *Sometimes, America likes a divided Europe*, Economist.com, 30 settembre 2009.

²⁴ Nick Witney, Olivier de France, *Etude comparative des livres blancs des 27 Etats membres de l'UE*, Etudes de l'IRSEM n. 18, ottobre 2012.

gli stretti vincoli di bilancio statunitense in materia di difesa, che spingono gli Stati Uniti a tentare di rafforzare sia la propria presenza sui mercati degli Stati europei, che essi considerano in qualche misura mercati “subordinati”, sia le esportazioni verso paesi terzi. In questo contesto, l’iniziativa *Smart Defense* della NATO, lanciata in risposta ad progetto simile dell’UE (*Pooling&Sharing* o P&S) può proprio essere vista come un cavallo di Troia per l’industria della difesa transatlantica dominata dagli USA.

Per quanto riguarda i bilanci europei, l’osservazione generale che “l’Europa disarmava quando il resto del mondo riarma”, sebbene sia indiscutibilmente vera, deve però tenere presente che le scelte che determinano o che aggravano questa tendenza complessiva non sono sempre consapevoli o autonome. Quando il presidente del Comitato militare dell’UE ha osservato che, insieme ai tagli di bilancio, “i continui aumenti dei costi legati all’equipaggiamento di nuova generazione, il peso della trasformazione e, *last but not least*, l’alto costo delle operazioni in corso”²⁵ mettono i capi militari di fronte ad un dilemma quasi impossibile da risolvere, ha dimenticato di ricordare che questi oneri addizionali derivano da decisioni prese inizialmente a Washington, e solo di conseguenza copiate e seguite dagli europei. Questa posizione atlantista assorbe una gran quantità di risorse: basti pensare ai costi della partecipazione alle missioni in Iraq e Afghanistan, o all’acquisto/“cooperazione” in programmi di armamenti americani come il *Joint Strike Fighter* F-35 o l’iniziativa della difesa missilistica.

Da parte americana, il processo di ristrutturazione (precedentemente chiamato *Revolution in Military Affairs* o RMA), era originariamente progettato per “stabilire un nuovo tipo di rapporto con i nostri alleati, basato sul nostro vantaggio comparativo” nei sistemi militari C31, ossia per quanto riguarda la sorveglianza, l’individuazione degli obiettivi, le armi guidate di precisione, ecc.. Nelle parole di uno dei padri della RMA, l’ammiraglio Owens, lo sviluppo di questo sistema sarebbe talmente costoso da rendere “attraente la cooperazione con gli Stati Uniti. Questo ci darebbe il controllo delle politiche di difesa degli alleati”²⁶. Il che, non vuole assolutamente dire che gli europei non debbano investire

²⁵ *Lessons learned – General Syrén summing up three years as CEUCM*, intervista in *Impetus* n. 14, autunno/inverno 2012.

²⁶ Ammiraglio Owens, *High Seas. The Naval Passage to an Unchartered World*, Annapolis, Naval Institute Press, 1995, citato da Yves Boyer, *L’OTAN va-t-elle finir par “tuer” la politique européenne de défense?*, *Annuaire français des relations internationales* 2010, (volume XI), Bruxelles, Editions Bruylant, 2010, p. 711.

in materiale per la difesa; però dovrebbero farlo in accordo con gli obiettivi americani, con il loro modo di condurre le guerre e in modo da avvantaggiare la loro industria e la loro tecnologia nel settore della difesa.

Se invece gli europei fossero pronti a riconoscere di non avere le stesse ambizioni, la stessa storia, le stesse tradizioni militari, lo stesso rapporto con la tecnologia, lo stesso approccio alla gestione delle guerre degli amici ed alleati americani, allora le potenzialità europee apparirebbero in una luce molto più realistica (e molto meno dispendiosa). Come sottolineato da Kori Shake, ex-professoressa a West Point e membro del Consiglio di sicurezza nazionale del presidente Bush, “Il divario tra noi e i nostri alleati non è nemmeno paragonabile al divario che esiste tra i nostri alleati e qualsiasi organizzazione contro cui è ipotizzabile possano combattere. L’Europa può non avere ciò che abbiamo noi, le sue strutture possono non permetterle di combattere con la stessa consapevolezza, precisione e sicurezza degli Stati Uniti, ma sono largamente sufficienti”. Il suo parere è che gli USA debbano “ricalibrare il loro approccio in modo che sia meno concentrato su quanto gli europei devono comprare per operare come noi, e sia invece centrato su come possiamo combattere senza che gli europei diventino piccole copie dell’*American way of war*”²⁷. Dal lato europeo, questa constatazione potrebbe davvero costituire il punto di partenza di un grande cambiamento nell’approccio al problema della difesa.

La vera opportunità: una radicale revisione delle priorità.

Piuttosto che insistere nel vedere la crisi come semplice possibilità di condividere i costi della difesa (col rischio di deresponsabilizzare ancor di più i singoli paesi) e di rinsaldare i legami transatlantici (col risultato di buttar via i soldi in dotazioni inadatte alle forze armate europee e in operazioni che non corrispondono alla nostra visione del mondo come europei), potremmo considerarla innanzitutto come un’opportunità per definire l’approccio europeo al problema della guerra. Da tale approccio si dovrebbe poi far discendere la valutazione delle nostre necessità in termini di dotazioni e di P&S (e non viceversa, come avviene ora). In realtà, scenari fatti su misura per i bisogni statunitensi, operazioni condotte secondo concetti statunitensi e richieste di materiali che riflettono sensibilità statunitensi (come le eccessive preoccupa-

²⁷ Kori Schake, *Winning the Argument on NATO*, documento presentato al convegno *The future of US European Command*, organizzato dalla National Defense University e dal Consiglio atlantico, 19 luglio 2012.

zioni di protezione delle forze armate al fine di ottemperare all'imperativo "zero morti", anche se ciò significa potenzialmente maggiori danni collaterali tra i civili) non solo sono fuorvianti quando vengono applicati come unico standard (poiché gonfiano artificialmente il cosiddetto divario transatlantico), ma tendono anche a nascondere un fatto di cruciale importanza, e cioè che esiste un approccio alla guerra chiaramente europeo, con alle spalle un chiaro fondamento politico. Come ha sottolineato l'ex-capo di stato maggiore della difesa e presidente del Comitato militare dell'UE, la forma d'azione ispirata dagli USA, concentrata sul colpire a distanza senza l'intervento di truppe di terra, ha indubbi vantaggi militari, come quello di evitare che le truppe rimangano impantanate e di limitare il numero di vittime amiche, ma al prezzo di significativi svantaggi politici, compresa la mancanza di controllo sui belligeranti. Alla fine, quindi, il risultato di questo approccio è quello di rendere indispensabile il ruolo e il sostegno degli americani, ma anche quello di alimentare, almeno potenzialmente, l'accusa di "neocolonialismo" (data la manifestazione eclatante di tecnica unilaterale di combattimento fondata sulla superiorità tecnologica "occidentale")²⁸.

Un chiarimento sulla dottrina che si vuole adottare costituisce anche il primo passo necessario per armonizzare le dotazioni e per definire le modalità di una loro successiva messa in comune e condivisione. Per quanto riguarda l'acquisizione di mezzi e attrezzature, gli europei devono imparare sia a dire no a progetti statunitensi che drenano risorse, come il *Joint Strike Fighter* F-35 al quale nel mondo industriale ci si riferisce comunemente come al programma da un trilione di dollari; sia a resistere alle sollecitazioni ad acquistare prodotti americani di serie, che danno solo l'illusione di far risparmiare (specialmente se si considerano i costi di ammortamento), mentre costituiscono una reale perdita di controllo e di sicurezza per quanto riguarda i rifornimenti (oltre a privare la base industriale e tecnologica europea nel campo della difesa delle opportunità di lavoro indispensabili per vivere e svilupparsi). Quest'ultimo punto ha implicazioni che vanno ben al di là del campo politico-militare: in quanto principale possibilità lasciata alle autorità pubbliche per finanziare progetti di ricerca e tecnologici cruciali in un sistema liberale basato sulla concorrenza, il settore degli armamenti, se inquadrato in una ferma visione strategica, contribuisce in modo determinante, nel lungo termine, alla crescita economica.

²⁸ Audizione del generale Henri Bentégeat alla Commissione Affari esteri, della difesa e delle forze armate del Senato francese, 11 febbraio 2013.

E questo ci porta alla successiva priorità da prendere in considerazione, cioè i vantaggi che si presumono indiscutibili del mettere in comune e del condividere, nonché delle iniziative sovranazionali in generale nel settore della difesa. Nonostante la riduzione delle dotazioni ridondanti in un quadro europeo e la massima cooperazione tra europei siano altamente desiderabili, bisogna procedere su basi realistiche. Ciò significa rispettare e non irridere come fuori moda ed egoistiche le legittime preoccupazioni di sovranità di quanti fanno ancora uno sforzo per mantenere una produzione e delle capacità che possono essere condivise. Sotto questo aspetto, il Comando europeo per il trasporto aereo (EATC) tra Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Olanda è un modello che funziona. E' basato su di una vera messa in comune di risorse (per esempio, il 50% della flotta militare francese è sotto il comando operativo dell'EATC, le truppe degli Stati partecipanti sono regolarmente trasportate a bordo degli aeroplani dei partner), ma prevede una doppia salvaguardia. Da un lato, la procedura di *Revoke Transfer of Authority* permette in ogni momento agli Stati di riprendere il controllo operativo, dall'altro la procedura nota come "*red card*" consente alle capitali di riprendere il controllo dei propri mezzi aerei in ogni momento, senza doverne spiegare i motivi. Non occorre sottolineare che l'EATC non è un'iniziativa che comprende l'intera UE, ma significativamente gli Stati che ne fanno parte si autodefiniscono come "pionieri nel campo del *Pooling & Sharing* di mezzi e strutture"²⁹.

Probabilmente uno dei migliori esempi dei rischi connessi con l'approccio comunitario alle questioni militari è la recente direttiva su "Approvvigionamenti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza"³⁰. Innanzitutto, essa sembra ignorare che la maggior parte degli investimenti in R&S in questo settore sono effettuati dai singoli Stati, che di conseguenza si aspettano un ritorno in termini sia di prodotto finale, sia di opportunità di impiego per manodopera altamente qualificata. L'apertura degli appalti alla concorrenza potrebbe dunque avere l'effetto di scoraggiare gli impegni finanziari degli Stati, già ridotti in modo significativo dai problemi di bilancio. In secondo luogo – cosa ancor più importante – questa apertura intraeuropea (con la salutare clausola di salvaguardia per "essenziali interessi di sicurezza nazionale"

²⁹ www.eatc-mil.com, consultato il 30 settembre 2013.

³⁰ Direttiva 2009/81/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 sul coordinamento delle procedure per l'assegnazione di alcuni contratti per lavori, forniture e servizi da parte di autorità o enti appaltatori nei campi della difesa e della sicurezza.

prevista dall'articolo 346) non è completata da appropriati meccanismi di difesa commerciale nei confronti di fornitori non europei. Si può facilmente capire il disappunto dei francesi che sono i soli ad associare alla direttiva la clausola di "preferenza comunitaria", che, quindi, sfortunatamente sono anche gli unici ad applicare. Il problema è che accettare di essere interdipendenti con partner che a loro volta sono dipendenti da terzi, è come legarsi a propria vota a questi ultimi. Per questo è così importante che si crei una massa critica di paesi seriamente impegnati a perseguire l'autonomia strategica affinché l'opzione europea possa diventare sostenibile nel lungo termine.

**La necessità di un'avanguardia
con una visione strategica veramente europea.**

Ormai è diventato comune ammettere che è impossibile progredire con tutti i ventotto paesi membri nei settori più delicati dell'integrazione europea. La difesa è ovviamente la prima area incompatibile con il dogma "tutti o nessuno". Non stupisce quindi che, dopo aver costituito uno dei principali tabù nel dibattito europeo, la "flessibilità" in materia di difesa abbia definitivamente acquisito diritto di cittadinanza non solo in pratica, ma anche nel quadro del Trattato di Lisbona. Tuttavia essa è ancora solo tollerata e fintantoché le nuove formazioni flessibili si limitano a questioni operative pratiche. Di qui la preferenza per l'approccio settoriale basato principalmente sulla creazione di unità operative. Si tratta di un approccio che può essere certamente utile in termini sia di motivazioni, sia di risultati, in singoli casi concreti, ma di per sé non è sufficiente "ad impedire che gli europei escano dalla storia", come ha affermato l'ex-Ministro degli esteri francese Hubert Védrine. Per tenere il passo con il quadro internazionale che evolve rapidamente, è necessario che venga lanciata un'avanguardia che abbia una visione strategica e ponga in atto una politica che possa essere realmente definita come difesa europea.

Una rottura necessaria: dall'approccio settoriale ad una vera avanguardia.

La differenziazione (la possibilità per un gruppo di paesi con lo stesso orientamento di procedere più rapidamente e/o con un maggior grado di integrazione rispetto agli altri) è stata in passato uno dei principali tabù della PSDC, insieme ai temi considerati sensibili dell'autonomia strategica e della difesa del territorio. Se in seguito il tabù della flessibilità è stato progressivamente superato, dando spazio a significa-

tive modifiche dei trattati (che riflettono, in parte, la varietà di concreti meccanismi di cooperazione), la differenziazione è ancora semplicemente tollerata e solo nella misura in cui non deborda nei due campi “vietati”: niente difesa collettiva e niente autonomia strategica. Tenendo presente questa essenziale limitazione, è stupefacente osservare il cambiamento radicale nell’approccio ufficiale alla questione della flessibilità. Mentre il Trattato di Amsterdam si era assicurato di escludere il secondo pilastro (PSDC) dall’opzione delle cooperazioni rafforzate appena introdotte, ammettendo unicamente il macchinoso strumento dell’astensione costruttiva, il Trattato di Nizza ha permesso che la cooperazione rafforzata, fresca di riforma, entrasse nel campo della PSDC – ma solo purché qualsiasi questione con implicazioni militari ne rimanesse esclusa. Essendo consapevoli di questi limiti, il Trattato di Lisbona sembra una specie di mini-rivoluzione nel campo della differenziazione in relazione alla difesa. Esso conferma infatti l’istituzione dell’Agenzia europea della difesa (EDA), entro la quale possono essere perseguiti programmi da gruppi diversi di Stati; afferma che “Il Consiglio può affidare lo svolgimento di una missione, nell’ambito dell’Unione, a un gruppo di Stati membri allo scopo di preservare i valori dell’Unione e di servirne gli interessi” (art. 42, par. 5 TUE); e permette il lancio di una cooperazione strutturata permanente tra Stati membri essenzialmente basata sulle capacità militari (i criteri per farne parte sono gli standard elevati in termini di capacità militari e di impegni vincolanti nel settore).

La verità è che, nonostante l’importanza di questi cambiamenti nel quadro del Trattato sull’Unione europea, Lisbona si limita a mettere il suo timbro su di una pratica esistente. Gli Stati membri si raggrupparono già normalmente in vari modi quando si trattava di produrre, acquistare o usare materiale militare o di prepararsi e partecipare a spedizioni militari. Tutte queste iniziative bi-, tri- e multilaterali, su base strutturale, geografica o del tipo di forze (dall’EATC sopra ricordata, all’accordo franco-inglese di Lancaster House, alla cooperazione di difesa nordica NORDEFECO, alla Forza marittima europea EROMAR FOR, all’Eurocorpo e alla Brigata franco-tedesca, alla Forza di gendarmeria europea, o al programma dell’aereo da trasporto militare A400M, per nominarne solo alcune) esistono senza essere basate su di un trattato. Come ha scritto l’ex-capo dell’EDA: “In tema di difesa, è tempo di smettere con l’approccio del “convoglio”, di accettare la realtà di un’Europa “a molte velocità” e di consentire a “gruppi pionieri” di volenterosi di portare avanti le cose quando non tutti sono pron-

ti ad unirsi”³¹. La verità è che, quando il “gruppo pioniere” è al plurale, non denota più una logica a molte velocità, ma denota invece quello che ultimamente è diventato comune chiamare *cluster approach*. Come viene osservato in un recente rapporto dell’istituto Clingendael olandese, “Negli anni recenti, ci si è concentrati sulla cooperazione in cosiddetti *clusters*, nome sotto cui si descrivono vari tipi di cooperazione in materia di difesa tra piccoli gruppi di paesi”³².

Mentre diversi *clusters* danno utili contributi su specifiche questioni e in specifici settori, vi sono due limiti intrinseci all’approccio per *clusters*. Innanzitutto, un coordinamento generale dell’UE rimane pur sempre necessario in certe aree, sia per evitare nuovi tipi di frammentazione, sia per raggiungere il necessario impatto. In secondo luogo, questa soluzione per definizione non affronta i due problemi cruciali della difesa del territorio e dell’autonomia strategica, problemi che potrebbero essere affrontati solo se si costituisse una vera avanguardia di Stati³³, cioè un gruppo pioniere che si assuma il compito di creare una *difesa europea* nel vero senso dell’espressione, sia del termine “difesa”, sia dell’aggettivo “europea”.

La via della ri-europeizzazione: idee da esplorare.

Gli avvenimenti degli ultimi quindici anni e le più recenti vicende del processo di integrazione europea hanno messo in luce come le ambizioni di procedere a ventotto sulla via dell’integrazione vadano ridimensionate. In effetti, a livello dell’UE, sarebbe già un buon risultato riuscire a mantenere l’*acquis* della PSDC e non continuare ad ostacolare gli Stati che vorrebbero perseguire iniziative più ambiziose. A tal

³¹ Nick Witney, *Re-energising Europe’s Security and Defence Policy*, Policy Paper, Consiglio europeo sulle relazioni estere, luglio 2008.

³² Margriet Drent, Kees Homan, Dick Zandee, *Bold Steps in Multinational Cooperation – Taking European Defence Forward*, Clingendael Report, Netherlands Institute of International Relations, maggio 2013.

³³ Vari nomi possono coprire lo stesso concetto, quello di avanguardia è preferito qui, ma un contenuto simile può essere indicato come *Core Europe* ed è stato chiamato Unione europea di sicurezza e difesa (ESDU) nella dichiarazione di Tervuren dei capi di Stato e di governo di Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo del 23 aprile 2003. In essa dichiararono che “la vocazione dell’ESDU dovrebbe essere di raccogliere quegli Stati che sono pronti a procedere più rapidamente e più a fondo nel rafforzare la loro cooperazione nel campo della difesa”. Sebbene nello specifico contesto dell’opposizione alla guerra in Iraq e con una formulazione ancora estremamente cauta, le affermazioni che “l’aiuto e l’assistenza reciproci di fronte a rischi di qualsiasi natura” sono una delle prime aree di impegno dell’ESDU, così come la priorità data alla “armonizzazione delle posizioni” e ad un “aumento negli investimenti in equipaggiamento militare” e special-

fine, è possibile individuare cinque linee direttrici che dovrebbero essere seguite.

In primo luogo, riaffermare la valenza militare del cosiddetto “approccio integrato”, secondo il quale le situazioni di crisi vanno affrontate con strumenti sia politici, sia civili, sia militari. Ciò significa vigilare affinché nelle strutture di “fusione” tra civile e militare sia preservata l’integrità della catena di comando militare e la specificità della cultura militare, e affinché, nascosto dietro allo slogan di diluire “l’*expertise* militare” in tutto il Servizio europeo di azione esterna, non venga erosa la componente militare senza preventivamente assicurarsi che il livello di equipaggiamento dello staff militare dell’UE e le strutture organizzative rimangano intatti.

In secondo luogo, resistere alla tendenza a riportare la PSDC in seno alla NATO. Il suo principale *acquis* è proprio la sua autonomia istituzionale legata al quadro istituzionale dell’UE. Se riprendessero le trattative per dar vita al cosiddetto pilastro europeo della NATO, si faccia pure, ma che sia un pilastro esterno all’Alleanza.

In terzo luogo, bloccare ogni ulteriore apertura a livello dell’UE nel settore della difesa, a meno che tale apertura non vada di pari passo con l’instaurazione di meccanismi di protezione nei confronti di Stati terzi simili a quelli presenti all’interno dell’Unione. Bisogna che questi meccanismi siano istituiti prima di qualsiasi iniziativa di apertura e siano dotati di un grado di efficacia pari a quello delle misure di salvaguardia più severe adottate dagli Stati partecipanti (altrimenti, l’apertura equivarrebbe rinunciare alla possibilità di un’industria e di una tecnologia militare europee).

In quarto luogo, la messa in comune e la condivisione delle risorse in materia di difesa andrebbero incoraggiate, nel rispetto del principio della reversibilità, che evita che messa in comune e condivisione costituiscano un indebito vantaggio per gli Stati con minori mezzi e strutture in termini militari e uno svantaggio per gli Stati che al contrario sono ancora dotati di significative strutture e mezzi in tale settore.

Infine, per evitare gli effetti più negativi del mercato unico sugli investimenti in materia di difesa, occorre emendare al più presto i criteri del Patto stabilità e crescita, riprendendo, in particolare, la proposta francese fatta in occasione della revisione del Patto nel 2005, secondo la quale le spese militari avrebbero dovuto essere considerate come un

mente l’insistenza sulla creazione di un “nucleo” di pianificazione operativa e di capacità operativa possono essere viste come prudenti segni verso una maggior autonomia strategica.

“altro fattore rilevante” per evitare la procedura di deficit eccessivo. A tutt’oggi, il solo aspetto della proposta originale accolto è la vaga possibilità che “vengano presi in speciale considerazione gli sforzi di bilancio per aumentare o mantenere alto il livello dei contributi finanziari ai fini del raggiungimento di obiettivi di politica europea se ciò ha effetti negativi sulla crescita e sul carico fiscale dello Stato membro”. E’ necessario affermare chiaramente che certe spese militari sono considerate un investimento per il futuro dell’Europa e costituiscono un bene comune.

Al di là di premere affinché l’UE adotti e cerchi di realizzare le priorità appena menzionate, se ciò fosse impossibile a livello dei ventotto, un’avanguardia di Stati dovrebbe cercare di emergere, innanzitutto impegnandosi nel garantirsi maggiormente l’un l’altro mutua difesa, o facendo rivivere il trattato dell’UEO tra gli Stati che vi partecipano, oppure mettendo in evidenza l’assurdità di impegnarsi insieme in operazioni militari all’esterno senza prevedere la difesa del proprio territorio. Analogamente, la propensione all’autonomia strategica deve costituire il principio alla base di qualsiasi iniziativa d’avanguardia, sia che questa riguardi l’impegno in operazioni militari, sia che concerna il lancio di programmi di equipaggiamento esclusivamente europei o l’introduzione di cambiamenti istituzionali. La visione sottostante deve essere quella di preservare o di riaffermare la nostra indipendenza (autonomia di valutazione, di decisione e d’azione, che significano anche sentirsi liberi dalle pressioni o dai vincoli imposti da una terza parte) e il nostro “modo di fare la guerra” specificamente europeo.

La “teorizzazione” della difesa europea.

Teorizzazione è forse un termine esagerato per indicare una soluzione che in realtà risponde semplicemente a criteri di logica e di buon senso. Come Nick Witney ha sintetizzato nel titolo dell’articolo in risposta al già citato documento che raccomandava di affossare la PSDC e di affidarsi solo alla NATO, l’alternativa è tra la “PSDC o vivere in un mondo governato da altri”³⁴. Adattiamo questa affermazione alla realtà dell’UE sostituendo la parola PSDC con il termine “difesa europea”, che attualmente, sotto l’egida della PSDC, compare solo in versione ridotta, mentre le sue ambizioni originali – cioè una politica che sia veramente europea e veramente di difesa – dovrebbero essere ripre-

³⁴ Nick Witney, *It’s CSDP - or live in a world run by others*, European Council on Foreign Relations, 13 settembre 2011.

se da un'avanguardia di paesi impegnati in tal senso. Purtroppo, anche l'espressione "avanguardia di paesi" potrebbe costituire un'altra esagerazione. La Francia sembra infatti assolutamente sola quando si tratta di perseguire questi obiettivi. Come ha predetto il generale de Gaulle, "finché non cambia il tempo, la Francia continua a perseguire da sola ciò che potrebbe, e dovrebbe, essere una politica europea e indipendente". E davvero la Francia per decenni è andata avanti da sola nonostante le circostanze avverse, aspettando pazientemente che i suoi partner "prendessero coscienza" della necessità di tale indirizzo politico. Tuttavia il tempo passa; e l'effetto controproducente di misure squilibrate da parte dell'UE, la crescita esponenziale dei costi dell'equipaggiamento militare, il continuo rifiuto dei partner dell'UE di impegnarsi in alcunché anche lontanamente assomigliante ad un percorso europeo indipendente potrebbero determinare per la Francia una sorta di *combat fatigue*.

La diplomazia francese negli anni recenti sembra aver abbandonato il suo sistematico atteggiamento donchisciottesco ed ora assume toni più concilianti. Il Quai d'Orsay si è impegnato a cercare di costruire coalizioni, in gesti simbolici, in pragmatici *do ut des*, copiando persino alcuni slogan dagli anglo-sassoni; sembra persino voler evitare di assumere atteggiamenti di opposizione aperta, nella speranza di farli prendere ai propri partner. Questo atteggiamento ha il problema di non funzionare molto bene: l'atteggiamento conciliante non è qualcosa in cui i francesi eccellono³⁵. La forza della diplomazia francese, al meglio delle sue prestazioni, è sempre stata la sua combattività nel prendere posizioni solitarie, affermando principi chiari con un'intrinseca evidenza e sicurezza tali da mettere gli oppositori di fronte alle proprie contraddizioni, a proprie spese. Ma soprattutto, sul tema della difesa europea (che indubbiamente costituisce uno dei punti fermi della politica estera francese nel contesto creatosi con la fine della Guerra fredda) non è il momento di andare fuori dai binari usuali e di fare esperimenti. Al contrario, i più recenti sviluppi confermano e riconfermano quanto Parigi è andata sempre sostenendo sotto questo aspetto.

Il riorientamento strategico degli Stati Uniti messo in luce nelle pagine precedenti (la cosiddetta "svolta") mette in chiaro che la sicurezza transatlantica è lungi dall'essere indivisibile e che l'impegno statunitense non può essere dato per certo per sempre. Le esperienze delle

³⁵ Si veda Charles Cogan, *French Negotiating Behavior – dealing with La Grande Nation*, New York, Barnes & Noble, 2003.

guerre in Iraq e in Afghanistan, unitamente ai vincoli di bilancio, possono essere buoni argomenti per non copiare il costosissimo approccio americano alla guerra. Il funzionamento dell'UE a ventotto ha reso evidente anche ai più accaniti oppositori che la differenziazione d'ora in poi è la sola via per far fronte all'eterogeneità derivata dai successivi allargamenti, in termini sia di divergenti visioni circa il futuro del processo di integrazione, sia di accordi pragmatici. Infine, l'emergere di nuove potenze ed il loro già percepibile attivismo in campi correlati alla sovranità rendono fin troppo chiaro che l'autonomia strategica non è un concetto pre-moderno guidato da qualche presunta forma di anti-americanismo, quanto piuttosto il solo modo per rimanere in corsa su di una scena internazionale sempre più competitiva (*la mêlée mondiale*, nelle parole di Hubert Védrine). In un momento in cui “gli eventi, ragazzo mio, gli eventi” dell'ex-Primo ministro inglese Harold Macmillan confermano perfettamente la dottrina tradizionale della Francia, sarebbe sconsiderato da parte di Parigi non tornare ad esporre la sua impenitente logica cartesiana, affermando con chiarezza e ripetendo instancabilmente alcuni principi di per sé evidenti. E precisamente, che non può esserci difesa europea senza che essa sia genuinamente *europea* (nessuna indebita dipendenza da terze parti esterne al continente) e senza che sia genuinamente *difesa* (sia dal punto di vista militare, sia da quello della difesa del territorio). Il rifiuto dell'indipendenza porta alla dipendenza, il rifiuto del potere porta ad essere impotenti. Entrambi questi atteggiamenti, e ancor più quando si sommano, portano alla perdita di credibilità e sfociano in ultima analisi in un inesorabile *déclassement stratégique*. Se si ritiene che la difesa europea debba essere perseguita, allora sia l'atlantismo dogmatico, sia il pacifismo ideologico devono essere esclusi dal nostro pensiero strategico. Potrebbe valer la pena di citare Robert Cooper, ex-consigliere del Primo ministro Tony Blair ed eminenza grigia degli Alti rappresentanti dell'UE, di Solana prima e successivamente della Ashton, e più recentemente Consigliere presso l'EEAS. Cooper, che ovviamente non può essere accusato di anti-americanismo e tanto meno di affinità golliste, fa alcune osservazioni di buon senso a proposito della difesa europea, partendo dal fatto che “non c'è alcuna garanzia che gli interessi americani ed europei coincidano sempre”³⁶. Cooper osserva quindi che è “estremamente grave che 450 milioni di europei si affidino a 250 milioni di americani

³⁶ Robert Cooper, *The Breaking of Nations, Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London, Atlantic Books, 2004.

per essere difesi. La difesa gratuita non esiste. Nessuno sa esattamente come o quando, ma ad un certo momento gli europei si troveranno a dover pagare per questa soluzione”. Secondo Cooper, sebbene la direzione sia chiara, il risultato finale è lungi dall’essere prevedibile. “La logica dell’integrazione europea è che l’Europa debba, prima o poi, sviluppare una politica estera e una politica di sicurezza comuni e, probabilmente, una difesa comune. Ma il mondo non procede secondo logica; procede per scelte politiche”. Ora la posta è al massimo livello e la scelta sta a noi.

Note

IL RAPPORTO DEL NIC *GLOBAL TRENDS 2030: ALTERNATIVE WORLDS*

Nel dicembre dello scorso anno è stato reso pubblico il rapporto del National Intelligence Council degli Stati Uniti, il *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Il rapporto ha il fine di individuare le prospettive strategiche che caratterizzeranno gli scenari futuri, valutandone l'impatto in campo politico, economico, finanziario e sociale con un orizzonte di circa quindici-venti anni. L'obiettivo è stimolare la riflessione strategica contribuendo ad una più efficace pianificazione di lungo termine.

Nel rapporto vengono identificate le principali linee di trasformazione dello scenario mondiale, ossia l'aumento del potere degli individui, la redistribuzione del potere dall'Occidente verso l'Oriente e il Sud, i modelli demografici caratterizzati dall'invecchiamento delle popolazioni e dalla crescita della classe media, le sfide connesse alle risorse naturali. Si tratta di tendenze già in atto che però, durante i prossimi quindici-venti anni si manifesteranno con maggiore intensità. Secondo le ricerche effettuate saranno sei le variabili che influiranno, in particolare, sulle future trasformazioni. Queste riguardano l'economia globale, la governance, la conflittualità, l'instabilità regionale, la tecnologia e il ruolo che assumeranno gli Stati Uniti.

Sulla base di questi elementi il rapporto delinea quattro scenari ipotetici per il mondo nel 2030, che vanno da una prima ipotesi in cui i rischi di conflittualità tra Stati aumentano e Stati Uniti ed Europa riducono il proprio impegno internazionale, fino, all'estremo opposto, che ipotizza uno scenario equilibrato nel quale il progresso sociale, economico e politico è diffuso. Tra i due antipodi si collocano due possibilità: un "mondo destabilizzato dall'ineguaglianza economica" ed uno

nel quale sono gli attori non-statali ad avere la maggiore influenza. Ovviamente non si tratta di prospettive predeterminate, il futuro ordine mondiale sarà plasmato dalle azioni umane così come dal manifestarsi di eventi imprevisi. Sono però possibilità riconoscibili su cui è utile cercare di riflettere.

Il primo fattore che emerge è l'aumento della possibilità per i singoli individui di influenzare le decisioni di potere grazie alla riduzione della povertà, alla crescita della classe media globale, al maggiore livello di istruzione e di assistenza sanitaria. Per la prima volta la maggioranza della popolazione mondiale non tenderà alla povertà e la classe media costituirà il tessuto sociale ed economico più importante nella maggioranza dei Paesi. Questo fattore è causa ed effetto dell'espansione dell'economia globale, della rapida crescita dei paesi in via di sviluppo e dello sfruttamento diffuso di nuove tecnologie di comunicazione e di produzione. Anche se una maggiore iniziativa individuale potrebbe sembrare la soluzione per risolvere le sfide globali, d'altra parte individui e piccoli gruppi avranno sempre più accesso a tecnologie impiegabili per scopi offensivi, come le armi bioterroristiche, che in passato erano una prerogativa governativa.

Un altro cambiamento notevole avverrà nell'equilibrio del potere tra gli Stati. L'Asia sorpasserà l'America del Nord e l'Europa considerati insieme, in termini di PIL, popolazione, spese militari e investimenti tecnologici. La Cina, probabilmente, sarà la prima economia nel mondo, sorpassando gli Stati Uniti alcuni anni prima del 2030. L'andamento dell'economia globale sarà sempre più legato a quello dell'economia dei paesi in via di sviluppo piuttosto che a quello dell'Occidente. I primi creano già oggi oltre il 50 per cento della crescita economica mondiale e forniscono il 40 per cento degli investimenti globali. Il loro contributo alla crescita di questi ultimi è di oltre il 70 per cento mentre quello della sola Cina è già ora una volta e mezza quello degli Stati Uniti. Nei modelli della Banca mondiale Pechino, nonostante un probabile rallentamento della sua crescita economica, contribuirà per circa un terzo alla crescita globale entro il 2025. Oltre a Cina, India e Brasile, attori regionali come Colombia, Indonesia, Nigeria, Sud Africa e Turchia diventeranno particolarmente influenti. Invece le economie di Europa, Giappone e Russia sono considerate condannate ad un lento declino.

Per quanto riguarda la crescita demografica, quando nel 2030 la popolazione avrà raggiunto gli 8,3 miliardi circa, questa sarà caratterizzata da quattro tendenze: un progressivo invecchiamento della popola-

zione che caratterizzerà sia l'Occidente sia la maggior parte dei paesi in via di sviluppo; un numero significativo – ma in diminuzione – di paesi con una popolazione con età molto giovane; un incremento dei fenomeni migratori; una crescita dell'urbanizzazione. I fenomeni migratori saranno stimolati dalla richiesta di manodopera, mentre la rapida urbanizzazione, in particolare nei paesi in via di sviluppo, stimolerà la crescita economica ma potrebbe anche provocare tensioni in relazione alle scarsità di risorse idriche ed alimentari. Infatti le domande di cibo, acqua ed energia cresceranno circa del 35, 40 e 50 per cento rispettivamente, a causa dell'aumento della popolazione e dei modelli di consumo di una classe media in espansione. Anche il cambiamento climatico aggraverà le prospettive riguardo alla disponibilità di queste risorse. Infatti la criticità delle condizioni meteorologiche aumenterà con un ulteriore calo delle precipitazioni soprattutto in Medio oriente, Nord Africa, Asia centro-occidentale, Europa meridionale, Africa meridionale e sud-ovest degli Stati Uniti. Si deve anche considerare che fronteggiare la limitata disponibilità di un bene inciderà sull'offerta e sulla domanda degli altri. L'energia idroelettrica sarà una rilevante fonte di energia per alcune regioni mentre nuove fonti alternative, come i biocarburanti, potrebbero accrescere la scarsità di risorse alimentari. L'agricoltura sarà fortemente dipendente dall'accesso a fonti di acqua ed a concimi ricchi di fertilizzanti. La situazione dell'Africa è particolarmente critica. Infatti, a differenza di Asia e Sud America, che hanno raggiunto notevoli miglioramenti nella produzione agricola pro-capite, l'Africa è recentemente tornata ai livelli degli anni Settanta. Guardando alla situazione statunitense il rapporto considera probabile il raggiungimento dell'indipendenza energetica. Già gli USA sono tornati il maggior produttore di gas naturale ed hanno prolungato l'autonomia delle proprie riserve da 30 a 100 anni grazie alla tecnologia della fratturazione idraulica. Questo potrebbe comportare una notevole riduzione del disavanzo della bilancia commerciale ed un miglioramento della crescita economica anche se questa tecnologia solleva dibattiti riguardo ai problemi ambientali che può causare, in particolare l'inquinamento delle risorse idriche. Il rapporto suggerisce la necessità di una collaborazione regionale e globale per affrontare questi problemi applicando tecnologie all'avanguardia che includeranno le colture geneticamente modificate, l'agricoltura di precisione, le tecniche d'irrigazione, l'energia solare, i carburanti avanzati a base biologica e le tecniche di estrazione tramite fratturazione di idrocarburi e di gas naturale.

Una variabile fondamentale è rappresentata dall'economia interna-

zionale che quasi certamente continuerà ad essere caratterizzata da economie nazionali e regionali che si sviluppano a differenti velocità, un fattore che aggraverà gli squilibri globali. Le divergenze e la maggiore volatilità favorita dall'assenza di una potenza economica dominante potrebbero produrre un crollo globale, mentre lo sviluppo di più centri di crescita potrebbe migliorare la capacità di reazione e adattamento. Per il prossimo decennio un ritorno ai tassi di crescita antecedenti al 2008 ed ai precedenti modelli di rapida globalizzazione è improbabile: le recessioni che si innescano su crisi finanziarie tendono, infatti, ad essere più profonde e richiedono tempi di ripresa raddoppiati. Le principali economie occidentali tranne Stati Uniti, Australia e Corea del Sud hanno iniziato la riduzione dei debiti, un processo che potrebbe richiedere quasi un decennio. Inoltre un'altra grave crisi economica globale non viene esclusa, provocata ad esempio dall'uscita di un paese come la Grecia dalla zona euro; un'eventualità che secondo il McKinsey Global Institute potrebbe generare danni collaterali otto volte superiori a quelli causati dal fallimento della banca Lehman Brothers. Trattando dell'instabilità dell'euro, il rapporto suggerisce la necessità di apportare dei correttivi su diversi fronti, ma sottolinea anche che, se pure le riforme venissero adottate a breve, ci potrebbe volere un intero decennio prima che la stabilità ritorni. Si deve anche considerare che le precedenti crisi economiche hanno colpito quando l'età media di molte popolazioni occidentali era relativamente bassa. Nell'attuale situazione, per compensare il calo nella crescita della forza lavoro, i vantaggi economici dovranno provenire dall'incremento della produttività, grazie all'uso di nuove tecnologie che potranno essere sviluppate soprattutto se supportate dal consenso sociale e da adeguate misure di governo. Il ricorso alle tecnologie informatiche, impiegate per massimizzare la produttività economica e la qualità della vita, ridurrà il consumo di risorse e il degrado ambientale. Le innovazioni nel settore dell'automazione e della produzione, come la stampa 3D e la robotica, potranno modificare i modelli di lavoro, sia nel mondo in via di sviluppo sia in quello sviluppato. I paesi sviluppati, in particolare, aumenteranno la produttività e agiranno sui vincoli lavorativi, con il possibile effetto di causare il licenziamento di soggetti poco qualificati, aggravando le disuguaglianze socio-economiche interne. Nelle economie in via di sviluppo, in particolare quelle asiatiche, le nuove tecnologie stimoleranno invece nuove capacità di produzione ed aumenteranno la competitività. Comunque anche i paesi in via di sviluppo dovranno affrontare importanti sfide, in particolare per sostenere il ritmo della loro crescita. La

Cina ha registrato una crescita reale media del 10 per cento negli ultimi tre decenni ma, secondo diversi studi del settore privato, entro il 2020 la sua economia crescerà probabilmente solo del 5 per cento e questo comporterà una pressione al ribasso sulla crescita del reddito pro capite. L'India deve affrontare problemi analoghi a quelli cinesi: grandi disparità tra zone rurali ed urbane e all'interno della società, l'aumento di limiti per lo sfruttamento di risorse naturali e la necessità di maggiori investimenti nella scienza e nella tecnologia, nonché la mancanza di infrastrutture e le carenze nel sistema educativo.

Per quanto concerne il rapporto fra potenze consolidate ed emergenti, si ipotizza che resterà piuttosto scarso e questo, insieme al fatto che è necessario un numero di attori maggiori per risolvere le sfide globali, porta a ritenere che il livello di collaborazione mondiale sarà basso e che, probabilmente, si rafforzerà la tendenza alla frammentazione. Tuttavia non si può escludere che ci siano dei progressi su questioni specifiche. Per quanto riguarda invece la situazione interna, molti Stati saranno caratterizzati da rapidi mutamenti sociali e politici. Attualmente circa cinquanta paesi si trovano in una difficile fase di passaggio tra autocrazia e democrazia. Il maggior numero di essi è concentrato nell'Africa sub-sahariana, nel Sud-est asiatico, in Asia centrale, in Medio oriente e nel Nord Africa. Le transizioni alla democrazia dovrebbero diventare più stabili e durevoli quando il numero di giovani nella popolazione comincerà a diminuire ed i redditi saranno più alti. Tuttavia, nel corso dei prossimi quindici-venti anni, molti paesi staranno ancora completando il processo di democratizzazione. In altri Stati il livello di sviluppo sarà più avanzato rispetto all'avanzamento del processo di democratizzazione, come nella maggior parte dei paesi del Golfo e in Cina. La Cina nei prossimi cinque anni dovrebbe superare la soglia dei 15.000 dollari pro-capite a parità del potere d'acquisto, fattore che è spesso uno stimolo verso la democratizzazione e che, in generale, potrebbe contribuire alla tendenza al cambiamento in altri Stati autoritari. Anche l'uso di nuove tecnologie di comunicazione rappresenterà una sfida per i governi e per le società che dovranno trovare il modo di sfruttarne i benefici affrontando le minacce che presentano. Infatti i *social networks* consentiranno ai cittadini di organizzarsi, ma d'altra parte bisogna anche sottolineare che aumenteranno la capacità di monitoraggio dei governi.

Lo studio analizza anche i rischi di conflittualità, perché anche se gli ultimi due decenni hanno mostrato una diminuzione dei grandi conflitti armati e delle vittime, e anche se i rischi elevati connessi ad un

conflitto tra grandi potenze costituiscono un buon deterrente, tuttavia le guerre tra Stati rimangono una possibilità. Mentre i conflitti interni sono aumentati in paesi dove, a fronte di una popolazione complessivamente in età matura, esistono delle minoranze etniche giovani e non allineate alle forze al potere. Ne sono un esempio i conflitti che coinvolgono i curdi in Turchia, gli sciiti in Libano ed i musulmani Pattani nel sud della Thailandia. Il rischio di conflitti aumenterà a causa dell'insufficienza di risorse naturali come acqua e terreni coltivabili in molti paesi in particolare nell'Africa sub-sahariana e nel sud e nell'est dell'Asia, comprese Cina ed India. Alcuni di questi paesi come Afghanistan, Bangladesh, Pakistan e Somalia avranno ancora probabilmente istituzioni governative fragili. I rischi di conflitto saranno in aumento anche a causa dei cambiamenti del sistema internazionale. Nei prossimi anni gli Stati Uniti dovranno decidere come declinare il ruolo di custode dell'ordine globale. Una mancanza di volontà o una ridotta capacità degli Stati Uniti nel garantire sicurezza su scala globale costituirebbero un rilevante fattore di instabilità, specialmente in Asia ed in Medio oriente. Un sistema internazionale più frammentato innalzerebbe il rischio di competizione e di conflitti tra grandi potenze. Tre fattori, in particolare, potrebbero aumentare le possibilità di esplosione di conflitti: il cambiamento nelle strategie di alcuni soggetti, in particolare Cina, India e Russia; l'aumento delle dispute per l'accesso alle risorse; una più ampia disponibilità di strumenti di guerra. Con l'aumento delle probabilità di proliferazione aumentano anche i rischi che in guerre future in Asia meridionale e nel Medio oriente – le regioni dove con maggiore probabilità si innescheranno fenomeni di instabilità di ampia portata – si ricorra al deterrente nucleare. In Medio oriente l'economia dovrà diversificarsi dal momento che le nuove tecnologie inizieranno a fornire fonti alternative al petrolio e gas. Ma il progresso dipenderà dal panorama politico: l'emergere di governi democratici o almeno moderati in paesi come l'Iran o una svolta negli accordi per risolvere il conflitto israelo-palestinese avrebbero conseguenze positive.

L'Asia del sud affronterà una serie di sconvolgimenti interni ed esterni. Il basso livello di crescita, l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e le carenze energetiche costituiranno seri problemi in Pakistan ed Afghanistan, paesi dove un alto numero di giovani e una crescita lenta dell'economia tendono a causare instabilità. L'India trae vantaggio da un tasso di crescita più alto ma dovrà affrontare importanti sfide, specie nel trovare posti di lavoro per la popolazione giovanile. Inoltre il contesto regionale ha sempre avuto una profonda influenza sugli

sviluppi interni indiani spingendo ad aumentare le spese militari. Un'Asia sempre più multipolare ma priva di un solido quadro regionale di sicurezza costituirebbe una grave minaccia globale e provocherebbe danni su vasta scala all'economia. Il timore della potenza cinese, le probabilità di un rafforzamento del nazionalismo cinese e gli interrogativi riguardo al coinvolgimento americano nella regione aumenteranno le insicurezze. Anche dinamiche in evoluzione in altre regioni potrebbero destabilizzare gli equilibri globali. L'Europa ha avuto un ruolo chiave nel mantenimento degli equilibri garantendo, ad esempio, l'integrazione dell'Europa centrale nell'Occidente dopo la fine della Guerra fredda. Nell'attuale situazione i suoi problemi interni le impediscono di avere un ruolo nelle crisi delle regioni confinanti. D'altra parte, il superamento della sua attuale crisi politica ed economica potrebbe rafforzare il suo ruolo globale. L'Europa potrebbe favorire l'integrazione, nell'economia globale e nel sistema internazionale, degli Stati confinanti in via di sviluppo in Medio oriente, Africa sub-sahariana ed Asia centrale. Anche la Russia potrebbe integrarsi nella comunità internazionale se riuscisse a dar vita ad un'economia più diversificata e ad un sistema politico più liberale; in caso contrario potrebbe rappresentare una minaccia regionale e globale. Una maggiore integrazione regionale in America latina e nell'Africa sub-sahariana significherebbe una maggiore stabilità e ridurrebbe la minaccia alla sicurezza globale. Tuttavia i paesi dell'Africa sub-sahariana, dell'America centrale e dei Caraibi rimarranno vulnerabili.

Tra le variabili che più influenzeranno il futuro ordine globale si annoverano il ruolo tuttora incerto che gli Stati Uniti svolgeranno e la loro capacità di cooperare con nuovi partner. Sebbene il declino degli USA e di tutto l'Occidente sia inevitabile di fronte all'espansione delle potenze emergenti, risulta difficile prevedere il ruolo che svolgeranno negli affari internazionali. Il rapporto considera probabile che nel 2030 gli Stati Uniti rimarranno primi insieme alle altre grandi potenze grazie alla superiorità in vari settori e all'eredità che deriva dal loro passato ruolo di leader mondiale. Adesso che anche la maggior parte degli alleati occidentali si trova ad affrontare un periodo di relativo declino è molto probabile che nei prossimi 15-20 anni il potere diventerà multidimensionale come conseguenza della pluralità delle questioni da affrontare. Le risorse tecnologiche in possesso degli USA, insieme alla leadership nel settore dei *social networks* e delle telecomunicazioni, costituiranno un vantaggio. Nella maggior parte dei casi il potere americano dovrà essere rafforzato facendo ricorso a partner che possano

collaborare su punti specifici. Un'altra variabile che potrà determinare la posizione degli Stati Uniti sarà il successo che riusciranno ad ottenere nella risoluzione delle crisi internazionali, in particolare se fossero chiamati ad intervenire in Asia per ripristinare la stabilità regionale.

Un eventuale sostituzione del dollaro come valuta di riserva mondiale con un'altra valuta o con un paniere di valute, sarebbe invece indice della perdita di potere economico degli Stati Uniti, cosa che danneggerebbe anche la loro posizione politica. Il *Global Trends* ritiene improbabile che gli Stati Uniti possano essere sostituiti da un'altra potenza, perché è difficile pensare ad altri paesi in grado di raggiungere il loro stesso livello in ambiti così disparati. Tuttavia, le potenze emergenti chiedono di assumere ruoli di rilievo all'interno di istituzioni come l'ONU, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, che entro il 2030 vedranno probabilmente ridimensionata l'attuale posizione dominante dell'Occidente. Bisogna però aggiungere che, al momento, la tendenza è quella di consolidare la loro espansione economica e le proprie istituzioni politiche piuttosto che cercare di assumere un ruolo di leader internazionale.

Nelle conclusioni del rapporto vengono ipotizzati quattro possibili scenari per il mondo tra venti anni. Il primo vede aumentare il rischio di conflittualità a partire dall'Asia, e prevede che Stati Uniti ed Europa restino focalizzati sui loro problemi interni. La zona euro finirebbe con lo sfaldarsi velocemente, portando l'Europa ad una recessione certa. Mentre il tentativo degli Stati Uniti di dar vita ad una rivoluzione energetica fallirebbe, oscurando le prospettive di una ripresa economica futura. Nei modelli sviluppati dalla società McKinsey per questo scenario, la crescita economica mondiale diminuirebbe e ne risentirebbero tutti gli attori globali. All'estremo opposto si colloca la prospettiva in cui il timore dell'allargamento di un conflitto in Asia meridionale spingerà Stati Uniti, Europa e Cina ad intervenire per imporre la stabilità. Nell'ipotesi di una maggiore collaborazione tra Cina, Stati Uniti ed Europa si verificherebbero un importante miglioramento nelle loro relazioni bilaterali e una cooperazione internazionale mirata ad affrontare insieme le sfide globali. Questo scenario si basa sulle capacità di leadership politica grazie alle quali ciascuno Stato, gestendo i problemi interni, riesce a rafforzare i legami internazionali. Il livello di fiducia nei confronti della Cina aumenterebbe grazie ad una serie di riforme politiche adottate dal governo cinese e sarebbe sostenuto dal suo ruolo crescente nel sistema internazionale. Con l'aumento della collaborazione tra le maggiori potenze le istituzioni globali multilaterali verrebbero

riformate e rese più efficienti. In questo scenario tutti i soggetti migliorerebbero la propria posizione. Le economie emergenti continuerebbero a crescere più velocemente ma anche nelle economie avanzate il PIL tornerebbe ad aumentare. Entro il 2030 l'economia globale raddoppierebbe all'incirca i suoi volumi in termini reali arrivando a 132.000 miliardi di dollari al valore attuale. Il reddito pro capite americano aumenterebbe di 10.000 dollari in dieci anni. Anche il reddito pro capite cinese aumenterebbe rapidamente. L'innovazione tecnologica, alla base dell'espansione degli scambi e dell'aumento della cooperazione internazionale, sarebbe fondamentale affinché il mondo non risenta dei crescenti limiti finanziari e della carenza di risorse che solitamente caratterizzano periodi di rapido sviluppo.

Esistono poi due scenari intermedi. Nel primo in molti paesi le disuguaglianze rappresenterebbero un elemento dominante che porterà a crescenti tensioni politiche e sociali. In Europa i paesi che si trovano nella zona euro e sono competitivi globalmente avranno successo, mentre quelli più deboli che si trovano alla periferia saranno costretti ad uscire dall'Unione europea con disastrose conseguenze. Anche il mercato unico subirebbe una profonda crisi. Gli Stati Uniti resterebbero la potenza preminente grazie al raggiungimento dell'indipendenza energetica; ma, pur non disimpegnandosi completamente, non interverrebbero più in ogni caso di minaccia alla sicurezza. Molti dei paesi produttori di energia risentirebbero del calo dei prezzi del settore, a meno di non riuscire a diversificare in tempo le loro economie, e sarebbero minacciati da conflitti interni. Le città nella zone costiere della Cina continuerebbero a prosperare, ma le disuguaglianze aumenterebbero, creando tensioni nel governo. Il malcontento sociale aumenterebbe poiché le aspettative della classe media verrebbero deluse. Il governo centrale, incontrando serie difficoltà nell'attuazione delle proprie politiche, finirebbe col far ricorso al fervore nazionalistico per ottenere supporto e garantire la coesione interna. In questo scenario, lo sviluppo delle economie avanzate e di quelle emergenti provocherebbe una crescita limitata. La mancanza di coesione sociale all'interno degli Stati si rifletterebbe a livello internazionale. Le grandi potenze sarebbero in contrasto tra loro ed il rischio di conflitti aumenterebbe. Si assisterebbe, perciò, al fallimento di molti paesi dovuto, in particolare, alla mancanza di cooperazione internazionale in materia di assistenza e di sviluppo.

Nell'ultimo scenario, attori non statuali come organizzazioni non governative, imprese multinazionali, istituzioni accademiche e uomini facoltosi, così come soggetti sub-nazionali, per esempio le megalopoli,

assumeranno un ruolo guida nel far fronte alle sfide globali, povertà, ambiente, lotta alla corruzione, legalità e pace, grazie al crescente consenso da parte dell'opinione pubblica internazionale. Lo Stato non scomparirà ma i paesi si organizzeranno sempre di più in coalizioni, composte da attori statuali e non, che varieranno in base alla questione da affrontare. Per i regimi autoritari sarà difficile operare in questo mondo, tra la preoccupazione di affermare il primato politico in patria e quella di conquistarsi il rispetto all'esterno. Anche i paesi democratici risconteranno difficoltà nell'operare in questo mondo complesso. Le forme di governo che non si adatteranno alla più ampia e diversificata distribuzione del potere avranno meno probabilità di avere successo. Imprese multinazionali, aziende operanti nel settore tecnologico, scienziati internazionali, ONG, abituati a cooperare oltre i confini nazionali ed all'interno di coalizioni riusciranno a prosperare in questo mondo globalizzato dove conteranno esperienza, capacità di influenza e flessibilità. Questo scenario delinea un mondo pieno di disuguaglianze. Alcuni problemi globali verranno risolti perché le reti locali riusciranno a cooperare a livello transnazionale, superando le divisioni tra attori statuali e non-statali. In altri casi, gli attori non-statali potrebbero tentare di affrontare nuove questioni ma saranno ostacolati dall'opposizione che riceveranno da parte delle grandi potenze. Le minacce alla sicurezza rappresenteranno una sfida crescente: aumentando l'accesso a tecnologie letali e distruttive anche gli individui ed i piccoli gruppi saranno in condizione di causare violenza su larga scala. Da un punto di vista economico, la crescita globale migliorerà leggermente grazie ad un maggiore grado di cooperazione tra i soggetti sulle principali sfide globali. Complessivamente, in questo scenario il mondo sarà più stabile e socialmente coeso rispetto alle ipotesi più disastrose.

Va da sé che l'interesse di questo rapporto è dato innanzitutto dalla ricchezza di informazioni, dati e analisi che lo compongono. Ma per noi europei c'è anche un altro elemento di grande interesse, ed è dato dai frequenti rimandi alla crisi dell'Europa e alla necessità di riforme dell'unione monetaria e delle sue istituzioni. Il ruolo primario che ci viene attribuito nel caso in cui riuscissimo, o *non* riuscissimo, a risolvere la nostra crisi, è un ulteriore, drammatico, campanello d'allarme sulle nostre responsabilità globali.

Giulia Spaggi

IL DIBATTITO IN GERMANIA SU DEMOCRAZIA E UNIFICAZIONE EUROPEA: IL CONFRONTO TRA HABERMAS E STREEK*

La crisi esistenziale che attraversa il processo di unificazione europea sta suscitando un'ampia discussione, che coinvolge anche un aspetto particolarmente importante relativo alla questione del rapporto fra democrazia e unificazione europea. Il contributo a tale riguardo fornito dal dibattito fra Wolfgang Streek, uno dei più noti sociologi europei¹, e il filosofo Jürgen Habermas² (dibattito che ha avuto una grandissima eco nei mezzi di informazione) merita di essere esaminato attentamente, sia perché si tratta di due personalità intellettuali di grande calibro, sia perché dalla Germania dipende fondamentalmente il futuro dell'Europa. Vorrei pertanto richiamare le linee essenziali del discorso sviluppato da Streek e le considerazioni critiche di Habermas, che ritengo complessivamente assai valide e chiarificatrici, ma con un limite che deve essere messo in evidenza.

Streek sviluppa una critica radicale nei confronti dell'integrazione europea (condivisa nella sostanza in parecchi settori della sinistra europea) che sbocca nella proposta di smantellarla e di restaurare le sovranità nazionali. Questa critica si inquadra in una visione ampia e ben articolata della strategia portata avanti dalla classe dirigente capitalistica dopo la seconda guerra mondiale e che ha avuto un crescente successo a partire dagli anni Settanta. Il filo conduttore di questa strategia è la rivolta del capitale contro il regime dell'economia mista affermatosi nell'insieme degli Stati democratici occidentali dopo la seconda guerra mondiale. Per economia mista si intende in sostanza l'intervento strutturale degli Stati

* Si tratta della relazione svolta il 20 ottobre 2013 a Salsomaggiore Terme da Sergio Pistone in occasione della riunione dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo.

¹ Vedi Wolfgang Streek, *Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2013; trad. it., *Il tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

² La critica di Habermas a Streek è contenuta in *Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer Kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n. 5 (2013). Trad. it., *Habermas: vi spiego perché la sinistra anti-Europa sbaglia*, Reset on line, 3 settembre 2013.

democratici nell'economia di mercato tramite forti politiche economiche (anche con le nazionalizzazioni, ma si tratta solo di un aspetto, e non essenziale) dirette ad affrontare gli squilibri sociali, territoriali, settoriali (e dagli anni Settanta anche ecologici) prodotti dal libero gioco delle forze economiche quando non è governato da una volontà politica orientata all'interesse generale. La classe dirigente capitalista ha operato in modo sistematico per sostituire al regime di economia mista (detto anche sistema keynesiano, in quanto ispirato fundamentalmente agli insegnamenti di Keynes) un regime neoliberista (detto anche regime neohayekiano, essendo Hayek il suo punto di riferimento dominante³), tendente a limitare il più possibile l'intervento statale nell'economia tramite le politiche riequilibratrici. In altre parole, dominio incontrastato della libera concorrenza e, quindi, eliminazione sistematica degli ostacoli alla ricerca del profitto, nella convinzione mitica che in tal modo si realizzi un equilibrio implicante il benessere generalizzato.

La via attraverso cui perseguire questo disegno è stata essenzialmente l'internazionalizzazione degli scambi e dei sistemi di produzione, la quale, favorita dalla rivoluzione nelle tecnologie di informazione e comunicazione e dalla fine della guerra fredda, è diventata sempre più globale. Le conseguenze dell'attuazione progressivamente più efficace ed incisiva della linea neoliberista sono state devastanti. Sul piano economico-sociale, una crescente disuguaglianza connessa con un decisivo indebolimento dello Stato sociale, crisi economico-finanziarie sempre più gravi, avanzamento del degrado ecologico. Al degrado economico-sociale-ecologico si è accompagnato, sul piano politico, un pauroso degrado della democrazia.

Oltre al fatto che la disuguaglianza rende sempre più asimmetrica la partecipazione democratica, viene sottolineato il processo di svuotamento del sistema democratico dovuto al fatto che gli Stati sono inseriti in una economia e una società sopranazionali, che sono governate da organismi tecnocratici. In un contesto in cui gli Stati democratici sono subordinati senza scampo ai mercati che non controllano (la necessità drammatica di finanziare un debito pubblico crescente, dal momento che le risorse fiscali nazionali, inaridite dalla concorrenza tran-

³ Su Hayek – i cui testi fondamentali da ricordare qui sono *Monetary Nationalism and Industrial Stability*, London, Longmans Green, 1937 e *Individualism and Economic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1939 – si veda Fabio Masini, *Lezioni della storia del pensiero economico*, Il Ponte, n. 2-3 (2012), numero speciale su *Federalismo. Proposte di riforma della convivenza civile*, a cura di Fabio Masini e Roberto Castaldi.

snazionale, sono sempre meno in grado di coprire le spese statali è l'aspetto più evidente di questa subordinazione) e alle decisioni di tecnocrazie sostanzialmente controllate dalle élites capitalistiche, la democrazia gira a vuoto. "TINA" (*there is no alternative*) è in effetti la parola d'ordine, e la decrescente partecipazione popolare alle elezioni o la protesta ribellistica ne sono l'ovvia conseguenza. E in definitiva l'obiettivo finale della strategia neoliberistica portata avanti dall'attuale capitalismo è quello di liberarsi definitivamente della democrazia, consolidando un governo sopranazionale libero da condizionamenti, ispirato al software hayekiano di sostegno al libero mercato.

L'integrazione europea, secondo Streek, si inquadra in questo processo e ne rappresenta la punta più avanzata. In Europa si è in effetti realizzata con la Comunità economica europea un'integrazione sopranazionale dei mercati e dei processi produttivi particolarmente approfondita. Al di là del mercato unico, che allo smantellamento delle dogane e dei contingenti ha aggiunto il superamento (non completo va detto) delle barriere non tariffarie (fisiche, tecniche e fiscali), si è realizzata l'unione monetaria. Lungo questa strada si è attuata essenzialmente un'integrazione economica negativa (eliminazione degli ostacoli al libero movimento di merci, persone, capitali e servizi), lasciando in sostanza cadere l'impegno inizialmente proclamato ad una integrazione positiva (politiche riequilibratrici dell'economia di mercato da realizzare a livello sopranazionale). Di conseguenza le spinte neoliberistiche allo smantellamento dell'economia mista si sono manifestate in modo particolarmente sistematico, così come la rigida subordinazione degli Stati ai mercati.

In questo contesto viene sottolineato il ruolo strategico dell'unione monetaria, la quale ha coinvolto paesi forti e paesi deboli, togliendo a questi ultimi lo strumento di protezione e di compensazione delle minori produttività e competitività rappresentato dalla possibilità di attuare manovre svalutative della propria moneta. L'impossibilità di "svalutazione esterna" ha obbligato gli Stati più deboli ad usare lo strumento neoliberista della "svalutazione interna", ossia l'aumento della produttività e della competitività grazie alla creazione di mercati del lavoro più flessibili, salari più bassi, orari di lavoro più pesanti, mercificazione dello Stato sociale.

Sul piano politico-istituzionale, lo svuotamento della democrazia perseguito in generale dalla strategia neoliberistica si è manifestato in un'evoluzione che ha trasferito a livello sopranazionale i fondamentali poteri di governo dell'economia, ma concentrandoli in organi non democratici o tecnocratici, quali il Consiglio europeo, la Commissione e

la Banca centrale europea. In definitiva si persegue qui la strutturazione di un nuovo modello di sistema politico sopranazionale, imperniato sulla tecnocrazia invece che sulla democrazia, che si pone come l'avanguardia di un'evoluzione globale.

Se questa è la situazione dell'integrazione europea, l'alternativa proposta dai federalisti è la lotta per la creazione di un sistema democratico federale europeo (che fungerebbe da modello e da spinta determinante rispetto ad una evoluzione democratica e federale a livello globale), che è il quadro insostituibile per realizzare un'integrazione economica positiva e, quindi, ristabilire il governo democratico dell'economia. Ma Streek non è di questo avviso. In effetti, al di là della difficoltà che una tale lotta comporta nelle circostanze attuali, egli ritiene che una democrazia sopranazionale non sia una soluzione valida per l'Europa e adduce al riguardo quattro argomenti.

Il primo argomento riguarda la scarsa efficacia di politiche europee di riequilibrio territoriale dirette a rafforzare la concorrenzialità e la produttività e, in sostanza, a modernizzare i paesi arretrati dell'Unione europea. Come esempi fondamentali di questa inefficacia vengono ricordati la DDR dopo la riunificazione tedesca e il Mezzogiorno italiano rispetto ai quali le politiche regionali degli Stati nazionali e la politica regionale europea hanno chiaramente ottenuto risultati molto scarsi. In realtà secondo Streek la svalutazione sarebbe più profondamente e rapidamente efficace e soprattutto più facile ad attuarsi perché non richiederebbe, a differenza di una consistente politica regionale europea, il consenso delle opinioni pubbliche dei paesi donatori.

Il secondo argomento si riferisce alla fragile integrazione sociale degli Stati nazionali incompiuti come il Belgio e la Spagna, ma il suo discorso si allarga al fenomeno delle spinte separatiste presenti in molti Stati membri dell'UE, compreso il micronazionalismo portato avanti in Italia soprattutto dalla Lega nord. Se i problemi di integrazione legati alle differenze e ai divari regionali risultano di assai difficile soluzione a livello nazionale, risulterebbero ancora più complicati nel quadro di un'Europa che gli europeisti propongono di rendere più unita tramite una federazione politica, che non potrebbe che essere strutturalmente instabile.

Se i due primi argomenti mettono in discussione la capacità di funzionamento e la stabilità di una più stretta unione politica, gli altri due argomenti contestano la sua desiderabilità. Da una parte, l'imposizione politica di una assimilazione delle culture economiche del Sud Europa a quella del Nord Europa comporterebbe anche un inaccettabile livel-

lamento delle rispettive forme di vita. Dall'altra parte, la sostanza egualitaria dello Stato di diritto democratico è realizzabile solo sulla base dell'appartenenza nazionale, perché altrimenti sarebbe inevitabile la marginalizzazione e infine lo sradicamento delle culture minoritarie.

In conclusione secondo Streek, invece di perseguire il disegno di un'unione federale europea (incapace di funzionare e non desiderabile per motivi di principio) occorre perseguire il recupero delle sovranità nazionali nel cui solo quadro è possibile la democrazia sociale. In termini economici ciò significa lo smantellamento dell'unione monetaria europea, il ritorno ai cambi flessibili, con la connessa possibilità di svalutazione come strumento fondamentale per affrontare gli squilibri territoriali, un sistema di protezionismo che viene detto "illuminato", in quanto non si dovrebbe svalutare troppo spesso, onde evitare possibili spinte nazionalistiche.

Nei confronti delle tesi di Streek, Habermas sviluppa delle considerazioni che coincidono sostanzialmente con la visione che hanno i federalisti dell'unificazione europea. In effetti egli si oppone, al pari di Streek, alla linea neoliberista che mira a sostituire la giustizia di mercato alla giustizia sociale. Questa opposizione, va sottolineato, è propria, fin dal Manifesto di Ventotene, dei federalisti, per i quali la democrazia – cioè il valore che richiede la pace per poter essere pienamente realizzato – deve essere allo stesso tempo liberale e sociale (il che significa un impegno strutturale contro le disuguaglianze fra le persone e fra i territori) per essere reale⁴. Habermas condivide d'altra parte con i federalisti la convinzione che l'interdipendenza al di là degli Stati nazionali costituisca un processo irreversibile (e con le grandiose potenzialità progressive connesse con l'allargamento dei mercati) e che il prevalere nel processo di integrazione europea delle tendenze neoliberiste (dell'integrazione essenzialmente negativa) sia strutturalmente legato ai deficit di efficienza e di democrazia delle istituzioni sopranazionali europee⁵.

Superare il deficit di efficienza significa in effetti fornire le istitu-

⁴ Al riguardo rinvio ai miei scritti: *L'evoluzione della riflessione riguardo alla tematica economico-sociale e ambientale in seno al MFE*, Piemonteuropa, n. 3 (2011); *Il federalismo e la questione degli squilibri territoriali*, Piemonteuropa, n. 1-2 (2012); *Federazione europea subito come risposta alla crisi esistenziale dell'integrazione europea e per superare gli squilibri fra paesi forti e deboli dell'Unione Europea*, Piemonteuropa, n. 1-2 (2013). Si veda anche l'ottimo testo di Massimo D'Antoni e Ronny Mazzocchi, *L'Europa non è finita. Uscire dalla crisi rilanciando il modello sociale europeo*, Prefazione di Roberto Antoni, Postfazione di Stefano Fassina, Roma, Editori Riuniti, 2012.

⁵ Proprio per questo, va sottolineato, secondo i federalisti l'avanzata del neoliberismo nel quadro dell'integrazione europea richiama la responsabilità propria delle resi-

zioni europee delle competenze e dei poteri fiscali e macroeconomici necessari per realizzare un comune sforzo europeo (con i relativi trasferimenti economici e le responsabilità in solido degli Stati membri), il quale solo (e non la pretesa astratta di migliorare da soli la competitività nazionale) può portare avanti, oltre a un generale progresso sociale, la modernizzazione dei paesi europei con problemi di arretratezza. Superare il deficit di democrazia significa passare dall'attuale "federalismo degli esecutivi", in cui la formazione della volontà politica dipende solo dagli estenuanti compromessi tra rappresentanti di interessi nazionali che si bloccano a vicenda, a una situazione in cui abbiano un ruolo di codecisione paritetico con i governi le scelte compiute a maggioranza da parte dei parlamentari europei. Si tratta in sostanza non di ritornare a sovranità nazionali strutturalmente impotenti di fronte all'interdipendenza sopranazionale, bensì di realizzare un'unione politica europea di carattere federale e democratico che sola può permettere il recupero, a livello sopranazionale, dell'economia mista e, quindi, del controllo della politica democratica sui mercati. Pertanto si deve procedere rapidamente, e superando l'incrementalismo dei piccoli passi evidentemente non più all'altezza delle sfide, a una seria modifica del Trattato di Lisbona, la quale in prima battuta comprenderebbe soltanto i paesi membri della comunità monetaria europea.

Partendo da questo approccio, di cui va sottolineato con grande soddisfazione la convergenza con quello dei federalisti, Habermas sviluppa delle puntuali repliche nei confronti degli argomenti specifici con cui Streek giustifica la sua scelta del ripiegamento nazionale in opposizione a quella di un'Unione europea democratica.

In questo contesto si sostiene che se un'unione monetaria deve saper bilanciare o almeno contenere in forme permanenti gli squilibri strutturali di concorrenzialità fra le economie nazionali per poter rimanere intatta, l'efficienza di questa politica sopranazionale non è resa impossibile dall'eterogeneità storicamente motivata delle culture economiche dei paesi europei, bensì è minata dalla debolezza dei poteri fiscali e macroeconomici attribuiti alle istituzioni europee e dalla mancanza di una adeguata legittimità democratica a livello sopranazionale. D'altra parte l'idea secondo cui le svalutazioni monetarie siano la via del recupero dei ritardi è un mito che si basa sul non tenere conto, oltre che dei disastri economici che deriverebbero dallo smantellamento

stENZE NAZIONALISTICHE (presenti nei governi sia conservatori che progressisti) ai trasferimenti di sovranità a livello sopranazionale.

dell'unione monetaria europea, anche dei disastri politici che ne conseguirebbero, il più rilevante dei quali sarebbe rappresentato dallo scatenarsi, consustanziale alle svalutazioni competitive, dei nazionalismi.

Quanto alle tendenze micronazionaliste e separatiste, si osserva che i conflitti connessi con queste tendenze si manifestano sempre quando le parti più vulnerabili della popolazione scivolano in condizioni di crisi economica o di rivolgimento storico, quando cioè si trovano in condizioni di insicurezza e rispondono al timore di perdere il proprio status aggrappandosi a presunte identità naturali basate sulla stirpe, la religione, la lingua o la nazione. La risposta valida è il progresso economico e sociale, un aspetto fondamentale del quale è una politica di riequilibrio territoriale e di modernizzazione che solo un'unione politica europea efficiente e democratica può realizzare. Non si tratta ovviamente di eliminare le diversità socio-culturali delle regioni e delle nazioni, cioè di una ricchezza che distingue l'Europa da altri continenti e che non costituisce affatto una barriera all'integrazione. La via giusta è piuttosto il federalismo multilivello efficiente e democratico – in sostanza il federalismo sopranazionale integrato dal federalismo interno, come sostengono i federalisti – e non la creazione di nuovi microstati.

Venendo al discorso sulla non desiderabilità, sostenuta da Streek, di una più stretta unione politica europea, Habermas si concentra nella critica alla tesi secondo cui la sostanza egalitaria dello Stato di diritto democratico sia realizzabile solo sulla base dell'appartenenza nazionale e quindi solo entro i confini di uno Stato nazionale, richiamando fondamentalmente due argomentazioni.

La prima argomentazione ripropone il discorso che egli ha incominciato a sviluppare sistematicamente da più di vent'anni e che, a onor del vero, a partire dagli anni Cinquanta è diventato, sulla base degli insegnamenti di Mario Albertini, una componente essenziale del patrimonio teorico del MFE. In sostanza gli Stati nazionali si basano sulla forma altamente artificiale costituita dalla costruzione giuridica dello status di cittadino. Anche in società relativamente omogenee sul piano etnico e linguistico la coscienza nazionale non ha nulla di naturale. E' piuttosto il prodotto, valorizzato sul piano amministrativo, della storiografia, della stampa e del servizio di leva. Nella coscienza nazionale di società eterogenee di immigrati si mostra in maniera esemplare che qualsiasi popolazione può assumere il ruolo di uno Stato nazione capace di una comune formazione della volontà politica sullo sfondo di una cultura politica condivisa.

Il problema in Europa non è dunque l'impossibilità di creare un'u-

nione politica che esprima una volontà politica comune solidale, dal momento che non c'è l'omogeneità nazionale. L'Europa è una realtà profondamente interdipendente e con un livello avanzato di integrazione economica e istituzionale (l'aspetto più avanzato è il primato del diritto europeo), ma in cui non si è ancora costruito pienamente lo status di cittadino. Il che richiede la creazione di un'unione politica federale e democratica, in cui si realizzi la codecisione paritetica fra l'organo rappresentativo dei governi nazionali e l'organo rappresentativo dei cittadini europei, cioè il Parlamento europeo. In tal modo ai compromessi fra gli interessi nazionali si affiancherebbe, attraverso le decisioni a maggioranza di parlamentari europei eletti secondo preferenze di partito, una generalizzazione degli interessi trasversale rispetto ai confini nazionali. I partiti devono cioè raccogliere il consenso in tutto il territorio dell'Unione, nelle zone avanzate e in quelle arretrate. In tal modo la prospettiva europea generalizzata di un "noi" dei cittadini dell'UE può rafforzarsi fino a diventare un potere istituzionalizzato. Un siffatto cambiamento di prospettiva è indispensabile per sostituire le regole comuni, che attualmente coordinano Stati solo apparentemente sovrani, con una comune formazione di una volontà politica solidale, in cui gli interessi nazionali si legano all'interesse europeo e al cospetto di esso si relativizzano.

La seconda argomentazione contesta in modo specifico il timore espresso da Streek secondo cui una democrazia sopranazionale avrebbe tratti unitari-giacobini poiché, sulla via di una permanente marginalizzazione delle minoranze, non potrebbe che condurre ad un livellamento delle comunità economiche identitarie basate sulla vicinanza spaziale. E qui il discorso di Habermas è solo parzialmente valido.

Da una parte, ricorda come il federalismo sia fondato sulla sintesi fra unità e diversità e quindi come garantisca gli Stati più piccoli. In particolare ricorda la procedura della doppia maggioranza degli Stati e della popolazione e la composizione ponderata del Parlamento europeo che, proprio in vista di un'equa rappresentazione, tiene conto delle forti differenze numeriche tra le popolazioni dei paesi più piccoli e di quelli più grandi. Dall'altra parte, però, nega che l'approfondimento dell'Unione europea debba condurre a una sorta di repubblica federale europea. Lo Stato federale è considerato il modello sbagliato, dal momento che le condizioni di legittimazione democratica possono essere soddisfatte anche da una comunità democratica sovranazionale, ma sovrastatale, che permette comunque la realizzazione di un governo comune. In questa comunità, le decisioni politiche sarebbero legittimate

dai cittadini nel loro doppio ruolo di cittadini europei e di cittadini dei vari Stati membri. In una siffatta unione “politica”, chiaramente distinta da un vero e proprio Stato, gli Stati membri resterebbero i garanti in ultima istanza dei diritti e delle libertà, conservando, quindi, un ruolo molto importante se paragonati alle articolazioni subnazionali di uno Stato federale.

Ciò che Habermas intende con queste affermazioni è sviluppato in modo più articolato e preciso nel testo *Questa Europa è in crisi*⁶, a cui la recensione del libro di Streek fa esplicito riferimento. In sostanza, la tesi secondo cui in una federazione europea priva di natura statale gli Stati nazionali avrebbero un ruolo più importante rispetto alle articolazioni subnazionali di uno Stato federale significa concretamente che l’unione democratica europea non deve avere la competenza della competenza, e pertanto deve decidere all’unanimità gli emendamenti alla costituzione, mentre il Consiglio europeo, che dovrebbe operare in regime di codecisione paritetica con il Parlamento europeo, dovrebbe, sulle questioni essenziali, decidere all’unanimità. Qui va sottolineato che i federalisti, se affermano che lo Stato federale europeo sarà diverso dagli Stati federali finora esistenti, in quanto fondato su Stati nazionali storicamente consolidati (sarà cioè più decentrato e con un ruolo più rilevante degli Stati membri rispetto a quello presente negli Stati federali esistenti – in sostanza una “federazione leggera”, ma pur sempre una vera federazione), rifiutano d’altra parte inderogabilmente il mantenimento in qualsiasi forma del diritto di veto nazionale, che è l’essenza del sistema confederale. Quanto al legame fra il ruolo così decisivo che gli Stati nazionali devono mantenere secondo Habermas in un’unione democratica europea e il fatto che essi sono i garanti dei diritti di libertà dei cittadini dei singoli Stati, egli precisa che gli Stati nazionali, come Stati di diritto democratici, non sono solo attori nel lungo percorso storico verso la civilizzazione del nucleo violento del potere politico, bensì conquiste permanenti e figure viventi di una giustizia esistente (con riferimento a Hegel). Quindi sono qualcosa di più di una mera incarnazione di culture nazionali degne di essere conservate: essi sono gli unici garanti del livello di giustizia e di libertà che i cittadini vogliono vedere conservato.

In questo discorso si possono rilevare due contraddizioni. Anzitutto non si può realizzare un sistema democratico sopranazionale (secondo

⁶ Questo testo pubblicato da Laterza nel 2012 è la trad. it. di *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2011.

Habermas indispensabile per garantire l'uniformità delle condizioni di vita, cioè per sconfiggere il neoliberismo) se permane un potere nazionale che può bloccare e non semplicemente ponderare le decisioni a maggioranza del Parlamento europeo. Che democrazia è quella in cui uno Stato può imporre la propria volontà di non decidere a tutti gli altri Stati e alla maggioranza del Parlamento europeo? E non è proprio il diritto di veto nazionale l'alleato strutturale del neoliberismo? In secondo luogo l'eternizzazione degli Stati nazionali (e quindi il mantenere il loro diritto di veto in un'unione democratica europea) non è coerente con il discorso, molto valido, relativo all'artificialità e non naturalità degli Stati nazionali. Non si percepisce in particolare in modo adeguato che, senza il completamento dell'unificazione europea, sarà inevitabilmente minata, come si dice nel Manifesto di Ventotene, la capacità degli Stati nazionali di conservare un vitale sistema democratico.

Questi limiti dell'argomentazione di Habermas a favore di una unione democratica europea indeboliscono il suo valido appello finale, contenuto nella recensione del libro di Streek, in cui si invitano i partiti europei di sinistra a non ripetere i loro errori storici del 1914, cioè a non indietreggiare nella scelta per la democrazia europea per paura della propensione al populismo presente nella società europea in connessione con la attuale grave crisi finanziaria ed economico-sociale.

In conclusione si può asserire che nella difficile lotta per l'unificazione europea un compito di importanza decisiva per i federalisti deve consistere anche nello sforzo di contrastare non solo le timidezze, ma anche le incongruenze logiche degli europeisti.

Sergio Pistone

Interventi

LA CRISI DEI DEBITI SOVRANI E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA*

L'introduzione dell'euro è stata un passo fondamentale nella storia europea, un evento politico che ha certificato i progressi compiuti sulla strada dell'integrazione, un profondo cambiamento economico e sociale; ma è stata appunto un passo, non la conclusione del cammino, ancora lungo e difficile. Ne aveva acuta consapevolezza Tommaso Padoa-Schioppa, che alla realizzazione dell'unione monetaria tanto ha contribuito. Nel maggio del 1998, alla vigilia dell'introduzione della moneta unica, Padoa-Schioppa scriveva sulle colonne del *Corriere della Sera*: “la capacità di politica macroeconomica [dell'unione economica e monetaria europea] è, salvo che per la moneta, embrionale e sbilanciata [...]. Per la Banca centrale europea la vera insidia non sarà la poca indipendenza, ma la troppa solitudine [...] operare quasi nel vuoto, senza un potere politico, una politica di bilancio, una vigilanza bancaria, una funzione di controllo dei mercati finanziari. [...] Ha dunque ragione non solo chi applaude il passaggio di ieri, ma anche chi ne rileva l'incompiutezza, i rischi, la temerarietà”. Di quella stessa incompiutezza si nutre dal 2010 la crisi dei debiti sovrani dell'area dell'euro.

In assenza di un'unione politica, la governance economica dell'area è stata fondata su un fragile connubio tra forze di mercato e regole di condotta. Alle prime si è fatto affidamento per la convergenza economica tra i paesi membri, per la definizione e l'attuazione a livello nazionale delle necessarie riforme strutturali. Alle seconde si è fatto ricorso per assicurare la conduzione di politiche di bilancio prudenti: già nel Rapporto Delors del 1989 si riteneva, infatti, che per la finanza pubblica “i vincoli imposti dalle forze di mercato possono essere troppo lenti e deboli, oppure troppo repentini e travolgenti”.

* Si tratta della relazione tenuta il 1° settembre 2013 dal Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, al 32° Seminario di formazione federalista organizzato a Ventotene dall'Istituto Spinelli su “Il federalismo in Europa e nel mondo”.

La convergenza economica è stata lenta e difficile; in alcuni casi le distanze si sono addirittura ampliate. In molte economie i ritardi e gli ostacoli nell'adeguamento ai grandi cambiamenti globali hanno indebolito la competitività e la capacità di crescita. Attenuata dal miglioramento delle condizioni di finanziamento seguito all'introduzione dell'euro, la sola pressione del mercato non è stata sufficiente a sostenere il necessario sforzo di riforma. Misurate sulla base dei costi unitari del lavoro nell'intera economia, le perdite di competitività registrate tra il 1999 e il 2008 nei paesi più colpiti dalla crisi vanno dai circa 9 punti percentuali della Grecia e del Portogallo ai 12 dell'Italia e ai 19 della Spagna, fino ai 37 dell'Irlanda. Considerando la sola industria manifatturiera e gli indicatori di competitività basati sui prezzi alla produzione, le perdite di competitività vanno dai 7 punti percentuali dell'Italia ai 22 del Portogallo (14 per la Spagna, 16 per l'Irlanda e 18 per la Grecia).

Le stesse regole di finanza pubblica definite in ambito europeo non sono state sempre rispettate. Nel 2007, a quasi un decennio dall'avvio della moneta unica, solo pochi paesi registravano saldi di bilancio vicini al pareggio in termini strutturali – ossia trascurando gli effetti del ciclo economico sulle entrate e sulle spese. In alcuni casi il debito pubblico era ancora su livelli eccessivamente elevati rispetto al prodotto. I mercati finanziari hanno a lungo sottostimato i rischi sovrani, confermando i dubbi circa la loro capacità di fornire tempestivamente incentivi all'adozione di comportamenti virtuosi: fino allo scoppio della crisi i differenziali di rendimento tra i titoli di Stato all'interno dell'area erano prossimi allo zero.

In questo quadro, dopo la crisi finanziaria negli Stati Uniti e la gravissima recessione globale del 2008-9, il pieno manifestarsi dell'insostenibilità dei conti pubblici in Grecia ha prodotto tensioni che si sono poi estese ai paesi dell'area economicamente più deboli, caratterizzati da eccessivo indebitamento pubblico o privato, squilibrio dei conti con l'estero, scarsa competitività, bassa crescita economica. Le tensioni sono state acuite dallo scoppio della bolla immobiliare e dai conseguenti dissesti bancari in Irlanda. Con l'annuncio del coinvolgimento degli investitori privati nella ristrutturazione del debito greco, nell'estate del 2011, i mercati finanziari hanno improvvisamente preso coscienza delle implicazioni del divieto di interventi di salvataggio dei paesi membri imposto dal Trattato costitutivo dell'Unione; ne è seguita una gravissima crisi di fiducia nella capacità di tenuta della moneta unica, con pesanti conseguenze sull'economia reale di singoli paesi e dell'area nel suo complesso.

I differenziali di rendimento tra i titoli di Stato dell'area dell'euro si

sono ampliati repentinamente nella seconda metà del 2011; quello tra i titoli pubblici decennali italiani e tedeschi, ancora inferiore ai 200 punti base nel primo semestre di quell'anno, raggiungeva i 550 punti nel successivo mese di novembre. Nello stesso periodo, in Italia e negli altri paesi colpiti dalle tensioni, peggioravano bruscamente le condizioni di provvista all'ingrosso delle banche, il cui merito di credito veniva assimilato a quello dei rispettivi sovrani; si inaridivano i collocamenti di obbligazioni, soprattutto di quelle non garantite; perdevano spessore anche i mercati dei certificati di deposito e della carta commerciale. Il costo della raccolta aumentava; si ampliavano significativamente, nel mercato monetario, i differenziali tra i tassi di interesse a brevissimo termine corrisposti dalle banche italiane e quello medio.

Davanti al rischio concreto di una grave restrizione dell'offerta di credito all'economia il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) interveniva riducendo il tasso sulle operazioni di rifinanziamento di 50 punti base, in due riprese a novembre e a dicembre del 2011, introducendo operazioni di rifinanziamento con durata triennale a tasso fisso e offerta illimitata di liquidità, ampliando la gamma delle attività stanziabili a garanzia, dimezzando il coefficiente di riserva obbligatoria. Nelle due operazioni di rifinanziamento a tre anni, condotte nel dicembre del 2011 e nel febbraio dell'anno successivo, l'eurosistema forniva alle banche dell'area finanziamenti complessivi per circa 1.000 miliardi; tenendo conto del minore volume di fondi erogato in altre operazioni, l'aumento netto delle risorse affluite al sistema bancario superava i 500 miliardi. L'ingente immissione di liquidità contribuiva ad attenuare le tensioni sul mercato monetario. La liquidità in eccesso si sta ora riassorbendo: i depositi detenuti nei conti di riserva e nella *deposit facility* della BCE, al netto della riserva obbligatoria, sono attualmente pari a circa 250 miliardi, dagli 800 del marzo dello scorso anno.

A determinare i differenziali tra i rendimenti dei titoli di Stato dell'area concorrono due componenti, una "nazionale" e una "europea", connesse rispettivamente con le debolezze delle singole economie e finanze pubbliche (il "rischio di sostenibilità") e con l'incompletezza del disegno istituzionale dell'area e i conseguenti timori di rottura dell'unione monetaria (il cosiddetto "rischio di ridenominazione"). Alla crisi dei debiti sovrani l'Europa ha reagito con una strategia articolata su questi due fronti: da un lato, i singoli paesi si sono impegnati ad attuare politiche di bilancio prudenti e riforme strutturali a sostegno della competitività; dall'altro è stato avviato un articolato processo di riforma della governance economica dell'Unione.

Non tutti i paesi si sono trovati nella necessità di dover impartire una correzione ai conti pubblici; nelle sedi di confronto internazionale in alcuni casi si è anche discusso della possibilità di effettuare interventi espansivi. La correzione è stata indispensabile in quei paesi, come l'Italia, in difficoltà sui mercati finanziari, ai quali risparmiatori e operatori di mercato concedevano un margine di fiducia particolarmente stretto. Come ho ricordato in altre occasioni, i titoli pubblici italiani da collocare ogni anno per il finanziamento dei disavanzi e, soprattutto, per la sostituzione del debito in scadenza sono nell'ordine dei 400 miliardi.

La recessione ha reso difficile l'azione di bilancio, che ha inevitabilmente avuto riflessi negativi sull'attività economica nel breve periodo. Tuttavia, la prudenza nella gestione dei conti pubblici ha contribuito a evitare scenari peggiori, a contenere prima e a ridurre poi i differenziali di interesse tra i titoli sovrani dell'area, a scongiurare nuove crisi di liquidità. È stato anche difficile attuare le riforme strutturali che, se contribuiscono a ricostruire il potenziale di crescita di un'economia, possono avere costi di breve periodo, in particolare in termini di occupazione.

Le valutazioni della Banca d'Italia sulla dinamica del prodotto nel nostro paese nel 2012 sono via via peggiorate di oltre 3 punti percentuali tra l'estate del 2011 e quella dell'anno successivo; di questi, un punto è attribuibile all'effetto delle misure di finanza pubblica, ma oltre un punto e mezzo riflette l'aumento dello *spread* tra i titoli pubblici italiani e tedeschi e le sue conseguenze sull'offerta di credito all'economia e sulla fiducia delle imprese e dei consumatori; la parte residua è dovuta al peggioramento delle prospettive di crescita dell'economia mondiale.

La recessione ha reso meno visibili i risultati finanziari della politica di bilancio. Nonostante l'aumento dell'avanzo al netto degli interessi – al 2,5 per cento del prodotto, dall'1,2 del 2011 – il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è cresciuto di oltre 6 punti percentuali, al 127 per cento, riflettendo soprattutto la brusca decelerazione del prodotto. Vi ha contribuito per quasi 2 punti il sostegno finanziario che l'Italia ha fornito agli altri paesi dell'Unione.

La riforma della governance europea, delineata in condizioni di emergenza, con un processo non sempre lineare, caratterizzato da incertezze, sovrapposizioni e ridondanze, insieme con gli sforzi compiuti a livello nazionale, ha comunque avviato la ricostruzione di un rapporto di fiducia tra gli Stati membri. In precedenza la coesione all'interno

dell'Unione era stata messa a dura prova dalle ripetute violazioni delle regole di bilancio – non solo per gli eventi più recenti, ma anche per quelli che portarono alla prima riforma del Patto di stabilità e crescita nel 2005 – e dalla difficoltà di valutare in maniera approfondita le condizioni dei sistemi finanziari nazionali, soggetti a regolamentazioni e prassi di supervisione ancora profondamente differenziate. Il rafforzamento delle regole di bilancio, soprattutto nella parte preventiva e l'estensione della sorveglianza multilaterale agli squilibri macroeconomici hanno accompagnato l'istituzione di meccanismi per la gestione delle crisi sovrane, hanno posto le basi per avviare l'unione bancaria, per tornare a discutere di quella di bilancio, progettare l'unione politica.

In materia di bilanci pubblici, gli accordi raggiunti nell'ultimo biennio hanno reso cogenti gli impegni presi in passato senza introdurre obiettivi più restrittivi. La nuova governance europea ha accresciuto l'automatismo dei controlli di coerenza tra politiche e obiettivi e delle eventuali sanzioni; ha chiesto ai paesi di dare formale riconoscimento alle regole europee nella legislazione nazionale. Anche la cosiddetta regola del debito, che prescrive una riduzione media annua del rapporto tra il debito e il prodotto pari a un ventesimo dell'eccesso rispetto alla soglia del 60 per cento, attua da un punto di vista operativo una prescrizione già presente nel Trattato di Maastricht. Per l'Italia il suo rispetto non impone un orientamento permanentemente restrittivo alla politica di bilancio ma presuppone il ritorno su un sentiero stabile di crescita, richiede una decisa accelerazione nel processo di adeguamento ai cambiamenti geopolitici, tecnologici e demografici dell'ultimo trentennio.

La procedura di sorveglianza degli squilibri macroeconomici introdotta in sede comunitaria prevede un meccanismo di allerta basato su un insieme di indicatori quantitativi e relative soglie di criticità. Gli indicatori sono analizzati in un rapporto annuale della Commissione europea che individua quali paesi sottoporre a un'analisi più approfondita. In caso di squilibri particolarmente gravi, la Commissione sottopone all'approvazione del Consiglio europeo specifiche raccomandazioni da indirizzare ai singoli paesi per sollecitare interventi correttivi il cui mancato rispetto può condurre all'imposizione di sanzioni.

Fino a due anni fa l'Europa non disponeva di strumenti per la gestione delle crisi sovrane. I primi interventi di sostegno alla Grecia, e in misura minore all'Irlanda, sono stati effettuati per il tramite di prestiti bilaterali. Nel maggio del 2010 è stato costituito lo *European Financial Stability Facility* (EFSF), uno strumento temporaneo utilizzato anche per il Portogallo e operativo fino all'anno in corso, le cui emis-

sioni obbligazionarie sono garantite dagli Stati membri. Nel luglio del 2011 l'EFSF è stato affiancato dallo *European Stability Mechanism* (ESM), un meccanismo permanente per la gestione delle crisi istituito per trattato internazionale e dotato di capitale proprio; i prestiti dell'ESM alla Spagna sono stati utilizzati per aiuti al sistema bancario.

La capacità di prestito complessiva garantita da questi strumenti, inizialmente pari a 250 miliardi, è stata gradualmente accresciuta sino a raggiungere i 700 miliardi. I meccanismi di intervento, che all'avvio dell'EFSF erano limitati all'erogazione di prestiti nell'ambito dei piani di sostegno ai paesi in difficoltà, sono stati gradualmente ampliati fino ad includere, sulla base di un'appropriata condizionalità, interventi sul mercato primario e secondario dei titoli pubblici, l'apertura di linee di credito precauzionali, il finanziamento della ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie.

Tra il 2010 e il 2012 i paesi europei, direttamente o attraverso l'EFSF e l'ESM, hanno erogato prestiti ai partner in difficoltà per circa 280 miliardi. Il nostro paese ha contribuito offrendo risorse per circa 43 miliardi, di cui 27 per i prestiti dell'EFSF, 10 per prestiti bilaterali e 6 per la costituzione del capitale dell'ESM; secondo le previsioni ufficiali il nostro contributo salirà a oltre 55 miliardi nell'anno in corso, a quasi 62 nel 2014.

Riconosciuta la necessità di superare l'asimmetria tra l'unicità della politica monetaria e la molteplicità delle politiche di bilancio e strutturali nazionali, è stato definito e avviato un ulteriore percorso di graduale rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Il *Piano per un'autentica e approfondita unione economica e monetaria*, pubblicato dalla Commissione europea lo scorso novembre, e il rapporto *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, presentato a giugno del 2012 e aggiornato nel successivo dicembre dal presidente del Consiglio europeo, in stretta cooperazione con i presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della BCE, ne tracciano le tappe. Queste conducono all'unione bancaria, alla creazione di un'autonoma capacità di raccogliere risorse (*fiscal capacity*) per il complesso dell'area dell'euro, a un bilancio pubblico comune, in prospettiva, all'unione politica.

I tempi di attuazione della complessa strategia europea di contrasto alla crisi sono lunghi. Le distorsioni che nel frattempo permangono sui mercati finanziari possono ostacolare la corretta trasmissione della politica monetaria, mettendo in pericolo l'intero processo. Ancora a luglio del 2012 il differenziale di rendimento tra i BTP e i *Bund* decennali era di poco superiore ai 500 punti base, contro un valore coerente con i fon-

damentali delle economie italiana e tedesca allora stimato in circa 200 punti base.

La consapevolezza di quei pericoli si traduceva, nell'estate del 2012, nell'annuncio di nuove modalità di intervento sul mercato secondario dei titoli di Stato (le *Outright Monetary Transactions*, OMT) da parte del Consiglio direttivo della BCE. Contrastare l'aumento eccessivo dei rendimenti sovrani, quando questo scaturisce dal rischio di ridenominazione e distorce il meccanismo di trasmissione della politica monetaria, ricade pienamente nel mandato dell'eurosistema.

L'attivazione delle OMT presuppone condizioni di forte tensione sui mercati, è limitata ai titoli dei paesi che aderiscono a un programma di aggiustamento macroeconomico o di tipo precauzionale dell'ESM; la loro prosecuzione richiede il successivo rispetto delle condizioni connesse con il programma. Non vi sono *ex ante* limiti temporali o quantitativi agli interventi.

Si tratta di un'iniziativa resa possibile dalla credibilità dell'eurosistema e dai progressi compiuti nella riforma della governance europea. I timori sulla reversibilità dell'euro sono legati in primo luogo a quelli sulla sostenibilità dei debiti pubblici e sulla competitività dei paesi membri. Per questo l'attivazione delle OMT e il loro proseguimento sono condizionati a impegni precisi in termini di finanza pubblica e di riforme strutturali nell'ambito di programmi di assistenza. Il finanziamento dei programmi con le risorse comuni dell'ESM è un incentivo a proseguire nel rafforzamento della governance dell'Unione, indispensabile a ridurre stabilmente la componente "europea" dei differenziali. La politica monetaria è in grado di garantire la stabilità solo se i fondamentali economici e l'architettura istituzionale dell'area sono con essa coerenti. Ogni paese deve fare la propria parte.

I benefici dell'annuncio delle OMT sono stati immediati: i rendimenti a medio e a lungo termine nei paesi sotto tensione sono diminuiti, si è attenuata la frammentazione dei mercati lungo confini nazionali. Pur con fluttuazioni legate alle residue, rilevanti incertezze sulla determinazione di tutti i paesi membri a proseguire nel rafforzamento dell'Unione, i differenziali di rendimento tra i titoli pubblici dell'area dell'euro sono rimasti su una traiettoria flettente. Lo *spread* tra i BTP e i *Bund* decennali si attesta oggi intorno ai 250 punti base.

Il 19 luglio scorso un gruppo di economisti di diversa nazionalità e affiliazione ha pubblicato un manifesto a sostegno delle OMT (*A Call for support for the European Central Bank's OMT Programme*), sostenendo che "il successo dell'annuncio delle OMT dimostra che tali ope-

razioni sono primariamente uno strumento di politica monetaria [...] È responsabilità della banca centrale, e un tratto caratteristico del prestatore di ultima istanza, l'assunzione di rischi di liquidità, se necessario anche con l'acquisto di attività finanziarie (un passo compiuto anche dalla Bundesbank in passato)".

Vi sono punti di vista diversi; è comprensibile l'attenzione di alcuni alla compatibilità delle OMT con le carte costituzionali dei diversi paesi dell'area dell'euro, ma i dubbi sulla possibilità di un efficace utilizzo delle risorse dell'ESM vanno fugati al più presto per preservare i progressi conseguiti, per salvaguardare i diritti e non vanificare gli sforzi di chi ha contribuito a costituire gli strumenti di sostegno finanziario. L'annuncio delle OMT ha evitato un collasso finanziario con conseguenze potenzialmente devastanti per l'economia europea: ne hanno tratto beneficio tutti i paesi, non solo quelli al centro della crisi dei debiti sovrani.

Più di ogni condizione è però essenziale la comune determinazione a procedere verso una piena Unione europea. La BCE e le banche centrali nazionali hanno dimostrato di essere pronte ad accompagnare questo cammino, continuando a "produrre" la fiducia necessaria. Ma la fiducia non resiste a lungo all'assenza di progressi concreti.

La gestione, all'inizio di quest'anno, della crisi bancaria di Cipro, giunta a soluzione solo dopo che erano emerse difficoltà di coordinamento tra le autorità europee e nazionali, ha ulteriormente messo in evidenza l'importanza del progetto di unione bancaria per spezzare la spirale tra debito sovrano e condizioni delle banche e del credito. La creazione di un supervisore unico, imperniato nella BCE e nelle autorità nazionali, è il primo passo; va completato da uno schema comune di risoluzione delle crisi bancarie e da un'assicurazione comune dei depositi.

Oltre l'unione bancaria ci deve essere la prospettiva di un'unione di bilancio, infine politica. Intervistato da *La Repubblica* il 6 ottobre del 2008, Padoa-Schioppa notava: "Nel vedere avverarsi una profezia-monito c'è più amarezza che soddisfazione. Parlai, all'inizio dell'euro, dei pericoli di 'una moneta senza Stato'. Ed è chiaro che ci voleva più Stato europeo, non meno moneta europea: senza l'euro l'Europa vivrebbe oggi giorni di catastrofe. Una delle ragioni del discredito delle classi dirigenti nazionali e della crisi della politica è che si continua ad alimentare l'illusione che i poteri nazionali siano in grado di affrontare problemi (energia, clima, finanza, sicurezza, immigrazione, beni primari) che sono non nazionali, ma continentali e mondiali".

Queste parole, pronunciate prima dello scoppio della crisi del debito sovrano, sono quanto mai attuali. Occorre continuare ad accrescere il coordinamento delle politiche economiche e strutturali e gli incentivi alle riforme, passare da una gestione di tipo intergovernativo basata sulla *peer review* delle politiche nazionali all'elaborazione di vere e proprie politiche comuni. Vanno precisati i contorni, definiti i tempi di attuazione, del progetto di un bilancio pubblico comune dell'area dell'euro.

Riforme economiche e politiche non sono tra loro indipendenti: la fiducia nelle prospettive dell'Unione economica e monetaria trarrebbe grande beneficio da nuovi concreti passi nella direzione dell'integrazione politica, anche settoriali. In un saggio di quarantacinque anni fa (*Tecnologia ed economia nella controversia sul divario tra America ed Europa*) Nino Andreatta già sottolineava quanto sia importante una seria valutazione delle "conseguenze negative dell'esistenza di una pluralità di politiche di acquisto delle amministrazioni nazionali, politiche che sollecitano un inefficiente moltiplicarsi di sforzi di ricerca nei singoli paesi e rallentano la crescita delle dimensioni dei mercati". La riflessione sull'opportunità, sulla necessità di superare lo stadio del confronto e della cooperazione e passare alla messa in comune da parte dei nostri Stati nazionali di istituti e politiche che hanno impatti di rilievo anche sui bilanci pubblici – in campi diversi quali difesa, ricerca scientifica, infrastrutture (non solo materiali) e altri settori fondamentali dell'attività pubblica – procede da tempo, è matura per sfociare in un concreto processo di riforma.

Ignazio Visco

Le discussioni

UN PATTO PRE-COSTITUZIONALE PER L'UNIONE POLITICA FEDERALE DELL'EUROZONA

Nell'attuale quadro mondiale, caratterizzato da forti tensioni e rapidi mutamenti, l'Europa continua ad essere bloccata non solo dalla crisi economica e finanziaria (non certo superata, nonostante i timidi segnali di ripresa), ma ancor di più da una profonda crisi politica e culturale che evidenzia l'impotenza dei singoli Stati e l'insufficienza del livello di integrazione raggiunto. Come ha dimostrato la crisi siriana, gli europei avrebbero bisogno di poter agire come un unico protagonista sulla scena internazionale, ma gli Stati nazionali sono ancora sovrani nel campo della politica estera; e all'unione monetaria non si sono accompagnate né l'unione economica, né quella politica.

Pertanto, benché vi sia stata *anche* una crisi dei debiti sovrani di alcuni paesi dell'eurozona, questa non è stata l'unica causa delle difficoltà europee. La radice della crisi sta nella divisione che ancora perdura. E' la divisione che impedisce la nascita di *una politica europea*. L'Unione monetaria non è che la cartina di tornasole di questa situazione: avendo rinunciato alle monete nazionali per dar vita ad una moneta unica i paesi dell'euro hanno creato un sistema profondamente interdipendente; ma lasciando ai governi nazionali la sovranità nelle scelte di politica economica hanno impedito l'avvio di una politica economica europea e hanno così posto le basi per un aumento del divario tra paesi più stabili e virtuosi e paesi con un sistema socio-politico più fragile, minando alla base la solidità dell'euro.

La crisi ha pertanto dimostrato che l'Europa non si salva se non completa la sua integrazione con l'unione politica. L'avvio della nascita di quest'ultima si è rivelato essere anche la condizione necessaria per

completare l'unione monetaria e realizzare l'unione bancaria, quella fiscale, quella economica: nella misura in cui è necessario rendere strutturale, istituzionalizzandola, la solidarietà tra i paesi membri, è necessario anche che ciascuno rinunci ad un'ulteriore porzione di sovranità e accetti di trasferire parte dei suoi poteri ad un governo sovranazionale.

Ad oltre sessant'anni dalla Dichiarazione Schuman che sanciva l'avvio del processo di unificazione, proponendo la nascita della CEEA come primo passo per la creazione della federazione europea, è dunque venuto il momento di realizzare questo obiettivo.

I problemi del passaggio dall'unione monetaria all'unione politica federale.

Non ci sono precedenti nella storia: quello europeo è il primo tentativo di costruire in modo democratico un governo sovranazionale, e ciò spiega le difficoltà e la lentezza del processo, e spiega anche le ragioni per cui è stato così determinante il quadro di potere esterno all'Europa per costringere i paesi, impotenti di fronte alle nuove sfide, a progredire nell'integrazione.

Rispetto al passato, l'Europa si trova oggi in una situazione in cui è più evidente l'alternativa tra "unirsi o perire". Ma il passaggio all'unione politica è reso ancor più difficile che in passato dal fatto che il quadro dell'Unione europea non coincide con quello in cui è possibile fare il salto federale. Alcuni Stati, rifiutando la possibilità di adottare l'euro, hanno esplicitato la loro assoluta opposizione ad ogni ulteriore trasferimento di sovranità. La questione della creazione dell'unione politica non si può dunque affrontare in termini di conferimento di maggiori poteri e maggiori risorse alle istituzioni comunitarie. Queste ultime rappresentano, e rispondono, a *tutti* gli Stati e non possono, pertanto, *sic et simpliciter*, essere preposte al governo dell'eurozona. O si differenziano le istituzioni europee a seconda del contesto in cui operano (una differenziazione, quindi, di poteri, di funzioni e di composizione); oppure diventa necessario duplicare le istituzioni, creandone nuove *ad hoc* per l'eurozona. L'ulteriore possibilità sarebbe l'uscita dei paesi che rifiutano l'euro dal quadro dell'Unione; ma al momento non sembra una via praticabile, sia perché dipende da una decisione di questi ultimi (innanzitutto della Gran Bretagna, che però non ha interesse a farlo in tempi brevi), sia perché tra i paesi dell'Unione troppi temono che questa opzione indebolisca il mercato unico, e non intendono al momento favorirla. Lo scopo è infatti quello di riuscire a conciliare l'unità politica dell'eurozona con la salvaguardia e il buon funzionamento del quadro comunitario.

In questo difficile contesto l'impulso al cambiamento deve venire principalmente dagli stessi paesi dell'area euro. Le istituzioni europee, infatti, pur avendo dimostrato di comprendere chiaramente il problema, e pur avendo presentato analisi lucide e importanti, innanzitutto non hanno il potere per imporre cambiamenti istituzionali e inoltre non sono in grado, per le ragioni prima evidenziate, neanche di fare proposte autonome decisive. Soprattutto la Commissione è in grave difficoltà nel pensare il proprio ruolo rispetto all'Unione nel suo complesso e rispetto all'eurozona.

Tra i governi, solo la Francia e la Germania sembrano porsi concretamente il problema, ma le loro posizioni sono tradizionalmente molto distanti. La Francia è da sempre favorevole ad un consolidamento dell'eurozona con istituzioni *ad hoc*, ma le concepisce in termini intergovernativi: il Consiglio dei paesi euro potenziato con funzioni di governo (ma sempre pensato in termini di coordinamento tra governi nazionali) e un parlamento in rappresentanza dei parlamenti nazionali, eletto, quindi, non direttamente, ma nominato da questi ultimi. La Germania, viceversa, è sempre stata preoccupata dell'integrità del mercato unico, ha sempre pensato all'evoluzione dell'Unione nel suo insieme e si è sempre dichiarata favorevole all'unione politica, concependola in termini di maggiori poteri del Parlamento europeo e di trasformazione della Commissione in un vero governo e del Consiglio in una Camera degli Stati.

Entrambi gli approcci si sono rivelati inadeguati per rispondere all'esigenza di consolidare il quadro dell'unione monetaria. Ma la profonda preoccupazione di riuscire a rispondere alla crisi è condivisa dai due paesi (che hanno annunciato che faranno proposte specifiche per l'eurozona in primavera), ed è per questo che un punto di incontro può essere possibile. Da parte sua, la Francia sembra aver accettato il confronto sulla necessità in tempi rapidi e sulle caratteristiche dell'unione politica, rinunciando all'idea di un parlamento specifico e diverso da quello europeo per i paesi euro. La Germania, che ha già accettato di differenziare ulteriormente il quadro dei paesi euro da quelli non-euro con la creazione di strumenti di solidarietà oltre che con la precisazione di nuove regole, ultimamente, nelle parole della cancelliera Merkel, si è espressa a favore di un rafforzamento della capacità di governance del Consiglio dei paesi euro, mettendo in secondo piano l'idea di un rafforzamento in questo ambito della Commissione. I due paesi sembrano quindi poter convergere verso una posizione comune.

Nel quadro delle proposte in discussione *i punti di possibile accordo più significativi sarebbero il potenziamento del coordinamento dei governi dell'eurozona (tramite il Consiglio dei paesi euro o anche a partire dal board of governors del Meccanismo europeo di stabilità), la creazione di un bilancio aggiuntivo dell'eurozona, dotato di risorse proprie, sia per poter intervenire in caso di shock asimmetrici sia per poter lanciare una politica solidale e di crescita comune, e il controllo parlamentare, tramite il Parlamento europeo in composizione ristretta, dell'azione del governo dell'euro.*

Si tratta di opzioni che hanno l'enorme vantaggio di essere conseguibili in tempi brevi, perché, quantomeno per i passi iniziali, possono essere introdotte tramite trattati *ad hoc* e procedure di revisione semplificata dei trattati dell'Unione (sul modello di quanto avvenuto per il MES), aggirando, quindi, il rischio di imbarcarsi subito, in questa fase ancora incerta, in riforme radicali dei trattati che costituirebbero un'incognita. E al tempo stesso non sono affatto minimaliste perché hanno la potenzialità di sbloccare in modo decisivo la situazione e avviare una transizione rapida e incisiva verso la nascita di una vera unione politica. I punti nodali di questa possibile piattaforma sono, da un lato, l'attribuzione alle istituzioni dell'eurozona di un potere fiscale (sia nel senso della facoltà di riscuotere imposte – che possono essere stabilite *ex novo ad hoc*, come ad esempio una *carbon tax*, e/o essere costituite sulla base di una nuova ripartizione di tasse già in vigore – sia per quanto riguarda l'emissione del debito, tramite specifici bond) unitamente a quello di utilizzare queste risorse per metter in atto politiche comuni; dall'altro l'esigenza (che diventa ineludibile) di trovare le modalità di un controllo democratico di tale potere. Ciò può avvenire solo risolvendo la questione (per quanto complessa) di una differenziazione all'interno del PE affinché il controllo del governo dell'euro sia nelle mani dei rappresentanti dei cittadini direttamente coinvolti (sia perché chiamati a contribuire con la fiscalità, sia perché destinatari delle decisioni di politica economica).

Se si concretizzasse una convergenza, innanzitutto tra Francia e Germania, sulla soluzione di questi due nodi cruciali, si sancirebbe la nascita di un effettivo embrione di *potere europeo*, fondato su un governo provvisorio ma effettivo. Nel nuovo quadro diventerebbe pertanto più semplice confrontarsi sull'architettura istituzionale definitiva dell'unione federale, sull'evoluzione e sul ruolo della stessa Commissione europea, sul trasferimento della competenza e dei relativi poteri nel campo della politica estera e di sicurezza alla nuova unione europea.

Le ragioni della necessità di un patto pre-costituzionale.

Affinché, nell'ambito dell'eurozona, possa davvero realizzarsi una convergenza su questo tipo di posizioni, è necessario che nel dibattito tra Francia e Germania si inserisca un ulteriore interlocutore, capace di immettere nel confronto la visione federalista e di dare consistenza a questa prospettiva nel momento in cui si tratterà di decidere. Il rischio è infatti che, di fronte alla difficoltà, per entrambi i paesi, di convergere verso un compromesso comunque difficile, Francia e Germania scelgano di rimandare ancora una volta la decisione. L'Italia è l'unico paese che può svolgere questo ruolo di mediazione e stimolo, come ben ha dimostrato di capire il Governo in carica. Un'iniziativa italiana è pertanto decisiva, e una prima occasione potrebbe essere la preparazione delle Assise interparlamentari che la mozione del Parlamento italiano, approvata lo scorso giugno, chiede al Governo e alle Camere di convocare prima delle elezioni europee. Questa assemblea, cui dovrebbero innanzitutto partecipare i rappresentanti nazionali ed europei dei paesi dell'eurozona, potrebbe già porre il problema, e discutere le linee generali, dell'adesione – da parte dei paesi euro e di quelli che sono in procinto di entrare nell'unione monetaria, o, in mancanza di accordo condiviso, anche solo dai paesi disposti ad avviare il processo – ad un patto pre-costituzionale, che inquadri le decisioni in corso per il consolidamento dell'eurozona in una prospettiva federale, in questo modo dando loro forza e credibilità. L'iniziativa servirebbe dunque sia a preparare il terreno per la nascita del *governo provvisorio dell'eurozona*, con le caratteristiche che si delineavano prima, sia per rendere evidente il suo vero significato politico e indicare la direzione del suo completamento. Un dibattito di questa natura trasformerebbe le elezioni europee del maggio del 2014 in una grande occasione di democrazia, mentre il semestre di presidenza italiana dell'UE, più volte richiamato anche dal Presidente del consiglio come opportunità per far avanzare l'unione politica, diventerebbe l'occasione per siglare poi questo patto pre-costituzionale.

L'iniziativa di convocare a Roma le Assise interparlamentari e di impegnarle su questo terreno avrebbe anche un ulteriore vantaggio: il passaggio all'unione politica è impensabile senza un dibattito pubblico e senza il coinvolgimento dei cittadini, anche tramite i mezzi di informazione. Sarebbe l'occasione giusta per presentare all'opinione pubblica il vero volto dell'Europa: un progetto di civiltà, che prefigura, come modello di pace e di solidarietà, la possibilità dell'allargamento del-

l'orbita della democrazia fino a rendere concreta l'ipotesi di una comunità globale. E al tempo stesso l'unica possibilità, per gli europei, di poter contare e avere un ruolo nel mondo delle grandi potenze continentali.

La natura del patto pre-costituzionale.

Il patto pre-costituzionale che i paesi dell'euro dovrebbero discutere e sottoscrivere non potrà già delineare nei dettagli l'architettura istituzionale definitiva dell'unione federale. Se così fosse vorrebbe dire che ci sarebbe sin da ora l'accordo di massima sul modello finale da adottare. Dovrà, però, indicare l'impegno, da parte dei paesi che lo sottoscriveranno, di portare a termine la costruzione dell'unione politica federale, evidenziando così il senso profondo delle riforme che si vogliono attuare nell'eurozona; e dovrà contenere i riferimenti ai passaggi chiave istituzionali per avviare tale costruzione, e le possibili procedure.

Il patto dovrà innanzitutto prevedere una premessa con cui esplicitare il fatto che l'obiettivo che i paesi aderenti si ripropongono è quello di portare a compimento il processo di unificazione europea avviato il 9 maggio del 1950 con la Dichiarazione Schuman, che proponeva di dar vita alla CECA come primo passo per la creazione della federazione europea. Il consolidamento dell'unione monetaria attraverso la progressiva realizzazione dell'unione politica federale è infatti il solo modo per salvaguardare il progetto di unificazione europea. Se crollasse la moneta, l'intera costruzione comunitaria si disgregherebbe e l'Europa si ritroverebbe preda dei nazionalismi e della competizione tra Stati. L'unità europea, che oggi si concretizza nell'unione politica dell'eurozona, è l'unico vero antidoto alla tragedia della divisione e delle contrapposizioni ed è il solo modo per rendere impossibile la guerra tra europei. Nella premessa dovranno anche essere evidenziati i valori condivisi e le scelte comuni sul piano della politica internazionale e su quello sociale ed economico che sottendono la costruzione europea. In particolare dovrà essere evidenziata la vocazione alla pace da cui nasce l'Europa unita, e conseguentemente la sua propensione a contribuire a costruire le fondamenta di una solida cooperazione internazionale. Sul piano delle scelte interne è importante che si richiamino l'esigenza di promuovere un modello di sviluppo sostenibile sul piano ambientale e su quello dei rapporti intergenerazionali, la volontà di difendere e migliorare lo Stato sociale e le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, proprio per non ipotecare il futuro dei giovani.

Così facendo si potrà innescare, di fatto, la presa di coscienza che esiste un *demòs* europeo in formazione, che condivide storia, valori, modelli, interessi. Un popolo che, se si creano l'occasione e il contesto giusti, può sviluppare la consapevolezza della propria identità e presentarsi al mondo come una comunità di destino.

Fatta questa premessa il patto dovrà concentrarsi sulle riforme necessarie per rendere irreversibile l'unione tra i paesi dell'euro (un'unione aperta ai paesi che vorranno adottare la moneta unica e dividerne le implicazioni politiche). Dovrà quindi prevedere i seguenti punti minimi:

a) l'indicazione delle riforme istituzionali per consolidare in tempi brevissimi l'unione monetaria e per indirizzarla verso l'obiettivo dell'unione politica federale. In particolare dovranno essere specificati gli strumenti di governo indispensabili per superare l'attuale configurazione dell'UEM, fondata sulla creazione di vincoli reciproci a fronte del mantenimento a livello nazionale dei meccanismi di decisione e di legittimazione. Il nuovo assetto non potrà infatti prescindere dall'attribuzione, a livello europeo, di un potere decisionale e di un controllo democratico che permettano di attuare una politica economica comune, al di là del coordinamento delle politiche nazionali. Il primo pilastro sarà pertanto la creazione del bilancio aggiuntivo *ad hoc* dell'eurozona, *dato di risorse proprie* inizialmente minime ma sufficienti per realizzare gli interventi sia di stabilizzazione dell'area euro sia di politica economica oggi impossibili. Riguardo alle entrate che andranno a comporre tale bilancio dovrà essere garantito all'organo di governo dell'Eurozona un potere di decisione sulla loro natura, ossia su quanto deriverà da entrate fiscali e da quali entrate fiscali (inclusa la possibilità di istituire nuove tasse *ad hoc* e/o di concordare nel quadro del semestre europeo, sotto il coordinamento della Commissione europea, la ripartizione tra eurozona e paesi membri di alcune imposte) e quanto dovrà essere raccolto tramite emissione di debito, a fronte di specifiche politiche di investimento. Parallelamente dovranno essere indicate le modalità di controllo democratico di questa nuova prerogativa dell'eurozona, concordando innanzitutto il funzionamento del Parlamento europeo in composizione ristretta (si tratti di attribuire ad una commissione *ad hoc* all'interno del PE, composta dai deputati della zona euro, il potere di voto sulla materia, oppure di istituzionalizzare una sottoformazione del parlamento, composta sempre dai deputati dei paesi euro del PE). Inoltre dovranno essere stabilite le prerogative di tale assemblea relativamente al bilancio, accrescendone i poteri rispetto agli

attuali detenuti dal PE circa il bilancio comunitario. Servirà, infatti, una legittimazione parlamentare anche sulle scelte relative alle entrate, e non più solo sulle decisioni di spesa, associando in questo iter i parlamenti nazionali e rafforzando in senso democratico il coordinamento dei bilanci nazionali con quello dell'eurozona.

La creazione di un embrione di potere fiscale e di controllo parlamentare democratico sono, in questa fase, i primi passi indispensabili per consolidare l'unione monetaria e per avviare la nascita dell'unione politica federale dell'eurozona;

b) le procedure con cui attuare le riforme istituzionali del punto precedente. La questione del metodo con cui procedere all'integrazione politica è essenziale ed è strettamente legata al grado di volontà politica dei paesi che intendono aprire tale processo. Alcune delle modifiche che si vogliono introdurre potrebbero essere apportate tramite la stipulazione di un trattato internazionale tra i paesi interessati, unita a revisioni semplificate dei trattati comunitari, come accaduto per il trattato che istituisce il MES. Rientrano in questa sfera alcuni passaggi iniziali per l'istituzione di un bilancio aggiuntivo dell'eurozona. Questo primo passo, realizzabile in tempi rapidi e interamente sulla base della volontà politica dei paesi che lo vogliono, potrebbe essere necessario preliminarmente per creare una situazione più favorevole agli avanzamenti successivi. Tuttavia, proprio per la valenza politica delle riforme individuate, è senz'altro necessario che, quantomeno in seconda battuta, si scelga la via di associare i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e la stessa Commissione in un processo che integri le riforme dell'eurozona nel quadro dei Trattati dell'Unione, e ne stabilisca i rapporti con i paesi al di fuori della zona euro. La prima possibilità, sotto questo profilo, è quella di scegliere il sistema della Convenzione prevista dal Trattato di Lisbona. Una tale convenzione dovrebbe innanzitutto ricevere il mandato preciso di elaborare una riforma del governo dell'eurozona che includa la creazione di un potere fiscale e il controllo di tale potere da parte del Parlamento europeo in composizione ristretta e con poteri accresciuti. Inoltre dovrebbe risolvere la questione centrale che frena il processo di integrazione differenziata, ossia quella relativa alla possibilità che le successive riforme riguardanti l'eurozona possano essere decise all'interno di questo quadro ristretto. A questo proposito, alcuni studiosi ipotizzano la possibilità di procedere al consolidamento dei trattati internazionali attuali (MES e Fiscal Compact) in un Protocollo sull'Unione economica e monetaria annesso al TFUE, creando una procedura specifica di revisione di questo protocollo che

autorizzi gli Stati membri dell'UEM a modificare il TFUE nelle disposizioni dedicate specificamente all'UEM senza bisogno di una ratifica da parte degli Stati membri che non partecipano all'Unione economica e monetaria¹. Infine dovrà affrontare il problema del riassetto complessivo dell'UE alla luce della riforma dell'eurozona. Una simile procedura per la revisione dei trattati richiederebbe inevitabilmente l'accordo con i paesi al di fuori della zona euro, *in primis* la Gran Bretagna, se non altro nella inevitabile conferenza intergovernativa che seguirebbe questo tipo di convenzione. Se un tale accordo tra tutti i paesi dell'Unione non fosse possibile, i paesi che intendono procedere alle riforme in oggetto potrebbero convocare una convenzione costituente composta dai soli rappresentanti nazionali ed europei di tali paesi, stabilendo i modi di coinvolgimento della Commissione e individuando anche le soluzioni politiche e istituzionali per rendere compatibile il nuovo quadro dell'eurozona integrata politicamente con il quadro comunitario dell'attuale Unione europea. Evidentemente quest'ultima possibilità di riforma e di convenzione non è prevista dai trattati in vigore, così come è chiaro che il nuovo assetto dell'eurozona che ne uscirà non potrà essere subordinato all'approvazione unanime da parte di tutti i ventotto membri, prima in una conferenza intergovernativa e poi tramite i rispettivi iter nazionali. La convenzione dovrà pertanto elaborare anche le clausole per l'entrata in vigore previa ratifica di una maggioranza dei paesi dell'eurozona delle proposte che concernono le riforme all'interno dell'area euro, e prevedere le modalità di approvazione da parte dei paesi non euro delle parti che riguardano il nuovo assetto dell'Unione europea. La possibilità che questo iter funzioni è legato *esclusivamente* alla volontà politica dei paesi interessati.

In conclusione, se nei paesi dell'eurozona, con il supporto delle istituzioni europee, si riuscirà a dar vita ad un patto di questa natura, richiamando di fronte ai cittadini anche i valori profondi e il significato della costruzione europea, il clima politico cambierà radicalmente e la crescente sfiducia dell'opinione pubblica verso l'Europa potrà nuovamente convertirsi nell'adesione ad uno straordinario progetto di crescita sociale, politica e culturale.

Luisa Trumellini

¹ Vedi Thierry Chopin, Jean-Francois Jamet, Francois Xavier Priollaud, *Riformare il processo decisionale europeo: legittimità, efficacia, chiarezza*, Il Federalista, 55, n. 2-3 (2013), pp. 115-136.

SOLIDARIETA' NELLA STABILITA': UN BILANCIO AGGIUNTIVO PER L'EUROZONA

Il bilancio federale americano prima della Grande depressione e il bilancio dell'Unione europea prima della Grande recessione.

La crisi finanziaria scoppiata nel 2008 ha provocato quella che, richiamando la Grande depressione degli anni '30 del secolo scorso, è correntemente definita Grande recessione. Il richiamo suggerisce un confronto con gli USA che, in questo caso, è utile per più di una ragione. Nel 1929, il bilancio del governo federale americano era pari a circa il 2,5% del PIL¹, mentre nel 2008 il bilancio dell'UE è stato pari all'1,05%. Apparentemente, dunque, il bilancio federale americano era più del doppio di quello europeo e quindi meglio attrezzato per far fronte alla crisi economica di allora. Questo, però, è solo parzialmente vero e, soprattutto, cela la differente politica economica seguita allora dagli USA rispetto a quella seguita oggi dall'UE. È parzialmente vero perché occorre fare un paragone tra bilanci omogenei, tenendo conto che a carico del bilancio federale americano vi era già la politica di difesa, mentre questa competenza è esclusa dal bilancio europeo. Inoltre, quest'ultimo deve chiudere in pari e quindi, non emettendo debito, non ha interessi passivi a proprio carico. Pertanto, escludendo la difesa, che nel 1929 rappresentava il 49,8% del bilancio federale (il 66,6%, escludendo gli interessi sul debito), il bilancio americano era pari all'1,25% del PIL e allo 0,84% escludendo gli interessi e perciò addirittura inferiore a quello europeo attuale². Il confronto, cela una differenza importante tra i due continenti, in quanto con il *New Deal* di Roosevelt il bilancio federale USA è successivamente aumentato per farsi carico del-

¹ La spesa pubblica degli Stati federati e dei governi locali era invece pari al 7,5% del PIL. La spesa pubblica federale rappresentava, quindi, il 23% del totale e quella dei governi locali il 77%. Oggi, i rapporti si sono rovesciati: su una spesa pubblica complessiva pari al 37% del PIL, il governo federale assorbe il 78% e i governi statali e locali il 22% del totale.

² Se a quest'ultimo aggiungiamo le politiche europee finanziate dalla BEI (0,6% del PIL dell'UE) e gli esborsi dovuti alle politiche degli aiuti a titolo degli interventi dell'EFSSF e del MES, l'incidenza delle politiche europee supera largamente quella del governo federale americano prima della Grande depressione.

la politica di sostegno di alti livelli di attività economica e della piena occupazione dell'economia americana in quanto tale. Il *New Deal* ha rappresentato una svolta importante: esso è stato il secondo dei tre passaggi che hanno accompagnato il consolidamento della federazione americana, superando la prova della *solidarietà* tra i cittadini dei diversi Stati membri³. L'UE, invece, pur essendo più integrata, sul piano economico, degli USA degli anni Trenta, non riesce a compiere il salto verso la solidarietà *europea*. Infatti, come hanno dimostrato le trattative relative al ciclo finanziario 2014-20, la politica europea non solo ha ridotto il bilancio europeo, ma fa pesare unicamente sugli Stati già finanziariamente deboli l'onere, oltre che del risanamento, anche della crescita economica.

Il bilancio dell'UE e la necessità di dotare l'eurozona di un bilancio autonomo aggiuntivo, per conciliare solidarietà e stabilità.

Il Patto di stabilità e crescita e la politica economica suggerita dalla Commissione europea si adattano più a paesi che fanno parte di un sistema di cambi fissi che di una “vera unione economica e monetaria”. I paesi che si trovano soggetti, contemporaneamente, a uno shock economico negativo e a un alto livello di deficit e debito pubblici, devono sostenere da soli il costo dell'aggiustamento. Infatti, l'attuale bilancio europeo non è considerato uno strumento di politica economica, bensì un meccanismo redistributivo. Le trattative sul ciclo finanziario 2014-20 hanno evidenziato che esso è visto dagli Stati membri come il sistema delle requisizioni in vigore negli Stati Uniti prima della Convenzione di Filadelfia, più che come uno strumento in grado di assicurare la stabilità europea del reddito e dell'occupazione. Del resto, in un quadro intergovernativo, le istituzioni europee possono promuovere solo misure di contenimento della spesa pubblica e di liberalizzazione dei mercati dei prodotti e dei fattori di produzione, in particolare del lavoro. Di conseguenza, le decisioni sulla governance economica europea, dal punto di vista ideologico, sono giustamente criticate come neo-liberiste, ma occorre ricordare che le istituzioni europee non sono dotate del potere e delle risorse necessarie per compiere scelte tra diverse alternative di politica economica, sostenendo ad esempio una politica di crescita. Purtroppo, chi critica le politiche promosse dall'UE, gene-

³ La prima prova è stata quella della guerra civile e la terza l'assunzione di responsabilità mondiali dopo il secondo dopoguerra (C. Kupchan, *La fine dell'era americana*, Milano, Vita e Pensiero, 2003).

ralmente, si limita a chiedere di togliere i vincoli a debito e deficit pubblici, se non l'uscita dall'euro *tout court*, piuttosto che sostenere il rafforzamento dei poteri dell'UE. Di fronte a questa situazione, il Presidente della Repubblica francese e il Presidente del consiglio italiano hanno rilanciato l'obiettivo dell'unione politica europea e del bilancio dell'eurozona, senza indicare con precisione un calendario e i passi da compiere. Occorre, quindi, cercare di individuare quali possano essere le tappe e i tempi del processo, cogliendo la fase favorevole che si sta aprendo. Si ritiene qui che l'obiettivo in grado di determinare un avanzamento nel processo di unificazione europea sia quello di dotare i paesi dell'euro-zona e quelli che vorranno aderire, di un bilancio aggiuntivo per completare l'unione monetaria con quella economica. L'obiettivo di un bilancio aggiuntivo richiederà una modifica dei trattati, ma si può prevedere una tappa intermedia, a trattati invariati, comunque decisiva ai fini dell'obiettivo da raggiungere. Al fine di precisare i passi da compiere nel breve e nel medio periodo, occorre però che sia chiarita una serie di questioni preliminari.

Un "bilancio" o un "fondo"? Le tappe per l'istituzione del fondo e del bilancio.

Innanzitutto ci si deve chiedere se occorrerà chiamarlo *bilancio*, oppure *fondo*. La risposta dipende dai tempi richiesti dall'iniziativa e quindi dal quadro istituzionale di riferimento. Se si vuole dare una risposta, in tempi brevi, alla crisi economica, è necessario individuare un'iniziativa attuabile nel quadro dei trattati esistenti, eventualmente preceduta da una modifica, con procedura semplificata, dell'art. 136 TFUE. In una prima fase si potrebbe istituire un Fondo specifico limitato ai paesi dell'eurozona, in quanto i trattati non prevedono la possibilità di dar vita formalmente ad un bilancio che comprenda solo una parte dei paesi membri dell'UE⁴. In una seconda fase – compresa tra il 2016, quando scatterà la clausola di revisione del bilancio europeo e i parlamenti nazionali parteciperanno a una conferenza inter-istituziona-

⁴ Questo non significa che il primo passo sia irrilevante. Anzi, è quello determinante, perché prevede l'intervento del Parlamento europeo nella decisione sul finanziamento del *fondo*. Infatti, diversamente da quanto prevede il *Blueprint* della Commissione europea (2012), il *fondo* non dovrà essere finanziato da contributi nazionali, ma esclusivamente con risorse proprie. Si tratterebbe di ipotizzare una soluzione simile a quella adottata per il Fondo europeo di sviluppo – attualmente finanziato e gestito direttamente dagli Stati nazionali – che, in seguito ad una risoluzione del Parlamento europeo del 1993, si è convenuto di inserire in un capitolo *ad hoc* del bilancio UE.

le per valutare il rapporto del Gruppo di lavoro sulle risorse proprie, e il 2017, anno in cui il *Fiscal Compact* e il Meccanismo europeo di stabilità dovranno essere integrati nei trattati – occorrerà modificare i trattati in vista del conferimento di maggiori poteri di bilancio in capo alle istituzioni europee.

Gli obiettivi del fondo e del bilancio. Vincoli e tempi di attuazione.

La seconda domanda cui rispondere, riguarda gli obiettivi che devono essere affidati al Fondo. La risposta qui avanzata si basa sulle indicazioni contenute nel *Blueprint* della Commissione e nel documento presentato dal Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy⁵. Si tratta dell'obiettivo della stabilità del reddito e dell'occupazione da perseguire nel caso di shock asimmetrici che colpiscano uno o più Stati membri. Nel corso della prima tappa, il Fondo co-finanzierà prioritariamente politiche d'investimento e di sostegno del reddito dei disoccupati, in compartecipazione con gli Stati di volta in volta coinvolti in una crisi economica, per un periodo *limitato di tempo* e in base ad un programma concordato con la Commissione. Quest'ultimo potrà includere anche le "intese contrattuali" per l'attuazione delle riforme strutturali. L'obiettivo deve però essere quello di anticipare i tempi, rispetto a quelli previsti dalla Commissione. Nel corso della seconda tappa, il Fondo sarà trasformato in un vero e proprio *bilancio*, con il potere di indebitarsi, e in grado di intervenire nel caso di crisi economiche che interesseranno l'intera eurozona e di fornire beni pubblici europei. Si ritiene però che, per evitare fenomeni di *moral hazard*, la capacità d'indebitamento dovrà avere dei limiti costituzionali. Si propone, pertanto, che quanto previsto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) sui limiti massimi di deficit per i bilanci nazionali, sia esteso anche all'"eurozona plus", il cui bilancio aggiuntivo non potrà incorrere in un deficit strutturale superiore allo 0,5% del PIL. L'istituzione di un bilancio specifico per l'"eurozona plus" è anche la condizione per la realizzazione, oltre che dell'unione economica, di una reale unione bancaria europea: come ha dimostrato, tra le altre, l'esperienza della crisi delle *Savings & Loans* americane negli anni Ottanta del secolo scorso, solo un bilancio

⁵ Presidenza del consiglio europeo, *Rapporto finale. Verso un'autentica unione economica e monetaria*, Bruxelles, 5 dicembre 2012; Commission européenne, *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie - Lancer un débat européen*, COM(2012) 777 final/2, Bruxelles, 30 novembre 2012.

federale può conferire la necessaria credibilità ad un eventuale fondo assicurativo europeo dei depositi bancari. Si ritiene inoltre che, in pari tempo, il Trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità, premessa per l'istituzione di un Tesoro europeo, debba essere integrato nei trattati esistenti, insieme al *Fiscal Compact*. Questa decisione, che potrà comportare il riconoscimento, in capo alla Commissione, del potere formale di imporre la revisione dei bilanci nazionali, aprirebbe la via all'istituzione dello *European Redemption Fund* (ERF) proposto dal Consiglio degli economisti tedeschi, sostenuto dal Parlamento europeo con la risoluzione del 20 novembre 2012 e dal *Blueprint* della Commissione europea del 28 novembre 2012. La garanzia del servizio del debito conferito all'ERF sarà quella prevista dal Consiglio degli economisti tedeschi. Questi passaggi richiederanno la convocazione, entro il 2017, di una Convenzione europea incaricata di modificare i trattati esistenti.

Come finanziarlo?

La terza domanda cui occorre rispondere è quella relativa al suo finanziamento. Si tratta di prendere in esame due alternative: la prima è quella di introdurre una specifica imposta europea, come la *carbon tax* o la tassa sulle transazioni finanziarie, limitata ai paesi partecipanti; la seconda invece è quella di affermare un *principio istituzionale* in senso stretto, che tiene conto del fatto che il Parlamento europeo è l'unico parlamento in Europa che ha voce in capitolo per quanto riguarda le spese, ma non per quanto riguarda le entrate⁶. In questa seconda ipotesi, il passo – minimo – da compiere sarebbe dunque quello di riconoscere in capo al Parlamento europeo il potere di co-decidere con i parlamenti nazionali l'assegnazione di risorse autonome al Fondo aggiuntivo dell'eurozona. Si tratterebbe, in sostanza, di riprendere l'idea formulata a suo tempo da Albertini, secondo cui la ripartizione del gettito fiscale tra il livello nazionale e quello europeo dovrebbe essere l'esito di un voto sia del Parlamento europeo sia dei parlamenti nazionali. Poiché la proposta relativa alla prima tappa prevede che si agisca nel quadro dei trattati esistenti, se il Parlamento europeo non potesse votare nella configurazione degli Stati che aderiranno all'iniziativa, in alternativa, si potrebbe pensare ad una Commissione *ad hoc*, istituita al suo interno, che comprenda solo parlamentari dell'eurozona, sul modello britannico dei *Grand Committees*. Nel corso della seconda tappa, occorrerà che i trattati pre-

⁶ Commissione per i bilanci del Parlamento europeo, *Documento di lavoro n. 1 relativo al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, 1 dicembre 2011.

vedano esplicitamente che il voto sul *bilancio* riguardi il Parlamento europeo nella configurazione degli Stati partecipanti.

Il gettito di quale imposta deve essere ripartito?

La proposta di co-decisione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali sulla ripartizione dei proventi di un'imposta, tra il livello europeo e quello nazionale, ha come riferimento il sistema delle "imposte comuni" in vigore in Germania. In questo Stato membro, la ripartizione dei proventi di alcune imposte di maggior gettito, come l'IVA, è decisa dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*. Nel nostro caso, si tratta di valutare, con attenzione, due possibili alternative. La prima riguarda l'utilizzo del gettito della tassa sulle transazioni finanziarie, mentre la seconda riguarda l'utilizzo del gettito dell'IVA. La prima alternativa ha il vantaggio di riguardare una tassa che riscuote un ampio consenso nell'opinione pubblica, individua una nuova base imponibile e, soprattutto, la sua introduzione è in una fase di avanzata attuazione. Occorre però tener presenti le seguenti difficoltà: a) si tratta di un'imposta che dovrebbe essere introdotta da soli undici paesi dell'eurozona; b) alcuni Stati hanno già introdotto un'imposta nazionale sulle transazioni finanziarie, indipendentemente dalla direttiva europea ed hanno già previsto che l'intero gettito affluisca ai bilanci nazionali; c) secondo alcune proposte, parte del gettito dovrebbe affluire al bilancio dell'UE in sostituzione, non in aggiunta, dei contributi nazionali. La seconda alternativa ha, invece, il vantaggio di riferirsi ad un'imposta che già finanzia il bilancio dell'UE e di cui si sta discutendo la riforma. In ogni caso, se i problemi relativi alla tassa sulle transazioni finanziarie dovessero essere risolti, il gettito di quest'imposta potrebbe aggiungersi (o, al limite, sostituirsi) a quello dell'IVA.

Una quota fissa del gettito, o una quota decisa di volta in volta?

Se la via prescelta per il finanziamento del bilancio aggiuntivo è quella della ripartizione del gettito di un'imposta, la domanda cui occorre rispondere riguarda l'eventualità di prevedere fin da subito la quota di gettito che deve essere riservato al livello europeo e quella che deve essere riservata al livello nazionale. Il quesito, così posto, sarebbe contraddittorio rispetto alla proposta di far partecipare il Parlamento europeo, su un piano di parità con le altre istituzioni europee, alla decisione sulla ripartizione del gettito dell'imposta nel frattempo individuata. Pertanto, la proposta di istituzione del Fondo e del suo finanziamento deve lasciare libere le istanze parlamentari di concordare, di vol-

ta in volta, le rispettive quote di gettito fiscale. Questa impostazione è peraltro coerente con le funzioni che si vogliono assegnare al Fondo che s'intende istituire. Va, inoltre, osservato che questa scelta ha delle implicazioni politiche importanti, in quanto rafforza sensibilmente la politicizzazione delle elezioni europee, un indirizzo che comincerà ad affermarsi con le elezioni europee del 2014 quando, per la prima volta, il Presidente della Commissione europea dovrebbe essere scelto in base all'esito delle elezioni europee.

La procedura per l'istituzione del Fondo e il problema dell'iniziativa.

L'ultimo quesito riguarda la procedura che si propone di seguire per l'istituzione del Fondo aggiuntivo per l'"eurozona plus". La proposta è quella di procedere all'avvio di una cooperazione rafforzata che, in ipotesi, dovrebbe fin da subito coinvolgere i paesi dell'eurozona, cui si potranno aggiungere quelli eventualmente disponibili a partecipare. In quest'ultimo caso, trattandosi di paesi che non fanno ancora parte dell'euro, essi dovranno rinunciare allo status di "Stati membri con deroga" prevista dal Trattato di Lisbona. Per quanto riguarda le procedure di voto del Consiglio e del Parlamento europeo, la cooperazione rafforzata dovrà avvenire attuando quanto previsto dalla Dichiarazione n. 40, allegata al Trattato di Lisbona⁷. Se necessario, questa soluzione potrebbe essere preceduta dalla modifica, con procedura semplificata, dell'art. 136 TFUE, per tener conto del fatto che i paesi dell'eurozona devono essere messi in grado di introdurre un Fondo atto a finanziare una politica di stabilità del reddito e dell'occupazione. Il problema, piuttosto, è quello dell'*iniziativa*, in quanto vi deve essere un governo europeo che si faccia promotore della proposta nei confronti degli altri paesi membri dell'eurozona.

Il collegamento tra la politica del Fondo (e, in seguito, del bilancio) e le politiche di bilancio nazionali.

Resta da chiarire quale può essere la procedura da prevedere per stabilire un collegamento tra la politica del Fondo e le politiche di bilancio nazionali. Infatti, posto che il gettito di un'imposta raccolta a livello nazionale dovrà essere ripartito tra quest'ultimo e il livello europeo, i governi dei paesi partecipanti all'iniziativa devono sapere su

⁷ Dichiarazione n. 40 relativa all'articolo 329 del TFUE: "La conferenza dichiara che gli Stati membri, quando formulano una richiesta per instaurare una cooperazione rafforzata, possono indicare se già in quella fase intendono valersi dell'articolo 333, che prevede l'estensione del voto a maggioranza qualificata, o della procedura legislativa ordinaria."

quante risorse potranno contare per il finanziamento delle politiche nazionali *prima* della stesura dei rispettivi bilanci. Il percorso che si può prevedere è che la proposta relativa all'entità del finanziamento del Fondo sia formulata dal Presidente della Commissione europea nel periodo del semestre europeo. Pertanto, l'ammontare delle risorse che affluiscono al Fondo dell'"eurozona plus" dovrebbe essere definito in questa fase. La Commissione invierà la sua proposta al Parlamento europeo e al Presidente dell'Eurogruppo *plus*. Quest'ultimo deciderà nella configurazione dei Ministri delle finanze dei paesi partecipanti. Una volta che si sono espresse le istituzioni europee, si pronunceranno i parlamenti nazionali. La proposta della Commissione europea si intenderà approvata quando la maggioranza dei parlamenti nazionali l'avrà approvata in tempo utile perché i governi degli Stati partecipanti approvino il bilancio per l'anno successivo, il che deve avvenire entro il 15 ottobre di ciascun anno⁸.

Domenico Moro

⁸ Un'alternativa alla procedura di approvazione da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, potrebbe essere quella dell'invio della proposta della Commissione europea alla Conferenza dei rappresentanti parlamentari di cui all'art. 13 del *Fiscal Compact*. Questa soluzione potrebbe essere presa in considerazione una volta che il *Fiscal Compact* sarà stato integrato nei trattati.

L'azione federalista

VERSO L'UNIONE FEDERALE*

L'Europa sta attraversando una fase di instabilità e di incertezza. La stessa Unione europea è in grave difficoltà. La lunga crisi finanziaria, che ha portato con sé stagnazione economica, disoccupazione e frammentazione politica, ha messo in luce non solo i limiti dell'architettura dell'Unione economica e monetaria e la debolezza delle istituzioni dell'Unione, ma anche l'incapacità degli Stati dell'Unione di portare a termine il processo di integrazione europea. Il risultato è che l'Unione europea ha perso la fiducia di molti cittadini.

Se l'Unione europea vuole sopravvivere nei prossimi anni, deve seguire le vie della pace sociale, della prosperità e dell'unità politica attraverso la creazione di un governo democratico. Un'Europa federale con forti istituzioni democratiche è il solo mezzo per fronteggiare questa sfida. L'Europa non sarà unita se non sarà democratica. E non sarà democratica se non sarà una federazione.

Il processo della costruzione di un'unione europea veramente federale può cominciare oggi a partire dall'eurozona e dagli Stati seriamente impegnati ad entrare nell'euro. La responsabilità delle nostre classi dirigenti è quella di fare tutti i passi necessari per risolvere i problemi, mettere ordine negli affari pubblici e ricostruire la fiducia.

Per questo chiediamo con forza ai partiti politici e ai candidati alle elezioni del Parlamento europeo del 2014 di fare del completamento di un'unione federale il tema centrale della loro campagna. Un'elezione con una vera dimensione europea attirerebbe i cittadini e porterebbe ad un'alta affluenza. Per questo motivo giudichiamo positivamente il fatto che i partiti politici europei si accingano a nominare i loro candidati alla presidenza della Commissione e ad altri incarichi.

* Si tratta del Manifesto per le elezioni europee del 2014, approvato all'unanimità dal XXIV Congresso dell'Unione europea dei federalisti, svoltosi a Berlino dal 15 al 17 novembre 2013.

E chiediamo con forza al Parlamento europeo di elaborare le sue proposte sulla struttura dell'unione federale insieme ai rappresentanti dei parlamenti nazionali nel quadro di Assise interparlamentari.

Affrontare la crisi.

I federalisti sono convinti che solo una più profonda integrazione fiscale porterà l'Europa fuori dalla crisi e permetterà la piena espressione del suo potenziale economico e democratico. Questa nuova politica deve concretizzarsi tra gli Stati che hanno adottato l'euro o lo adotteranno a breve.

Innanzitutto, l'eurozona ha bisogno di una vera unione bancaria, che comprenda un meccanismo europeo di risoluzione e un meccanismo federale di garanzia sui depositi bancari. Manca ancora un'azione decisiva per separare la questione dei debiti sovrani da quella dei debiti bancari. La regolamentazione deve essere forte, chiara ed equa. A livello nazionale, la disciplina di bilancio deve essere accompagnata dalle riforme economiche. Sia a livello europeo, sia a livello nazionale, occorre raggiungere un migliore equilibrio tra il consolidamento dei bilanci e gli investimenti per la crescita e l'occupazione: un'unione fiscale non sopravvive senza giustizia sociale. L'obiettivo prioritario deve essere quello di affrontare la disoccupazione giovanile.

E' ormai chiaro che i piani di rilancio meramente nazionali sono stati largamente inefficaci. Solo creando gli strumenti e le risorse per politiche europee comuni in campo economico, industriale ed energetico potremo dare una forte spinta al commercio e alla competitività, stimolare la ricerca e l'educazione, costruire reti transeuropee e completare il mercato unico nell'area dei servizi.

L'UEF valuta positivamente la legislazione già in varata per assicurare la responsabilità di bilancio a livello nazionale ed europeo. Ora chiediamo con urgenza all'eurozona di fare rapidi progressi nell'affrontare il peso del debito che sta compromettendo il futuro di troppi cittadini europei. Abbiamo bisogno di forme adeguate di tassazione europea e di nuovi tipi di strumenti di debito europei per una politica proattiva europea in campo sociale ed economico. Abbiamo bisogno di sostituire il fatto che le politiche siano stabilite sulla base di regole *ad hoc*, con politiche e misure legittimate democraticamente, che includano anche stabilizzatori automatici capaci di stimolare, quando siano rispettate le condizioni e le regole di stabilità di bilancio e siano realizzate le riforme strutturali, la solidarietà e la crescita di un'economia sociale di mercato europea.

Questi passi richiedono la trasformazione dell'eurozona in una vera unione politica. E quegli Stati che non hanno ancora adottato l'euro, ma sono impegnati a farlo, devono essere coinvolti il più strettamente possibile in questo processo di approfondimento dell'integrazione.

La revisione dei trattati.

Il Trattato di Lisbona è stato forzato fino al punto di rottura sotto la pressione della gestione della crisi e la sua revisione è inevitabile se l'Unione vuole superare le sue attuali difficoltà.

Perciò chiediamo che una Convenzione costituzionale abbia inizio al più presto dopo le elezioni del maggio 2014 e non più tardi della primavera del 2015. La Convenzione dovrebbe essere composta da membri del Parlamento europeo, da parlamentari nazionali, dalla Commissione e dai governi nazionali, ma deve raggiungere i mezzi di comunicazione di massa, la società civile e l'opinione pubblica in modo diretto ed efficace. Il suo mandato deve comprendere il compito di spiegare e giustificare le decisioni prese.

L'ordine del giorno della Convenzione deve essere aperto, ma basato su di una strategia coerente volta alla rifondazione e al rinnovamento dell'Unione europea attorno ad una avanguardia federale. Il suo compito sarà quello di elaborare una nuova costituzione che garantisca sia un assetto duraturo al sistema di governo dell'Unione sia una chiara visione del futuro.

Il nuovo trattato deve accrescere ulteriormente la capacità dell'Unione di agire sia al proprio interno che all'esterno. Deve rappresentare una forte cornice costituzionale entro la quale i detentori del potere esecutivo e del potere legislativo devono poter effettuare scelte politiche coerenti ed efficaci. Gli Stati membri devono rispettare i valori ed i principi della loro Unione, e l'Unione europea deve vigilare ed intervenire incisivamente quando le costituzioni nazionali se ne discostano.

E' necessaria una vera politica comune sull'immigrazione e sull'asilo in modo da trasformare l'area di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea in una realtà. Le responsabilità del controllo delle frontiere esterne dell'Unione devono essere condivise in modo adeguato e i diritti umani dei migranti devono essere pienamente rispettati. I diritti consolari della cittadinanza europea dovrebbero essere rafforzati e dovrebbero essere incrementate le posizioni consolari dell'Unione europea. Dovrebbe essere concesso ai cittadini europei che vivono in altri Stati dell'Unione di votare in tutte le elezioni nel paese

di residenza. Gli obiettivi dell'Iniziativa dei cittadini europei dovrebbero essere ampliati e la sua attuazione resa più accessibile.

L'Unione europea non sarà l'attore globale che aspira ad essere se i suoi Stati non assumeranno un impegno più serio nello sviluppare politiche comuni nei campi delle relazioni estere, della sicurezza e della difesa. Attualmente l'Europa non solo non riesce a difendere i propri valori ed i propri interessi, ma non è nemmeno in grado di far emergere le proprie capacità di svolgere un ruolo positivo nel quadro mondiale. I cittadini europei sono fortemente impegnati per la pace.

Al fine di raggiungere questi obiettivi la revisione dei trattati non può fare a meno di adattare le competenze e di aumentare i poteri delle istituzioni europee là dove è necessario.

Il governo federale.

La novità principale della costituzione sarà l'istituzione di un governo federale, con un Ministro del tesoro per l'unione fiscale e monetaria dotato di pieni poteri. L'eurozona deve avere una propria capacità fiscale, in grado di contribuire alla stabilizzazione macroeconomica. Il bilancio dell'Unione europea dovrebbe essere finanziato da risorse proprie veramente autonome – come la tassa sulle emissioni di anidride carbonica o sulle transazioni finanziarie – che, differenziandosi dall'attuale sistema di contributi nazionali diretti, permetteranno al nucleo federale di sottrarsi alla paralisi del “giusto ritorno”.

Il nuovo trattato deve permettere la progressiva mutualizzazione di almeno una parte del debito sovrano all'interno dell'eurozona, sulla base di condizioni stringenti. Dovrebbe eliminare il divieto di *deficit financing* assicurando contemporaneamente che il debito federale sia sottoposto a limiti paragonabili a quelli imposti agli Stati. Inoltre, le attuali regole sull'unanimità per le decisioni sulle risorse proprie e sul quadro finanziario pluriennale devono essere modificate.

Maggiore democrazia.

L'UEF ritiene che l'Unione europea possa sopravvivere e prosperare solo rafforzando la democrazia europea: noi ci impegniamo ad ampliare lo spazio pubblico europeo, coinvolgendo pienamente i cittadini in ogni tappa del processo costituzionale.

Dovremmo trasferire alla Commissione europea la maggior parte dei poteri esecutivi che ancora rimangono nelle mani del Consiglio, almeno in campo economico e fiscale, trasformando la Commissione in un governo riconoscibile e responsabile. Le dimensioni della Commis-

sione dovrebbero essere ridotte, ed i suoi membri nominati dal Presidente (eletto dal Parlamento europeo) ed approvati dal Parlamento.

Le due camere legislative, quella del Parlamento europeo e quella del Consiglio, dovrebbero essere messe sullo stesso piano. La composizione del Parlamento dovrebbe essere determinata con regole logiche, trasparenti e comprensibili sulla base della popolazione degli Stati, rispettando il principio della proporzionalità decrescente. Al fine di costruire veri partiti politici europei e di ampliare la dimensione europea della politica, un certo numero di parlamentari europei dovrebbe essere eletto in una circoscrizione pan-europea su liste transnazionali. Il Parlamento deve ottenere il diritto di approvare le modifiche dei trattati e l'adesione di nuovi Stati.

Le restrizioni all'estensione della giurisdizione della Corte di Giustizia dovrebbero essere eliminate e dovrebbe essere facilitato l'accesso alla Corte per i singoli individui.

Maggiore legittimità.

I futuri emendamenti ai trattati dovranno prevedere procedure flessibili e democratiche ed entrare in vigore o una volta ratificati da una maggioranza qualificata degli Stati e dei membri del Parlamento europeo, oppure se approvati con un referendum pan-europeo da una maggioranza degli Stati e dei cittadini. Tali modifiche allineeranno l'Unione europea a tutte le altre organizzazioni federali o internazionali.

Gli Stati dell'Unione europea non possono essere forzati a fare i passi in senso federale che qui proponiamo contro la loro volontà. Allo stesso tempo, però, a tali Stati non può essere concessa una possibilità illimitata di scegliere e prendere quello che vogliono dall'Unione e di scartare il resto. Anzi, aumentare gli *opt-outs à la carte* e le deroghe rischia di rompere la coesione dell'*acquis communautaire*. Questo tipo di libertà porta alla disintegrazione.

Per questo motivo proponiamo di creare una nuova categoria di appartenenza all'Unione a disposizione di quegli Stati che scelgono di non entrare nell'unione federale. La loro partecipazione istituzionale sarebbe necessariamente limitata: dovrebbero comunque garantire la fedeltà ai valori dell'Unione, ma il loro impegno politico verso gli obiettivi e le politiche dell'Unione sarebbe ridotto. Questa nuova categoria di membri associati rappresenterebbe anche un miglioramento per l'attuale Area economica europea e sarebbe aperta a tutti gli altri paesi europei.

Qualora si rivelasse impossibile che tutti gli attuali Stati membri concordassero di modificare l'Unione europea come qui proposto,

chiediamo con forza la convocazione di una Assemblea costituente che comprenda membri dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo per redigere una costituzione secondo questi principii. Tutti i parlamenti sarebbero invitati a prender parte ad una nuova rifondazione dell'Europa, ma l'assemblea dovrebbe essere autorizzata ad iniziare i suoi lavori anche se non tutti hanno deciso di unirsi a tale progetto.

Al fine di raggiungere questi obiettivi, l'UEF auspica che si apra un ampio dibattito pubblico sulla proposta di *Legge fondamentale dell'Unione europea* elaborata dai parlamentari europei del Gruppo Spinelli.

Noi ci impegniamo a sostenere la causa dell'unione federale europea nell'interesse di un mondo più pacifico e prospero.

L'Unione europea dei federalisti raccomanda questo manifesto ai partiti politici e ai candidati alle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2014.

Trent'anni fa

CONSIDERAZIONI SUL SENATO DELLE REGIONI*

1. *Premessa.*

Il problema della trasformazione del Senato italiano in una Camera delle regioni, sollevato da tempo dal MFE, è oggi più largamente dibattuto, dopo che è stato ripreso, anche se in termini radicalmente diversi, dal Gruppo di Milano.

Si tratta naturalmente di un problema che va visto nel contesto di una generale riforma istituzionale dello Stato italiano, dal quale sarebbe arbitrario isolarlo. Esso è infatti strettamente collegato (e questi collegamenti affioreranno nel corso dell'analisi che segue) con i problemi della riforma delle funzioni e della struttura della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati, del governo e degli Enti locali.

Inoltre, e soprattutto, si tratta di un problema che non può essere isolato da quello della riforma delle istituzioni della Comunità europea. Di questa connessione si farà cenno nell'ultima parte dello scritto.

Quella di cui ci troviamo oggi in presenza è infatti una crisi generale dei rapporti politici, che investe tutti i comparti dell'azione di governo in senso lato sia in Italia che in Europa. Questo scritto si propone soltanto l'obiettivo limitato di analizzare quell'aspetto particolare della crisi che concerne il processo di formazione delle leggi nel nostro paese.

2. *La crisi del processo di formazione delle leggi in Italia.*

2.1. Che il processo di formazione delle leggi sia in crisi oggi in Italia è un fatto riconosciuto da tutti. Ma per indicare il rimedio corretto alla crisi, bisogna richiamarne la natura e le cause.

* Si tratta di una nota di Francesco Rossolillo fatta circolare in occasione dell'inizio dei lavori della Commissione bicamerale del Parlamento italiano per la riforma delle istituzioni e pubblicata su *Il Federalista*, 25, n. 4 (1983).

2.2. La natura della crisi non deve essere ricercata nella lentezza del processo di formazione delle leggi in quanto tale. Al contrario la ponderatezza dell'attività legislativa è sempre stata, e rimane, un requisito essenziale del Buongoverno. La verità è che la produzione di leggi in Italia è pletorica, e che il suo carattere confuso e raffazzonato tradisce semmai la precipitazione, e quindi un'insufficiente riflessione.

2.3. La causa prossima della crisi va quindi ricercata nel sovraccarico delle due Camere. E questo a sua volta va imputato: a) alla presa in carico da parte del Parlamento di questioni di rilevanza locale, che in un sistema costituzionale ordinato razionalmente dovrebbero essere di competenza dei comuni, delle province e delle regioni; b) all'impropria suddivisione dei compiti tra potere esecutivo e legislativo, in forza della quale quest'ultimo è costretto ad occuparsi di materie di natura regolamentare, anziché limitare la propria attività all'elaborazione delle sole linee generali della legislazione attraverso la formazione di leggi-quadro.

2.4. Ne consegue che ciò che è in discussione non è il bicameralismo in quanto tale, ma la definizione dei compiti e della struttura delle Camere. È quindi in questo quadro più ampio che va collocato il problema della riforma del Senato.

3. *La crisi di legittimità del Senato.*

3.1. Il Senato, nella sua forma attuale, appare inadatto a promuovere una più razionale definizione dei compiti del Parlamento e a svolgere correttamente la sua funzione anche qualora una più razionale definizione dei compiti del Parlamento fosse realizzata. Il bicameralismo infatti svolge correttamente la sua funzione di strumento di riflessione nella misura in cui ognuna delle due Camere ha una propria legittimità autonoma, cioè esprime una diversa articolazione della volontà generale. In caso contrario la seconda Camera è un semplice doppione della prima, e non può dare alcun contributo utile al processo di formazione delle leggi.

3.2. In passato il risultato è stato ottenuto limitando l'elettorato attivo e passivo della seconda Camera a quella parte della popolazione che, per età o per censo, si riteneva fosse meno condizionata dagli umori mutevoli e dalle emozioni irrazionali dell'opinione pubblica, e più attenta agli orientamenti di fondo della società civile. Oggi, la scomparsa delle gerarchie tradizionali che ancora esistevano nelle società europee prima del Secondo conflitto mondiale rende arbitrari quei criteri e priva di qualsiasi giustificazione le differenze nei requisiti relativi all'elettorato attivo e passivo richiesti dalla costituzione per la Camera ed il Senato.

3.3. Superati gli steccati tra le classi e le generazioni, l'articolazione della società civile oggi più rilevante per la determinazione dei temi principali della dialettica politica è quella territoriale. La maggior parte dei problemi cruciali della nostra epoca, sia a livello interno che a livello internazionale, si riducono infatti a quello di una più equilibrata distribuzione territoriale delle risorse e del superamento delle tensioni tra Nord e Sud, città e campagna, centro e periferia. La complessità della problematica territoriale è diventata tale da non poter essere più controllata con strumenti legislativi e amministrativi dalla cui formazione siano esclusi i livelli locali. Questo spiega la tendenza verso la regionalizzazione che si è sviluppata negli ultimi decenni, e si sta sviluppando tuttora, in tutti i paesi dell'Europa occidentale.

3.4. Se tutto questo è vero, ne consegue che, per quanto riguarda la struttura del potere legislativo in una democrazia moderna, la volontà generale non è oggi espressa correttamente da un meccanismo per la produzione delle leggi che non consenta di interpretare l'interesse della comunità nazionale alla luce degli interessi differenziati delle comunità regionali. Di qui la necessità di trasformare la seconda camera in una Camera delle regioni.

3.5. Non avrebbe senso opporsi a questa riforma adducendo l'argomento che essa favorirebbe la disintegrazione della volontà generale in una miriade di istanze locali sconordinate. È vero il contrario. Gli interessi regionali e locali comunque esistono e, se si esprimono attraverso canali inadatti a contemperarli armoniosamente con quelli nazionali – come accade oggi – degenerano in disordinate rivendicazioni particolari e trasformano i deputati, da rappresentanti del popolo, in miopi portavoce di istanze campanilistiche e corporative.

4. Competenze, composizione e modo di elezione del Senato delle regioni.

4.1. Per quanto riguarda le competenze, la composizione e il modo di elezione del Senato delle regioni, le alternative più ragionevoli parrebbero le seguenti:

4.2. Rispetto alla funzione, la scelta si pone tra l'attribuzione alla seconda Camera di un ruolo identico a quello svolto dalla prima (come nell'attuale costituzione italiana) e quella di una funzione più limitata di tutela degli interessi regionali nelle materie che investono i rapporti tra Stato e regioni (e altri enti locali). In questa seconda ipotesi le competenze del Senato delle regioni dovrebbero riguardare: a) la programmazione (che in uno Stato moderno non può essere concepita che co-

me programmazione decentrata, e i cui orientamenti generali devono quindi essere definiti con la collaborazione di un organo in grado di valutarli alla luce delle articolazioni che riceveranno a livello regionale); b) il bilancio e la fiscalità (la programmazione decentrata diventa infatti una realtà soltanto se regioni ed enti locali dispongono dell'autonomia finanziaria, che a sua volta può essere garantita soltanto da un meccanismo decisionale, competente in materia di ripartizione del gettito dei contributi, che preveda la partecipazione delle regioni); c) i trasferimenti di competenze nei due sensi tra Stato e regioni o altri enti locali e tra enti locali; d) le materie che rientrano tra le competenze concorrenti tra Stato e regioni o altri enti locali.

Un problema che va affrontato in questo quadro è quello dell'opportunità o meno di attribuire al Senato delle regioni la facoltà di dare e ritirare la fiducia al governo. Si tratta di un problema che mi pare debba essere risolto positivamente qualora il ruolo della Camera delle regioni, per quanto riguarda la formazione delle leggi, venga messo sullo stesso piano di quello della Camera dei deputati. Nell'altra ipotesi invece la seconda Camera dovrebbe essere esclusa dal processo di formazione del governo e, parallelamente, dovrebbe essere sottratto al Presidente della Repubblica il potere di decretarne lo scioglimento.

Per le ragioni che si indicheranno in seguito, la seconda opzione parrebbe da preferire.

4.3. La composizione del Senato delle regioni riguarda la proporzione nella quale le regioni vi debbano essere rappresentate. Le alternative sono tre: a) rappresentanza paritetica (un ugual numero di rappresentanti per ogni regione, come nel Senato degli Stati Uniti); b) rappresentanza proporzionale alla cifra di popolazione di ogni regione; c) rappresentanza ponderata (come nel Parlamento europeo).

La prima ipotesi sembra da scartare perché le regioni italiane sono troppo poche e di cifre di popolazione troppo disparate, talché la rappresentanza paritetica diverrebbe facilmente uno strumento di prevaricazione della minoranza nei confronti della maggioranza.

La rappresentanza proporzionale (se abbinata all'elezione a suffragio universale) sopprimerebbe il carattere innovativo del Senato delle regioni perché riprodurrebbe sostanzialmente le caratteristiche del Senato attuale.

Rimane l'ipotesi della rappresentanza ponderata (secondo una chiave che favorisca le regioni a bassa cifra di popolazione, senza però consentire la sistematica prevalenza della minoranza sulla maggioranza).

La terza alternativa sembra la migliore, anche se non si deve esclu-

dere a priori l'ipotesi della rappresentanza proporzionale (se abbinata all'elezione di secondo grado).

4.4. Per quanto riguarda il modo di elezione, le ipotesi ragionevoli sono due: a) elezione a suffragio universale, ma abbinata alle elezioni regionali; b) elezione di secondo grado, da parte dei Consigli regionali.

La prima ipotesi parrebbe preferibile qualora si optasse per la rappresentanza ponderata. La seconda parrebbe invece meglio conciliarsi con la rappresentanza proporzionale. Infatti l'elezione di secondo grado e la rappresentanza ponderata sono istituti che accentuano entrambi il carattere specificamente regionale della formazione della volontà politica all'interno della seconda Camera (la prima per ragioni di immediata evidenza e la seconda perché la tutela degli interessi regionali ha un senso solo in quanto si configuri come tutela degli interessi delle regioni meno popolate, poiché la tutela degli interessi delle regioni più popolate si realizza automaticamente in un Parlamento eletto su base proporzionale grazie al peso prevalente della loro rappresentanza).

È decisamente da respingere l'ipotesi della nomina da parte delle Giunte regionali, proposta dal Gruppo di Milano in analogia con il sistema in vigore per la nomina del *Bundesrat* nella RFdG. Questo sistema infatti non ha più nulla di democratico; in quanto un'elezione di terzo grado cancella qualsiasi rapporto di rappresentatività tra deputati e cittadini. Né si può più sostenere che una seconda Camera dalla quale siano escluse le opposizioni sia in grado di far valere gli interessi regionali in quanto tali: essa è solo in grado di far valere l'interesse degli esecutivi regionali che è tutt'altra cosa. In realtà il *Bundesrat* tedesco si configura a fatica come un ramo di un Parlamento democratico e non compromette il carattere democratico del sistema istituzionale della Repubblica Federale soltanto grazie all'estrema limitatezza dei suoi poteri.

Si noti infine che entrambi i modi di elezione indicati comportano due conseguenze: a) la possibilità di rinnovo parziale delle delegazioni regionali (in caso di scioglimento di uno o più Consigli regionali prima della scadenza delle rispettive legislature) e comunque la non coincidenza del rinnovo della Camera con quello del Senato; b) la soppressione del potere di scioglimento della Camera delle regioni da parte del Presidente della Repubblica.

5. *La prospettiva europea.*

L'analisi che precede è stata condotta prescindendo – per semplificare l'argomentazione – dal dato di fatto costituito dall'inserzione dell'Italia nel contesto europeo. Ma, se si vuole giungere a conclusioni

corrette in termini operativi, non si deve dimenticare che qualsiasi riforma istituzionale in Italia ha un senso soltanto se viene concepita come un progetto che faccia parte di un più vasto piano di riforma democratica della Comunità. Nella realtà dei rapporti politico-sociali dell'Europa di oggi, l'Italia non è più un livello di governo autonomo, e perciò è incapace a sua volta di garantire al livello regionale quel grado di autonomia effettiva senza il quale viene a cadere la ragione di fondo che giustifica la creazione del Senato delle regioni. Lo stesso concetto di interesse generale non può essere legittimamente riferito al quadro italiano perché l'interesse nazionale, se concepito non come un'articolazione dell'interesse europeo, ma come contrapposto agli interessi nazionali degli altri Stati del continente, non ha nulla a che fare con l'interesse del popolo italiano, ma serve soltanto di copertura ad una politica che non può che compromettere quell'interesse in modo irreparabile.

La creazione di un Senato delle regioni è, dal punto di vista istituzionale, perfettamente coerente con la prospettiva di una riforma democratica della Comunità, in quanto costituisce la logica estensione all'interno dello Stato dell'equilibrio federale sul quale quella dovrà necessariamente fondarsi. Si tratta quindi di due prospettive che si rafforzano a vicenda. Senza questo collegamento, la creazione del Senato delle regioni – come qualunque altra riforma istituzionale interna – sarà del tutto incapace di migliorare la qualità della vita politica e l'efficienza del Parlamento nel nostro paese.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

THIERRY CHOPIN, Direttore degli studi della Fondazione Robert Schuman, professore presso il Collège d'Europe di Bruges.

JEAN-FRANÇOIS JAMET, docente presso Sciences-po, Parigi.

DOMENICO MORO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo e del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

SERGIO PISTONE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro d'onore del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti, professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

FRANÇOIS XAVIER PRIOLLAUD, Amministratore dell'Assemblée Nationale.

GIULIA SPIAGGI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo e della Direzione nazionale della Gioventù federalista europea.

LUISA TRUMELLINI, membro del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

HAJNALKA VINCZE, analista indipendente di problemi della difesa.

IGNAZIO VISCO, Governatore della Banca d'Italia.