

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



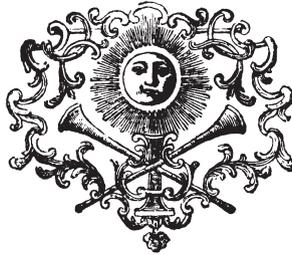
ANNO LIX, 2017, NUMERO 2

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 EDIE, 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>Per un'Europa federale: sovrana, unita, democratica</i>	pag.	123
PAOLO PONZANO, <i>Le proposte del Presidente Juncker: nuove ambizioni e vecchie difficoltà</i>	»	129
GIOVANNI SALPIETRO, <i>Il difficile percorso dell'unione bancaria</i>	»	140
NOTE		
<i>Città e progresso nell'era della globalizzazione e dell'unificazione europea</i> (Franco Spoltore)	»	162
<i>Venezuela e Mercosur: la difficile via verso la democrazia</i> (Stefano Spoltore)	»	169
INTERVENTI		
<i>L'Italia e l'unificazione europea</i> (Sergio Pistone)	»	176
<i>Federalismo contro nazionalismo: il caso della Catalogna</i> (Domenec Ruiz Devesa)	»	186
I DOCUMENTI		
Unione monetaria, unione politica, sovranità europea	»	191
<i>Testo di riflessione sulla conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria</i> (Francesco Rossolillo)	»	193
<i>L'Europa dopo Nizza</i> (Il Federalista)	»	206

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

Per un'Europa federale: sovrana, unita, democratica

“L'Europa che conosciamo è troppo debole, troppo lenta, troppo inefficace; ma solo l'Europa può darci la capacità di agire nel mondo, a fronte delle grandi sfide di oggi... Solo l'Europa può, in una parola, assicurarci una sovranità reale, ossia la capacità di stare nel mondo per difendere i nostri valori e i nostri interessi”. E allora, “Il solo modo per garantire il nostro avvenire è la rifondazione di un'Europa sovrana, unita, democratica”.

Queste parole, straordinariamente dirette e lucide, di Emmanuel Macron, costituiscono il fulcro attorno cui ruota tutto il suo discorso tenuto alla Sorbona il 26 settembre scorso (Iniziativa per l'Europa. Discorso per un'Europa sovrana, unita, democratica). Parole dirimenti, dotate di una forza straordinaria, sia perché espresse dal Presidente di un paese che conosce bene il valore del termine “sovranità” e che finora ha sempre agito affinché questa “sovranità” rimanesse saldamente in mano agli Stati; sia perché espressione della volontà di ribaltare il quadro politico e psicologico nel quale affrontare il rilancio dell'Europa, proponendo un cammino di riforma dell'Unione europea completamente al di fuori degli schemi attuali, indicando un'agenda ed un metodo che abbia al centro “il gruppo dei paesi che si impegnano per la rifondazione europea”: “non possiamo più permetterci di mantenere le stesse abitudini, le stesse politiche, lo stesso vocabolario, gli stessi bilanci”.

Dunque la Francia è tornata sulla scena europea, ponendo fine all'impatto in cui era rimasta bloccata negli ultimi vent'anni. La Francia è stata il paese leader, dal punto di vista politico, sostanzialmente fino alla nascita dell'euro e alla riunificazione tedesca; una leadership fondata su una visione intergovernativa di stampo gaullista, che l'ha spinta a cercare sempre di bloccare i progressi verso un'unione politica sovranazionale. Ma dopo la caduta del muro di Berlino e la fine della Guerra fredda – con la creazione di un primo potere federale in campo monetario, grazie alla nascita della Banca centrale europea;

con la riacquisizione da parte tedesca della piena sovranità nazionale, e l'avvio di una nuova leadership in Europa, rafforzata dall'allargamento ad Est dei confini dell'Unione europea – la Francia si è trovata in gravi difficoltà rispetto al crescente ruolo di guida tedesco. Le arretratezze interne sul piano economico e la necessità di forti riforme per accrescere la propria competitività nel nuovo quadro economico globale ne hanno ulteriormente minato le capacità di iniziativa politica.

Al culmine di una lunga e penosa crisi, che ha spazzato via le forze politiche tradizionali e ha fatto emergere in Francia una fortissima deriva nazionalista anti-europea di stampo populista, Macron ha dunque capito che il solo modo per rimettere in gioco il paese è quello di riuscire a coniugare il disegno delle riforme interne con il rilancio su basi sovranazionali del processo europeo. Le due cose sono interdipendenti: responsabilità nazionale e solidarietà, insieme a forti politiche, sul piano europeo sono due processi paralleli che non possono fare a meno l'uno dell'altro. Questo significa, innanzitutto, proporre una nuova identità europea per la Francia, capace di andare al cuore del problema politico: se, infatti, l'Europa intergovernativa fin qui sostenuta porta in realtà ad acuire le divisioni tra i paesi membri e genera una leadership dei paesi più forti che scontenta tutti; se gli equilibri istituzionali in vigore nell'Unione europea non sono in grado di rendere l'Europa capace di agire nel mondo, di proteggere i propri valori, né di proteggere i propri cittadini e di rispondere alle loro esigenze, allora alla Francia resta solo la via di farsi promotrice della costruzione di un potere federale europeo, attraverso la creazione di una sovranità europea, di una maggiore unità dei popoli europei, e di istituzioni europee capaci di rispondere alla domanda di legittimità democratica che nasce a fronte dell'operato di un vero governo.

Tutto questo avviene dopo che sono ormai cinque anni – dal 2012, da quando il Blueprint della Commissione europea e il Rapporto dei quattro Presidenti hanno chiarito la necessità di rimediare all'insostenibilità di un'unione monetaria costruita senza un'unione bancaria, fiscale, economica e politica – che la sfida della riforma dell'eurozona e dell'UE attende inutilmente di essere affrontata. A questo immobilismo hanno contribuito tanti fattori, tra cui le già citate debolezze francesi e la sfiducia tedesca – e di tutti i paesi del Nord – verso i propri partner; ma sicuramente molto ha contribuito anche la mancanza di una visione coraggiosa, in grado di far fare uno scatto al processo europeo e di portarlo fuori delle secche dei veti nazionali incrociati. Macron ha proposto esattamente questo, convinto che il valore aggiunto

del progetto europeo, oggi – dopo che ha garantito per oltre 70 anni la pace tra gli europei e dopo che ha reso possibile la crescita economica e civile del continente – è quello di fornire agli europei gli strumenti e il quadro indispensabili per affrontare il mondo del XXI secolo: un'Europa potente, fortemente proiettata a giocare un ruolo politico globale per difendere i suoi valori, il suo modello di convivenza civile e sociale e i suoi interessi nel mondo.

La proposta della Francia osa, in questo modo, infrangere molti tabù, sia offrendo un progetto forte sul piano ideale, ma al tempo stesso concreto e pragmatico; sia ponendo contemporaneamente il problema di rifondare il quadro europeo sulla base di due diversi livelli di integrazione e negando quello che è diventato quasi un dogma nell'UE: ossia che sia possibile portare l'Unione europea ad essere all'altezza dei suoi compiti senza compiere un atto politico di discontinuità con i suoi attuali meccanismi decisionali (pur mantenendo il quadro delle sue attuali istituzioni). Linguaggio, sostanza politica, approccio metodologico, pianificazione dei passaggi per la realizzazione degli obiettivi, tutto contribuisce a fare di questo intervento una manifestazione di quella che Mario Albertini aveva definito l'indispensabile "leadership europea occasionale". Ma il cammino di questo tentativo coraggioso sarà difficilissimo. Le reazioni che giungono dalla Germania sono molto preoccupanti; così come lo sono i tentativi di tanti esponenti, a tutti i livelli, della vita politica europea di minimizzare la portata delle riforme proposte, e di ridurle nel quadro di soluzioni comunitarie, con la scusa della compatibilità con i Trattati esistenti. Forse perché nessuno credeva che potesse maturare in un Capo di Stato la coscienza così avanzata del percorso necessario per salvare l'Europa; e forse anche perché l'abitudine al metodo comunitario (che ha permesso all'Europa di avviare il suo processo di unificazione e che ha garantito sovranazionalità nei processi di integrazione negativa – le armonizzazioni legislative, la costruzione del Mercato – ma che è totalmente inadeguato per governare le politiche che investono il cuore della sovranità) ha fatto perdere la coscienza originaria dell'obiettivo federale. Rimane il fatto che non solo l'accoglienza, al di là delle parole, è stata molto scettica da parte di molti, ma che anche chi sarebbe favorevole non riesce a capire come può sostenere il progetto.

Per le organizzazioni federaliste la posta in gioco invece è chiarissima. Volutamente ripubblichiamo in questo numero, anche come contributo al dibattito odierno, due scritti – uno del 1996, e l'altro del 2001 – che denunciavano la deriva intergovernativa che nasceva nel-

l'UE con i nuovi assetti europei post-riunificazione tedesca e analizzavano i problemi che si andavano accumulando avendo smarrito la prospettiva dell'unità politica federale da avviare necessariamente attorno ad un nucleo trainante nel quadro della più vasta Unione-mercato. Oggi che i fatti hanno confermato la correttezza della diagnosi di allora e che il Presidente della Francia condivide la stessa visione e getta tutto il suo peso in questa battaglia, noi sappiamo che non ci sarà per l'UE né un'altra possibilità di salvezza, né un futuro, se non avrà il coraggio di utilizzare questa finestra di opportunità. E per questo è importante evidenziare in modo netto quali sono i punti cruciali dell'iniziativa di Macron cui sono legati il successo politico e la possibilità del salto federale per l'Europa.

* * *

Il pacchetto di proposte che la Francia ha voluto avanzare all'indomani delle elezioni tedesche, con il chiaro intento di mettere in campo le questioni che il nuovo governo di Berlino dovrà affrontare, riguarda sia il rafforzamento del mercato interno, sia la creazione di un "cuore integrato" all'interno dell'UE costruito attorno alla condivisione della stessa moneta. Da un lato quindi un mercato anche più solido dell'attuale, incentrato sia sullo Stato di diritto e sui valori della democrazia, sia sulla solidarietà e la convergenza degli standard sociali. Un mercato europeo capace di proteggere meglio i suoi cittadini, in primis dalla concorrenza sleale, e di accogliere nuovi membri, compreso il Regno Unito, una volta chiusa la pagina della tormentata vicenda della Brexit. Al centro di questa Unione europea, in prospettiva anche più ampia dei 27, deve collocarsi il nucleo politico formato dai paesi membri dell'Unione monetaria, che hanno già le basi per realizzare forti politiche comuni in quelle che Macron chiama le sei chiavi della sovranità, che riguardano la sicurezza interna ed esterna, la politica estera, quella industriale, la transizione ecologica, il digitale, in modo che l'Eurozona possa diventare "una potenza economica e industriale costruita attorno alla stessa moneta".

Niente Europa à la carte, o geometrie variabili, dunque, ma un gruppo coeso che avanza compatto in tutti i settori. Di questi, il più controverso per quanto riguarda la possibilità di raggiungere un accordo sul piano politico, è sicuramente quello del completamento dell'unione monetaria e dell'avvio dell'unione economica, che si scontra con il rigetto da parte dei paesi del Nord di qualsiasi proposta evochi la possibilità della cosiddetta transfer union. Eppure, si tratta di un al-

tro tabù che è indispensabile abbattere per poter avanzare. È chiaro che per procedere in questa direzione serve la garanzia da parte degli Stati di assicurare il rispetto delle regole pattuite e di proseguire sulla via delle riforme necessarie per aumentare la competitività e per sostenere la crescita e l'occupazione; ma in cambio servono strumenti comuni, in primo luogo un bilancio comune della zona euro per finanziare le politiche, per fare investimenti e per creare meccanismi di stabilizzazione. Un bilancio vero e robusto, finanziato con nuove tasse, europee, funzionali al modello economico che si vuole perseguire (web tax, tassa sulle transazioni finanziarie, carbon tax) e con (in ipotesi) una parte dell'imposta sulle società – una volta che sarà stata meglio armonizzata –; un bilancio che permetterà maggiore solidarietà tra i paesi membri e che, oltre a presupporre il senso di responsabilità del rispetto delle regole comuni da parte di tutti, chiede anche una guida politica forte, ossia un Ministro comune e un controllo parlamentare “esigente” a livello europeo. “Solo la zona euro con una moneta forte e internazionale può offrire all'Europa il quadro di una potenza economica mondiale. Usiamo allora il buon senso: se l'euro ha la vocazione di diventare la moneta di tutti gli Stati dell'Unione una volta che abbiano rispettato tutti i criteri, costruiamo subito una zona euro forte, efficace, solidale, e di questa potenza beneficeranno domani tutti quelli che vi si uniranno”.

La Francia, in cambio, dopo quindici anni di paralisi, si dichiara disposta ad aprire una riforma dei Trattati, indispensabile per realizzare alcune delle proposte che avanza, e ad aprire, in sostanza, una procedura costituente coinvolgendo i cittadini attraverso delle Convenzioni democratiche che discutano, e possibilmente arricchiscano, il progetto che il gruppo pioniere dei “rifondatori” (ossia degli Stati più ambiziosi in termini europei) dovrà concordare ed elaborare già nei prossimi mesi insieme alle istituzioni europee. In questo quadro, le elezioni europee del 2019 dovranno essere incentrate proprio intorno alle proposte di rifondazione dell'Unione, per aprire un vero e proprio quinquennio costituente.

Metodo innovativo per procedere alla riforma dell'UE, con una forte iniziativa dei governi più avanzati e il contributo delle istituzioni europee, senza lasciarsi bloccare dalle lentezze delle attuali procedure e dai veti incrociati; e questione di un vero bilancio ad hoc dell'eurozona dotato di risorse proprie saranno i veri oggetti della battaglia, i nodi da sciogliere positivamente per non far deragliare l'intero progetto. Le sirene della conservazione della sovranità nazionale e quelle

della continuità comunitaria sono già alacremente al lavoro in questo senso, opponendosi ad ogni ipotesi di bilancio per l'eurozona, oppure indicando il falso obiettivo di una linea ad hoc per l'area euro all'interno del bilancio dell'Unione, in modo che sia sottoposta a tutti i vincoli, unanimità inclusa, dei meccanismi comunitari a 27.

Per chi crede in un'Europa unita e democratica, è invece arrivato il momento del coraggio. Senza indecisioni e con lucidità. Perché volere un'Europa unita e democratica significa battersi per un'Europa sovrana: l'Europa federale dei Padri fondatori.

Il Federalista

Le proposte del Presidente Juncker: nuove ambizioni e vecchie difficoltà

PAOLO PONZANO

Con il suo discorso sullo stato dell'Unione, pronunciato al Parlamento europeo il 13 settembre scorso, il Presidente della Commissione europea ha voluto riprendere l'iniziativa politica nel momento in cui, dopo le elezioni francesi e tedesche, si sta aprendo una "finestra di opportunità" per rilanciare il progetto d'integrazione europea. In effetti, Juncker ha cercato di sfruttare un momento politico particolarmente propizio a tale rilancio alimentato da una serie di elementi favorevoli: la *Brexit*, pur avendo messo in dubbio la capacità attrattiva del progetto europeo, eviterà dopo marzo 2019 che il Regno Unito ponga il suo veto alla revisione dei Trattati europei e al nuovo quadro finanziario dell'Unione europea dopo il 2020; i capi di Stato e di governo hanno adottato una Dichiarazione di principio il 25 marzo scorso in cui riaffermano la loro intenzione di rilanciare il progetto di integrazione europea adottando una serie di misure nel campo della sicurezza, della politica sociale e delle relazioni esterne dell'Unione che dovrebbero permettere di riconquistare il consenso politico dei cittadini europei nei confronti dell'Unione europea; la ripresa economica si sta generalizzando in tutti i paesi dell'Unione e la disoccupazione, pur rimanendo elevata, si situa ai livelli più bassi da nove anni a questa parte; i comportamenti "isolazionisti" della nuova amministrazione americana hanno convinto buona parte dei leader politici europei che l'Europa dovrà contare maggiormente su sé stessa per la propria sicurezza; infine, l'elezione del Presidente Macron e le sue dichiarazioni volte a costruire una nuova sovranità europea permettono alla Commissione europea di beneficiare del sostegno politico di un grande paese dell'Unione che nel passato è stato all'origine del progetto europeo ma che ne ha anche frenato lo sviluppo in varie occasioni (bocciatura della Comunità europea di difesa nel 1954; crisi della sedia vuota e compromesso di Lussemburgo nel 1965/66; rigetto della Costituzione europea nel 2005).

Sfruttando questo momento favorevole, il Presidente Juncker ha avanzato nel suo discorso una serie di proposte sia sul contenuto delle politiche che sugli aspetti istituzionali nel quadro del dibattito sul futuro dell'Unione europea. Le proposte indicate dal Presidente della Commissione sono tutte attuabili a Trattati vigenti (contrariamente a quelle indicate successivamente dal Presidente Macron nel suo discorso alla Sorbona). In effetti la Commissione europea, che ha tra le sue funzioni quella di essere la "guardiana" dei Trattati, non ha mai finora utilizzato il potere, riconosciutole dall'articolo 48 del Trattato di Lisbona e da disposizioni precedenti, di fare proposte al pari degli Stati membri per la revisione dei Trattati stessi. Anche il progetto Penelope del 2002, che ha rappresentato l'iniziativa più ambiziosa elaborata in seno alla Commissione in questa materia, è stato derubricato dal Presidente Prodi a "studio di fattibilità" in seguito alle reazioni negative del Presidente della Convenzione europea Giscard d'Estaing e dei Commissari stessi che non erano stati coinvolti nella redazione del progetto¹.

1. Le proposte istituzionali

Per quanto riguarda le istituzioni europee ed il processo decisionale dell'Unione, il Presidente Juncker ha avanzato la quasi totalità delle proposte che potrebbero essere attuate a Trattati invariati, senza pertanto aprire il cosiddetto "vaso di Pandora" della revisione dei Trattati ("vaso di Pandora" che invece è stato scoperto dal Presidente Macron nel suo discorso alla Sorbona). Si potrebbe dire che Juncker ha "raschiato il fondo del barile" di tutto quello che sarebbe possibile fare a Trattati invariati per migliorare o semplificare il funzionamento del processo decisionale europeo. Tuttavia, come vedremo successivamente, le proposte Juncker non sono esenti da difficoltà politico-istituzionali che erano state rilevate fin dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (e che hanno impedito finora la messa in opera delle misure in questione):

¹ In realtà, anche se la Commissione europea non ha mai presentato proposte formali al fine di modificare i Trattati, il Presidente Delors e la sua squadra negoziale hanno ottenuto modifiche significative dei Trattati in vigore sia nella Conferenza intergovernativa che ha prodotto l'Atto unico (estensione delle competenze comunitarie, aumento delle disposizioni che prevedono il voto maggioritario, incremento dei poteri del Parlamento europeo, introduzione della differenziazione nel mercato unico (art. 100, par 4, TCE)) che nella CIG di Maastricht sull'Unione economica e monetaria.

1.1 *L'utilizzazione delle clausole dette "passerelle" per permettere l'adozione di decisioni maggioritarie nei settori attualmente sottoposti alla regola dell'unanimità.*

Il Trattato di Lisbona ha previsto la possibilità che il Consiglio europeo decida all'unanimità di introdurre la regola della maggioranza qualificata per l'adozione di misure politicamente sensibili che attualmente esigono il voto unanime degli Stati membri (per esempio nei settori della politica estera e della fiscalità). Allo stesso modo, il Consiglio europeo potrebbe decidere, sempre all'unanimità, di consentire la partecipazione paritaria del Parlamento europeo (vale a dire la codecisione) nei casi in cui il Consiglio decide attualmente con il parere non vincolante dello stesso Parlamento europeo. Juncker si è riferito al mercato unico come al settore in cui si dovrebbe decidere a maggioranza qualificata e ha citato in particolare una serie di misure fiscali (quali l'imposta sulle società, l'IVA e l'imposta sulle transazioni finanziarie) in cui l'unanimità dovrebbe essere rimpiazzata dalla maggioranza qualificata. Benché quella di Juncker sia una proposta di buon senso stante le difficoltà che incontra l'armonizzazione fiscale in seno all'Unione europea, le possibilità che gli Stati membri rinuncino al diritto di veto nel settore fiscale sono molto scarse se non inesistenti.

Da un lato, alcuni Stati membri traggono un vantaggio economico importante dalla regola dell'unanimità in quanto il diritto di veto consente loro di applicare regimi fiscali più favorevoli alle società multinazionali che investono nei loro territori (si pensi ai casi più clamorosi dell'Irlanda e del Lussemburgo, ma anche l'Austria e l'Olanda traggono benefici dall'assenza di armonizzazione fiscale). Dall'altro, il Trattato di Lisbona ha previsto una garanzia procedurale supplementare poiché il Parlamento nazionale di un solo Stato membro può bloccare la decisione del Consiglio europeo nel termine di sei mesi. Già il Parlamento britannico aveva votato una legge che vietava al proprio governo di utilizzare la clausola del Trattato. Anche dopo la *Brexit*, è facile prevedere iniziative analoghe da parte dei Parlamenti degli Stati precitati (si ricordi che l'Irlanda aveva chiesto assicurazioni sul regime fiscale come condizione per la ratifica del Trattato di Lisbona). Pertanto, la proposta del Presidente Juncker di utilizzare le clausole "passerelle" nel settore della fiscalità rischia di non riscuotere l'adesione unanime del Consiglio europeo o di essere bloccata dal veto preventivo di un singolo Parlamento nazionale.

1.2 *La fusione personale delle funzioni di Presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio europeo.*

Juncker ha auspicato che l'Unione europea si doti di un Presidente unico, che riunisca le funzioni attualmente distinte di Presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio europeo. Non si tratta di un'idea nuova poiché tale proposta fu avanzata per la prima volta nel corso della Convenzione europea presieduta da Giscard d'Estaing dal deputato francese Pierre Lequiller. Essa non raccolse molte adesioni, anche perché molti convenzionali dei paesi più piccoli si opponevano allora alla creazione di un Presidente stabile del Consiglio europeo. Tuttavia, sia il Trattato costituzionale che il Trattato di Lisbona non esclusero la possibilità di una fusione tra le due cariche non prevedendo alcuna incompatibilità nel testo del Trattato. La proposta fu poi rilanciata da Michel Barnier in un discorso del 2011, senza tuttavia ottenere un maggiore consenso.

A prima vista, anche questa proposta di Juncker appare di buon senso, dal momento che permetterebbe una semplificazione della struttura istituzionale dell'Unione e, soprattutto, consentirebbe ai cittadini europei d'identificare in una sola persona la più alta carica dell'Unione europea. Inoltre, la famosa domanda di Kissinger ("Qual è il numero di telefono dell'Europa?") troverebbe finalmente una risposta. Tuttavia, questa risposta immediata non tiene conto delle difficoltà politico-istituzionali che risultano dalla diversità dei ruoli svolti dai due Presidenti e, soprattutto, dalle disposizioni dei Trattati in vigore:

a) Il Presidente della Commissione europea dirige un'istituzione incaricata di promuovere l'interesse generale dell'Unione europea (art. 17 TUE), mentre il Presidente del Consiglio europeo si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo (art. 15, par. 6, TUE). In altre parole, il Presidente della Commissione ha istituzionalmente un ruolo di iniziativa legislativa e di vigilanza sull'applicazione dei Trattati e delle misure adottate dalle istituzioni. Il Presidente del Consiglio europeo ha invece un ruolo di mediazione tra le diverse posizioni dei Capi di Stato e di governo e ne ricerca quindi il consenso unanime. E' senz'altro vero che il ruolo della Commissione europea si è modificato nel corso degli anni e che, pertanto, il suo Presidente è maggiormente incline a ricercare il consenso in seno al Consiglio europeo piuttosto che a difendere strenuamente le proposte della sua istituzione². Tuttavia, la fusione delle due funzioni in un solo Pre-

² Sarebbe difficilmente ipotizzabile attualmente che la Commissione europea ritiri la

sidente rischierebbe senza dubbio di rafforzare tale tendenza piuttosto che contrastarla.

b) Il Presidente della Commissione europea è eletto per cinque anni dal Parlamento europeo sulla base di una proposta del Consiglio europeo che tiene conto dei risultati delle elezioni europee. Inoltre, poiché il Parlamento europeo ha il diritto di censurare l'operato della Commissione e di provocare in tal caso le sue dimissioni, anche il Presidente della Commissione dovrebbe rassegnare le sue dimissioni in caso di voto di una mozione di sfiducia. Invece il Presidente del Consiglio europeo è eletto direttamente dai Capi di Stato e di governo per una durata di due anni e mezzo, rinnovabile, senza alcuna implicazione del Parlamento europeo. Pertanto è difficile immaginare che i Capi di Stato e di governo accettino che un'eventuale mozione di censura della Commissione europea da parte del Parlamento europeo comporti anche le dimissioni della stessa persona in quanto Presidente del Consiglio europeo. Nel caso contrario di mantenimento della stessa persona nella sua funzione di Presidente del Consiglio europeo si verrebbe a ristabilire il dualismo che esiste attualmente.

Pertanto l'idea di riunire in una sola persona le funzioni di Presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio europeo, pur essendo attuabile a Trattati invariati, rischia di urtarsi alle difficoltà politiche e istituzionali descritte qui sopra. Occorrerebbe quindi modificare i Trattati al fine di eliminare gli elementi di contraddizione presenti nelle attuali disposizioni. A questo va aggiunta la considerazione che la fusione personale dei due Presidenti rischia di rafforzare l'aspetto intergovernativo presente nella nomina e nella funzione del Presidente del Consiglio europeo a scapito del metodo comunitario basato sul diritto d'iniziativa della Commissione europea, il voto a maggioranza ed il ruolo di controllo politico del Parlamento europeo che Juncker vorrebbe invece rafforzare con le sue proposte. L'esperienza fatta con i documenti elaborati di comune accordo dai quattro o cinque Presidenti delle istituzioni europee per il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria (le cui *road-map* sono state disattese dal Consiglio europeo) non contraddice ma rafforza piuttosto tale conclusione.

sua proposta per il programma Erasmus – come fece la Commissione Delors nel 1986 – soltanto perché il Consiglio aveva richiesto una riduzione di più del 50% del bilancio destinato al programma. Allo stesso modo, sarebbe molto difficile oggi che la Commissione riuscisse a ottenere l'adozione del progetto Galileo che, al momento della sua presentazione, incontrava l'opposizione di tre o quattro Stati membri (Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Danimarca) che formavano una minoranza di blocco.

1.3 *L'istituzione di un Ministro europeo dell'economia e delle finanze che dovrebbe essere il Commissario per gli affari economici e finanziari e presiedere l'Eurogruppo.*

La proposta di istituire la funzione di Ministro europeo dell'economia che possa gestire una linea di bilancio per la zona euro, vigilare sulla corretta applicazione delle disposizioni relative all'UEM, presiedere l'Eurogruppo, essere l'interlocutore privilegiato della Banca centrale europea e rispondere del suo operato davanti al Parlamento europeo (sia pure in una composizione *ad hoc* dei deputati dei paesi dell'eurozona) è anch'essa una proposta di buon senso che rafforzerebbe sia l'efficacia che la democraticità delle istituzioni europee. Tuttavia, l'idea di affidare tale funzione al Commissario per gli affari economici (attualmente il francese Moscovici) pone dei problemi analoghi di natura istituzionale e di possibile conflitto di interessi:

a) anche il Presidente dell'Eurogruppo è designato dagli Stati membri senza la partecipazione del Parlamento europeo, mentre il Commissario per gli affari economici, pur designato inizialmente dagli Stati membri, riceve l'approvazione del Parlamento europeo ed è responsabile nei confronti di quest'ultimo come del resto tutti i membri della Commissione europea;

b) il Commissario per gli affari economici esercita, in quanto membro della Commissione europea, il diritto di iniziativa legislativa di quest'ultima nei confronti dell'Eurogruppo. Ricoprire al contempo la funzione propositiva propria della Commissione europea e la funzione di mediazione propria del Presidente dell'Eurogruppo potrebbe provocare un conflitto di interessi tra le due funzioni (poiché il Presidente dell'Eurogruppo deve istituzionalmente ricercare un compromesso al fine di facilitare un accordo sulla proposta della Commissione europea). Inoltre, anche la funzione di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni del Trattato, propria della Commissione europea, potrebbe essere influenzata dalla sua designazione da parte degli Stati membri che lui stesso dovrebbe sanzionare nel caso di violazione delle norme del Trattato.

Il riferimento fatto abitualmente alla doppia funzione svolta dall'Alto rappresentante per la politica estera (Federica Mogherini) in quanto Vice-presidente della Commissione europea e Presidente del Consiglio "Affari esteri" non è pertinente. Infatti, da un lato, la Commissione europea non ha un potere di iniziativa legislativa nel campo della politica estera ed inoltre il Consiglio "Affari esteri" delibera nella stragrande maggioranza dei casi all'unanimità, ragion per cui possi-

bili conflitti di interessi fra le due funzioni sono inesistenti. Peraltro, il Consiglio “Affari esteri” adotta normalmente decisioni di natura esecutiva e non legislativa, quali l’invio di missioni di pace o di osservazione di elezioni sensibili, la definizione di strategie politiche nei riguardi di un paese terzo oppure l’imposizione di sanzioni nei riguardi di paesi che non rispettano i diritti umani. In tali casi, l’Alto Rappresentante per la politica estera esercita funzioni di natura esecutiva sia come Vice-presidente della Commissione che come Presidente di una formazione del Consiglio. Pertanto, mentre la funzione di Alto rappresentante per la politica estera non comporta potenziali conflitti di interesse con quella di Vice-presidente della Commissione europea, la situazione sarebbe diversa nei rapporti tra la funzione di Presidente dell’Eurogruppo e quella del Commissario per gli affari economici e finanziari.

1.4 Il rafforzamento dell’eurozona e la creazione di una linea di bilancio.

Il Presidente Juncker è principalmente preoccupato per l’unità dei 27 paesi in seno all’Unione europea e non è favorevole allo “sdoppiamento” della stessa Unione in due cerchi concentrici. Non esclude che delle iniziative siano portate avanti da gruppi più ristretti di paesi, ma non propone un rafforzamento istituzionale dell’eurozona (vedere il terzo scenario del Libro bianco della Commissione sul futuro dell’Europa). Pertanto, Juncker non ha proposto la creazione di un bilancio autonomo per l’eurozona finanziato da imposte europee, contrariamente al Presidente Macron, ma unicamente la creazione di una linea di bilancio destinata alla zona euro nel quadro del bilancio dell’Unione europea. Coerentemente con la sua impostazione di agire a Trattati invariati, Juncker propone in realtà la creazione di uno strumento finanziario di stabilizzazione macroeconomica in seno al bilancio UE che possa essere utilizzato a favore dei paesi che dispongono della moneta unica (mentre la creazione di un bilancio autonomo per l’eurozona finanziato da imposte europee esigerebbe la modifica dei Trattati).

1.5. La democratizzazione dell’Unione europea.

Fedele alla sua impostazione generale di agire nel quadro dei Trattati esistenti, Juncker si dichiara favorevole a proseguire l’esperienza degli *Spitzenkandidaten* in occasione delle prossime elezioni europee e si esprime, personalmente e con prudenza, a favore della proposta – fatta con più decisione dal Presidente Macron e da altri leader europei –

di creare delle liste transnazionali al Parlamento europeo fin dalle elezioni del 2019. Nel suo discorso, Juncker ha anche espresso il suo appoggio all'organizzazione di convenzioni democratiche di cittadini europei – proposte dal Presidente Macron – al fine di proseguire il dibattito sul futuro dell'Europa nel corso del 2018.

Le altre proposte di Juncker per la democratizzazione dell'Unione sono quelle di utilizzare le clausole “passerelle” per accrescere il voto a maggioranza e di riunire le funzioni di Presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio europeo, proposte di cui abbiamo già sottolineato le difficoltà.

2. Le proposte relative al contenuto delle politiche

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione e nella sua lettera d'intenzioni al Presidente del Parlamento europeo ed al Presidente del consiglio, Juncker enumera una serie di proposte significative che la Commissione europea si impegna a presentare in parte nell'attuale legislatura (nei prossimi 18 mesi) e in parte all'orizzonte 2025 (anche se Juncker non può vincolare le decisioni della prossima Commissione europea che sarà rinnovata nel 2019). Il metodo utilizzato da Juncker è quello ormai tradizionale della Commissione europea nell'elaborare i suoi programmi di lavoro (vale a dire quello delle “tabelle di marcia” che indicano il contenuto essenziale delle varie proposte e le date di presentazione delle stesse). Un'analisi redatta dalla *task-force* della stessa Commissione europea sottolinea non a caso che l'80% delle proposte avanzate il 27 Settembre dal Presidente Macron coincidono con le proposte previste da Juncker nel programma di lavoro della Commissione europea.

Quest'articolo non è la sede appropriata per una disamina dettagliata delle proposte annunciate da Juncker nel suo discorso e nella lettera d'intenzioni ai Presidenti delle due istituzioni europee. Va tuttavia sottolineata l'ambizione del Presidente Juncker di utilizzare il diritto d'iniziativa della Commissione europea per rafforzare la crescita economica e gli investimenti (in particolare attraverso pacchetti di proposte nel settore del mercato unico digitale), per realizzare un'Unione europea dell'energia con proposte lungimiranti in materia di cambiamenti climatici, per elaborare una nuova strategia per la politica industriale dell'Unione europea (malgrado l'insufficienza delle competenze previste dal Trattato) e per rafforzare il mercato interno. Va rilevata in particolare l'intenzione del Presidente Juncker di presentare un pacchetto di proposte denominato “equità fiscale” per la creazione di uno spazio

unico europeo dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e di una proposta che consenta la tassazione dei proventi dell'economia digitale generati dalle società multinazionali. Stante le critiche indirizzate al Presidente Juncker per aver consentito nel passato le pratiche permissive del Lussemburgo in materia di regime fiscale delle multinazionali, si tratta di una vera e propria "legge del contrappasso".

Nel campo della politica sociale, Juncker si limita a proporre la proclamazione da parte delle istituzioni UE del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché l'istituzione di un'autorità europea del lavoro per rafforzare la cooperazione delle autorità nazionali e altre iniziative a sostegno di una mobilità equa, come il numero di sicurezza sociale europea. Senza sottovalutare il significato simbolico di una nuova carta europea dei diritti sociali, è difficile sostenere che tale iniziativa realizzi l'ambizione di un'Europa più sociale quale indicata nella Dichiarazione di Roma del 25 Marzo 2017. Altre misure di carattere legislativo, e quindi vincolanti per gli Stati membri, sarebbero necessarie in materia sociale per riconquistare il sostegno dei cittadini al progetto europeo, quali ad esempio l'istituzione di un reddito minimo europeo e/o la creazione di un'indennità europea di disoccupazione, misure già proposte da alcuni paesi dell'Unione e dal Parlamento europeo. Certamente l'insufficienza dell'attuale bilancio europeo e la mancanza di nuove risorse proprie sono un ostacolo dirimente all'attuazione di tali misure, ma queste ultime potrebbero essere finanziate in una fase transitoria da contributi finanziari degli Stati membri, purché essi fossero esentati dal rispetto del criterio del 3% del deficit annuale dei bilanci nazionali.

Maggiormente significative sono le proposte di Juncker in materia di rafforzamento dell'Unione economica e monetaria, che prevedono la trasformazione dell'attuale Meccanismo europeo di Stabilità (MES) in un vero e proprio Fondo monetario europeo gestito dal futuro Ministro europeo delle Finanze, nonché la creazione di un'apposita linea di bilancio per la zona euro che permetta l'assistenza finanziaria alle riforme strutturali nazionali, abbia una funzione di stabilizzazione macroeconomica della zona euro e faciliti la convergenza economica dei paesi che non dispongono ancora della moneta unica. Tuttavia, nella misura in cui le proposte di Juncker si basano sui Trattati attuali, l'istituzione di tali strumenti finanziari dovrà fare i conti a sua volta con le ristrettezze dell'attuale bilancio europeo e non potrà rappresentare l'embrione di un futuro bilancio "federale" europeo che richiede a fortiori la creazione preventiva di nuove risorse proprie.

Altrettanto significative sono le proposte di Juncker relative alla politica migratoria e ad uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia, in particolare il pacchetto di misure anti-terrorismo che dovrebbe rafforzare la sicurezza dei cittadini europei e contribuire ad una migliore percezione da parte di questi ultimi del valore aggiunto del progetto europeo. Va anche rilevata l'iniziativa legislativa, programmata per l'autunno 2018, al fine di potenziare l'applicazione dello Stato di diritto nell'Unione europea. In tale materia, le istituzioni europee avevano perso una parte della loro credibilità rinunciando finora ad avviare la procedura prevista dall'art. 7 del Trattato nei confronti dell'Ungheria e della Polonia al fine di constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte degli Stati membri suddetti dei valori di democrazia e dello Stato di diritto. E' certamente vero che l'esigenza di riunire l'unanimità del Consiglio europeo per constatare l'esistenza di tale violazione riduce fortemente il carattere dissuasivo dell'articolo 7 del Trattato, tuttavia l'incapacità di intervenire in materia di difesa dei diritti fondamentali in seno all'Unione europea ha indebolito fortemente la credibilità dell'Unione stessa nei confronti di violazioni analoghe da parte di paesi terzi. Pertanto, va valutata positivamente l'iniziativa annunciata dal Presidente Juncker.

3. Conclusioni

La breve analisi delle proposte avanzate dal Presidente Juncker nel suo discorso permette di concludere che le sue proposte istituzionali hanno scarse possibilità di essere messe in opera poiché presentano difficoltà politico-istituzionali difficilmente superabili senza una revisione dei Trattati (soppressione delle clausole restrittive e delle incompatibilità presenti nelle attuali disposizioni).

La sola eccezione riguarda la creazione di una linea di bilancio relativa alla zona euro nel quadro dell'attuale bilancio dell'Unione europea. Tuttavia, questa proposta riproduce in forma diversa la creazione di uno strumento finanziario a beneficio dei paesi dell'eurozona già preconizzata nel documento *Blueprint* della Commissione europea del Novembre 2012.

Vanno valutate diversamente le proposte relative al contenuto delle politiche poiché la loro adozione costituirebbe un elemento significativo del rilancio del progetto europeo (anche se continua a mancare la creazione di uno strumento vincolante nel campo della politica sociale che permetterebbe ai cittadini europei di verificare il valore aggiunto

dell'Unione europea nella lotta alla disoccupazione e all'esclusione sociale). Pertanto, il discorso del Presidente della Commissione europea non può essere considerato come "l'ultimo urrà di un federalista ostinato"³, ma piuttosto come il tentativo di Juncker di restituire alla Commissione europea il ruolo "monnettiano" di iniziativa legislativa e di interprete privilegiato dell'interesse europeo. Purtroppo, le proposte più significative avanzate da Juncker sono state "oscurate" dalle proposte ancora più ambiziose avanzate dal Presidente Macron nel suo discorso alla Sorbona del 27 Settembre. Poiché il Presidente Macron non ha limitato le sue proposte alle azioni possibili a Trattati invariati, ma si è posto nella prospettiva delle due prossime elezioni europee e pertanto dell'orizzonte 2025, le sue proposte sia istituzionali che sul contenuto delle politiche risultano più ambiziose delle proposte Juncker in quanto mirano a creare una sovranità europea e un cambiamento degli attuali assetti istituzionali (bilancio separato per l'eurozona, riduzione del numero dei Commissari, elezione di metà del Parlamento europeo su liste transnazionali; creazione di una forza comune d'intervento e di un bilancio comune per la difesa; creazione di un vero e proprio corpo di guardia comune alle frontiere esterne dell'Unione). Non è un caso che il Presidente Juncker abbia fatto diffondere ai Capi di Stato e di governo un documento, redatto dalla sua *task-force* per la strategia politica, nel quale si sottolinea l'importante convergenza nelle proposte avanzate dai due leader (l'80% delle proposte Macron sarebbero già proposte o contenute nel programma di lavoro della Commissione presentato da Juncker) e si rileva che le proposte più ambiziose del Presidente Macron richiederebbero modifiche dei Trattati e, pertanto, tempi più lunghi per la loro attuazione. Tuttavia, come abbiamo già rilevato, anche le proposte istituzionali del Presidente Juncker richiederebbero in realtà modifiche dei Trattati al fine di eliminare le clausole di salvaguardia o le incompatibilità presenti nelle disposizioni del Trattato di Lisbona.

³ Vedere l'articolo di Riccardo Perissich, *UE: l'ultimo urrà del Presidente Juncker* del 23/09/2017 (<http://affarinternazionali.it/2017/09/ue-urra-pe-juncker/>).

Il difficile percorso dell'unione bancaria

GIOVANNI SALPIETRO

1. Introduzione.

Nella storia del processo di integrazione europea, il settore bancario e finanziario è stato quello che solo di recente è stato effettivamente coinvolto in un processo di riforma. Storicamente la necessità di operare sul settore bancario e finanziario nasce dall'idea del completamento del mercato unico ed in particolare del mercato dei capitali. In questi anni, però, l'Europa si è mossa lentamente nell'integrazione e armonizzazione di questo settore, lasciando delle vulnerabilità che sono emerse chiaramente allo scoppiare della crisi economica e finanziaria del 2007-2008, che ha avuto come primo bersaglio proprio le banche europee, per poi spostarsi in un secondo momento sui debiti sovrani degli Stati.

Il punto di partenza per l'integrazione del mercato dei capitali è stato il Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione europea) del 1992. In quel momento storico la priorità per i paesi europei era trovare una soluzione comune ai problemi di politica monetaria dopo i risultati inefficaci degli anni Ottanta, per aprire la strada all'unione monetaria europea¹. Il TUE sancisce la nascita della Banca centrale europea (BCE) e del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC)². L'assetto delineato dal TUE segna però una "asimmetria"³ tra livello europeo e livello nazionale. Da un lato alla BCE vengono attribuiti poteri riguardanti la politica monetaria in funzione del rispetto degli obiettivi fissati dal Trattato all'art. 105, con priorità al mantenimento della stabilità dei prezzi; dall'altro, tuttavia, emergono almeno due criticità che

¹ TUE, Disposizioni comuni, art. A.

² TUE, art. 4.

³ Andrea Pierini, *Unione bancaria europea e mercato unico dei servizi finanziari. Dinamiche di integrazione e limiti del processo di federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie*, in *Costituzionalismo.it, Crisi e conflitti nell'Unione europea: una prospettiva costituzionale*, fascicolo 3 (2016), p. 398.

si ripercuoteranno negativamente allo scoppiare della crisi economica:

1) nonostante la nascita di una politica monetaria comune nell'ottica della creazione della moneta unica, non vengono attribuite alle istituzioni comunitarie competenze di politica economica comune, lasciando tale ambito al coordinamento tra Stati;

2) la vigilanza sul settore bancario rimane una prerogativa nazionale lasciata al controllo di autorità nazionali (principio dell'*home country control*), delineando quindi una frammentazione del mercato bancario. Tale aspetto può essere imputabile alla decisa volontà degli Stati dell'Unione europea di mantenere la sovranità e il controllo sul settore creditizio⁴.

Tale asimmetria cerca di trovare una "compensazione" nell'articolo 127 del TFUE in cui si afferma che la BCE può, attraverso una procedura speciale, ricevere dal Consiglio "compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie"⁵; lo stesso statuto della BCE le attribuisce la possibilità di avere un ruolo consultivo verso le banche centrali nazionali in merito alle politiche di vigilanza⁶. Ma nonostante tali disposizioni, il sistema di vigilanza prudenziale sugli istituti finanziari è rimasto frammentato, rimanendo dunque una competenza esclusivamente nazionale in cui al massimo si afferma un potere meramente consultivo del livello istituzionale europeo e si definisce pertanto un quadro di armonizzazione minima. Il fatto che la volontà degli Stati membri fosse quella di mantenere a livello nazionale il controllo sulle regole di vigilanza bancaria, ha comportato che questi, in sede di Consiglio, non abbiano avuto interesse a concordare deroghe speciali sulla materia in favore della BCE.

2. *L'impatto della crisi sulle banche europee e gli interventi pubblici degli Stati.*

La crisi finanziaria del 2007-2008 ha avuto origine dalla crisi del debito privato nel mercato statunitense in riferimento ai cosiddetti mutui *subprime*; rapidamente la crisi si è spostata dalle banche statunitensi a quelle europee. Ciò è stato possibile grazie all'alta operatività di molte delle principali banche europee nel mercato finanziario che le aveva portate ad esporsi all'alto rischio legato ai titoli *subprime*. Tali circostanze mettono in evidenza quanto la frammentazione

⁴ *Ibid.*, p. 404.

⁵ TFUE, art.127.

⁶ Andrea Pierini, *op. cit.*, p. 400.

del sistema di vigilanza bancaria abbia rappresentato un punto di debolezza dell'economia europea: la crisi infatti conferma come "in un contesto in cui banche sottoposte a regole e vigilanze nazionali competono in modo crescente su scala europea [...], emergono incentivi perversi e pressioni in ciascun Stato membro ad adottare regole e prassi compiacenti nei confronti dei cosiddetti 'campioni nazionali', al fine di sostenerne la competitività anche a scapito della loro solidità e della stabilità"⁷. A questo proposito basti pensare che regole nazionali diverse nel definire il rischio di un determinato titolo o capitale hanno comportato per le banche l'accumulazione di *asset* che, prima della crisi, erano considerati sicuri, e che invece si sono rivelati del tutto inadeguati al fine di coprire le perdite. Tale fenomeno produce delle esternalità negative che non compromettono soltanto gli istituti responsabili di aver operato in settori finanziari non sicuri, ma anche quegli attori che avevano avuto un comportamento virtuoso nei mercati nel rispetto delle regole di vigilanza. A complicare ulteriormente e rendere meno trasparente la solidità degli istituti bancari è stata una strategia denominata *originate to distribute* per la quale le banche, ricorrendo alla leva finanziaria e alla cartolarizzazione, hanno emesso ulteriori titoli sul mercato il cui valore era fondato sui titoli *subprime*⁸ aumentando dunque il rischio di contagio in caso di shock sistemico.

I primi paesi ad essere investiti dalla crisi dei titoli *subprime* del 2007 sono stati la Gran Bretagna e l'Irlanda a causa dell'elevata esposizione delle loro banche a tali titoli (nel caso dell'Irlanda si aggiunge anche l'esplosione di una bolla immobiliare in cui le banche irlandesi hanno mostrato le debolezze di un sistema bancario nazionale soggetto a regole di vigilanza poco trasparenti). Rapidamente lo shock si è esteso anche agli altri paesi europei costringendo, a partire dalla fine del 2008, i governi nazionali europei ad un intervento pubblico a favore degli istituti bancari al fine di evitarne il *default*. Questa prima parte della crisi ha determinato un generale clima di sfiducia nei confronti della solidità delle banche in Europa; un'analisi più approfondita ci mostra infatti come un sistema di regole di vigilanza prudenziale decentralizzato ha impedito agli attori sui merca-

⁷ Stefano Cappiello, *Il meccanismo di adozione delle regole e il ruolo della European Banking Authority*, in Raffaele D'Ambrosio (a cura di), *Scritti sull'unione bancaria*, Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale di Banca d'Italia, n. 81, luglio 2016, p. 38.

⁸ Andrea Pierini, *op. cit.*, p. 398.

ti finanziari di avere un quadro chiaro e trasparente dell'effettiva condizione dei grandi gruppi bancari europei, minando dunque la fiducia nei loro confronti a prescindere dalle reali condizioni di ciascuno degli istituti⁹.

Dopo il fallimento della Lehman Brothers avvenuto nel settembre del 2008, la politica europea ha quindi ritenuto necessario effettuare degli interventi di bilancio pubblico al fine di sostenere il sistema finanziario-credizio ed evitare dunque il collasso del settore e ripristinarne la fiducia¹⁰. In assenza di una disciplina comune in ambito europeo sulle misure di intervento possibili, gli Stati membri hanno agito in maniera differenziata, in base a scelte nazionali. Tali interventi possono essere riassunti in quattro categorie:

- 1) immissione diretta di liquidità nelle banche;
- 2) garanzie sulle passività bancarie;
- 3) ritiro di attività di difficile esigibilità;
- 4) acquisto di azioni e prestiti alle banche.

La risposta alla crisi adottata dai governi europei di intervenire con risorse pubbliche al fine di sostenere il settore bancario ha generato tuttavia alcune perplessità. In primo luogo, si è venuto a creare il rischio che le diverse tipologie di intervento comportassero delle disparità di trattamento tra i diversi istituti creditizi coinvolti dalle misure di aiuto, minando dunque i principi sulla concorrenza e aumentando ulteriormente la frammentazione del mercato bancario. In secondo luogo, si è venuta creare una spirale perversa tra i bilanci pubblici dei paesi europei e i bilanci delle banche: tutte le strategie di intervento incidono infatti negativamente sul debito pubblico o sul deficit (o su entrambi come nel caso di iniezione diretta di liquidità).

Il rischio di tale strategia dunque è quello che, a seguito della necessità di intervenire per ricapitalizzare le banche in difficoltà, le condizioni finanziarie dello Stato si indeboliscano ulteriormente¹¹. Inoltre, le banche spesso detengono quantità significative di titoli del debito pubblico il cui prezzo è sotto pressione da parte dei mercati e quindi,

⁹ Stefano Cappiello, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰ La Commissione Europea ha prodotto due documenti tra il 2008 e il 2011 per giustificare l'intervento pubblico degli Stati al fine di salvare le banche europee senza dunque infrangere la normativa europea relativa alla disciplina degli aiuti di Stato. Vedi C(2011) 8744.

¹¹ Alessandra De Aldisio, *Il Meccanismo di risoluzione unico. La distribuzione dei compiti tra il Comitato di risoluzione unico e le autorità di risoluzione nazionali e altri aspetti istituzionali*, in Raffaele D'Ambrosio (a cura di), *Scritti sull'unione bancaria, op. cit.*, p. 140.

anche per tale via, possono indebolirsi dando luogo a nuove necessità di ricapitalizzazione pubblica¹². Le misure adottate dagli Stati dell'UE per la ricapitalizzazione e l'aiuto alle banche europee tra il 2008 e il 2014, insieme ai costi dei salvataggi (che sono stati notevoli, raggiungendo una cifra pari a 641,17 miliardi di euro e, per alcuni Stati, come ad esempio l'Irlanda, particolarmente gravosi sul bilancio pubblico) hanno creato un circolo vizioso tra bilancio pubblico e bilancio delle banche che ha portato la pressione dei mercati finanziari a spostarsi dal debito privato ai debiti sovrani.

In tale quadro diventa dunque chiaro quanto fosse necessario superare non solo la frammentazione del mercato creditizio (ed in particolare le disposizioni in merito alla vigilanza prudenziale), ma anche evitare che il salvataggio delle banche gravasse sulla finanza pubblica a causa della pressione dei mercati sui debiti sovrani. Una ulteriore considerazione che è utile fare è che la crisi di una banca nazionale o la crisi del debito di un singolo Stato non sono problemi che interessano solo la dimensione nazionale: la crisi economica ha dimostrato che, per via della forte interdipendenza e interconnessione delle economie europee, gli shock che colpiscono uno Stato membro hanno ripercussioni su tutti gli altri membri dell'UE ed in particolare ciò è ancora più evidente nel caso dell'eurozona.

3. *Le prime misure di accentramento e il rapporto dei quattro Presidenti.*

Già nel 2009 erano stati messi in evidenza i limiti di un sistema di vigilanza definito di “armonizzazione minima” e gli effetti che tali limiti avevano avuto nel diffondersi della crisi di fiducia nel settore bancario in Europa. Il rapporto di Jacques de Larosière del 2009 proponeva il superamento di tale sistema attraverso la creazione di “un sistema regolamentare e istituzionale del settore bancario europeo basato sulla armonizzazione massima, vale a dire sulla creazione di un corpo unico di regole europee direttamente applicabili negli Stati membri senza bisogno di trasposizione nazionale”¹³.

Le proposte del rapporto Larosière vennero messe in atto dalle istituzioni europee a partire dalla creazione della *European Banking Authority* (EBA), in funzione dal 1 gennaio 2011. L'EBA si costituisce come una autorità europea indipendente che ha come scopo quello di

¹² *Ibid.*, p. 141.

¹³ Jacques De Larosière *et al.*, *The High-Level Group on Financial Supervision in Europe, Report*, disponibile su https://ec.europa.eu/info/files/report-high-level-group-financial-supervision-eu-chaired-jacques-de-larosiere_en.

assicurare la stabilità finanziaria nell'UE e di garantire l'integrità, l'efficienza e il regolare funzionamento del settore bancario¹⁴. I tre compiti principali dell'EBA sono:

1) adottare norme tecniche vincolanti e orientamenti allo scopo di creare una disciplina unica delle norme bancarie;

2) promuovere la convergenza delle pratiche di vigilanza per garantire un'applicazione armonizzata delle norme prudenziali;

3) valutare il rischio e le vulnerabilità presenti nel settore bancario dell'UE attraverso relazioni periodiche di valutazione dei rischi e prove di stress su scala paneuropea¹⁵.

L'insieme delle norme e dei comportamenti individuati dall'EBA definiscono il *Single Rulebook* (SR) che ha come scopo quello di armonizzare ulteriormente la normativa riguardante il settore bancario in Europa; l'obiettivo del SR è avere un settore bancario che sia più resiliente, trasparente ed efficiente¹⁶. L'assetto originario dell'EBA e del SR non supera tuttavia alcune criticità; in particolare le norme previste dal SR continuano ad operare in un contesto in cui vengono ancora lasciate alle autorità nazionali competenze e spazi di intervento che non consentono un grado sufficiente di armonizzazione delle norme nel settore bancario; sebbene si stia definendo in questa fase una nuova architettura istituzionale la dimensione nazionale è pertanto ancora presente.

Un passo significativo nell'evoluzione del settore bancario europeo fu poi proposto nel 2012 nel cosiddetto "Rapporto dei quattro Presidenti"¹⁷ che avanzava la proposta delle quattro unioni, bancaria, di bilancio, economica e politica. Il Rapporto individuava tre pilastri sul quale si dovrebbe fondare l'unione bancaria: un sistema di *vigilanza integrata*, un sistema di *risoluzione* europeo e infine un sistema europeo di *garanzia dei depositi*¹⁸.

Per quanto riguarda il "primo pilastro" il Rapporto definisce tale aspetto come indispensabile al fine di garantire l'applicazione delle norme prudenziali (dell'EBA) in tutta l'Unione. Invita dunque ad un'evoluzione dell'architettura europea allo scopo di attribuire la responsabilità finale in materia di vigilanza al livello istituzionale europeo. Vie-

¹⁴ https://www.eba.europa.eu/languages/home_it.

¹⁵ *Ibid.*.

¹⁶ <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>.

¹⁷ *Verso un'autentica unione economica e monetaria, Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy*, Bruxelles, 26 giugno 2012.

¹⁸ *Ibid.*, p. 5.

ne identificata la BCE come l'istituzione cui conferire poteri di vigilanza e di intervento preventivo, applicabili a tutte le banche europee; a tale scopo il Rapporto invita a "valutare a fondo"¹⁹ le possibilità previste dal già citato articolo 127, paragrafo 6, del TFUE sulle competenze della BCE in tema di vigilanza bancaria. Il "secondo pilastro" consiste invece nell'istituzione di un sistema di risoluzione europeo; al fine di evitare che il salvataggio degli istituti bancari gravi esclusivamente sui bilanci pubblici degli Stati membri, il Rapporto propone la nascita di un fondo finanziato principalmente dai "contributi delle banche" allo scopo di fornire assistenza a quegli istituti "irrecuperabili" che necessitano di un intervento finanziario; in tal modo non solo si proteggerebbero i fondi dei contribuenti ma si potrebbe spezzare il circolo vizioso tra il bilancio pubblico e quello delle banche in crisi. Il "terzo pilastro" previsto dal Rapporto, cioè la creazione di un sistema europeo di garanzia dei depositi, ha come scopo quello di "introdurre una dimensione europea ai sistemi nazionali di garanzia dei depositi per le banche oggetto di vigilanza europea". L'intento è dunque quello di rendere il sistema bancario europeo più credibile di fronte ai mercati fornendo un'importante garanzia che i depositi siano adeguatamente assicurati da un meccanismo di tutela non più nazionale ma europeo²⁰.

Sulla base di quanto previsto all'interno del Rapporto, nel marzo 2013, quindi in tempi relativamente brevi, Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un'intesa per dare il via all'applicazione dell'unione bancaria, a partire dalla realizzazione del primo pilastro sulla vigilanza. Più complesso è stato invece il dibattito sulla realizzazione degli ultimi due pilastri dell'unione bancaria: ciò, come verrà specificato nei paragrafi successivi, è dovuto alla difficoltà dei governi nazionali nel trovare un'intesa comune, poiché la realizzazione del fondo di risoluzione e del fondo di garanzia dei depositi tocca direttamente gli interessi e le preferenze degli Stati che cercano ancora di tutelare i propri istituti bancari e finanziari²¹.

4. Il meccanismo di vigilanza unico.

L'iter per la realizzazione dell'unione bancaria inizia nel marzo 2013 quando Parlamento europeo e Consiglio europeo raggiungono l'accordo per l'attuazione del primo pilastro, cioè il Meccanismo di vigilanza unico (MVU). I lavori preparatori si protraggono fino al-

¹⁹ *Ibid.*.

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

²¹ *Ibid.*.

l'autunno 2013 e l'impostazione originaria pensata dal Rapporto dei quattro Presidenti viene integrata dalle modifiche apportate dal CO-REPER (il Comitato dei rappresentanti permanenti dell'Unione europea, organo del Consiglio europeo) nel mese di aprile e dal Parlamento europeo a settembre, che hanno ridotto la centralità della BCE come unica istituzione responsabile della vigilanza, senza tuttavia compromettere gli obiettivi della riforma²². La base giuridica del MVU risiede nei due regolamenti approvati tra la fine del 2013 e il 2014 cioè il Regolamento (UE) n. 1024/2013 (c.d. "Regolamento sul MVU") e il Regolamento (UE) n. 468/2014 (c.d. "Regolamento quadro sul MVU"). Il primo regolamento definisce la struttura, il funzionamento e la ripartizione delle competenze tra le autorità coinvolte nel MVU, mentre il secondo definisce il quadro di cooperazione tra la BCE e le autorità nazionali competenti (ANC). L'ambito di applicazione del MVU è l'eurozona cui si aggiungono quei paesi che, pur non avendo adottato l'euro, intendono partecipare all'unione bancaria²³. Il Meccanismo è entrato in vigore ed è diventato operativo il 4 novembre 2014; esso si compone della Banca centrale europea coadiuvata dalle autorità nazionali designate dagli Stati membri partecipanti. La BCE assume dunque le funzioni di vigilanza bancaria e persegue gli obiettivi del MVU, cioè "assicurare la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo, accrescere l'integrazione e la stabilità finanziarie e garantire una vigilanza coerente"²⁴. L'indipendenza della BCE e la separazione dalle sue funzioni di politica monetaria è garantita dalla sua autonomia finanziaria per quanto riguarda la remunerazione dei costi dell'attività di vigilanza: la BCE impone infatti il pagamento di un contributo annuale ai soggetti sottoposti alla sua sorveglianza secondo le disposizioni del Regolamento (UE) n. 1163/2014 e della Decisione (UE) n. 2015/530. Il MVU è responsabile della sorveglianza di circa 4.900 istituti bancari²⁵ e, al fine di rendere più efficiente il lavoro del Meccanismo, si è deciso di suddividere tali enti in "significativi" e "meno significativi"; i regolamenti alla base del MVU contengono gli elementi che specificano quando il

²² Marco Mancini, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Scritti sull'unione bancaria*, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale di Banca d'Italia, n. 73, Settembre 2013, p. 15.

²³ In base all'art. 7 del MVU è prevista infatti la possibilità di una "stretta collaborazione con le autorità competenti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'euro".

²⁴ Banca centrale europea, *Guida alla vigilanza bancaria*, settembre 2014, p. 3.

²⁵ Banca centrale europea, *op. cit.*, p. 8.

soggetto vigilato è da considerare come significativo o meno. Un ente è significativo se soddisfa una delle seguenti condizioni:

1) il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro o, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro, supera il 20% del PIL nazionale;

2) è uno dei tre enti creditizi più significativi in uno Stato membro;

3) riceve assistenza diretta dal Meccanismo europeo di stabilità (MES)²⁶;

4) il valore totale delle attività supera i 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20% o il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20%²⁷.

La BCE esercita poteri di “vigilanza diretta” su tutti gli enti creditizi qualificati come significativi (circa 1.200 soggetti)²⁸, mentre gli enti meno significativi sono soggetti a “vigilanza indiretta”: ciò significa che nel caso degli enti meno significativi la vigilanza è esercitata dalle ANC sotto la supervisione della BCE²⁹; tuttavia la BCE può evocare a sé la vigilanza sugli istituti meno significativi se ciò ha come scopo l’assicurare un più elevato e coerente livello di applicazione delle disposizioni sulla vigilanza bancaria. L’organo interno alla BCE titolare dei poteri di vigilanza è il Consiglio di vigilanza (CDV), composto da un Presidente, un Vice-presidente, quattro rappresentanti della BCE e un membro per ognuna delle ANC; lo scopo del Consiglio di vigilanza è quello di discutere, pianificare e svolgere i compiti di vigilanza della BCE; le sue proposte sono inviate al Consiglio direttivo della BCE, principale organo decisionale dell’istituzione. Nel processo decisionale si applica il principio della “non-obiezione”; se entro dieci giorni dalla proposta del CDV il Consiglio direttivo non emette obiezioni, la decisione del CDV avrà esecuzione.

Il CDV è coadiuvato da un Comitato direttivo i cui membri sono il Presidente e il Vice-presidente del Consiglio, un rappresentante della BCE e cinque membri nominati dal Consiglio stesso provenienti dalle

²⁶ E’ questo ad esempio il caso di alcuni istituti bancari di Spagna e Grecia che hanno ricevuto sostegno da parte del MES durante la crisi.

²⁷ I criteri sulla significatività degli enti sono ripresi da: Banca centrale europea, *op. cit.*, p. 8.

²⁸ *Ibid.*, p. 10.

²⁹ Ciò rafforza l’idea della superiorità gerarchica del livello europeo su quello nazionale.

ANC (in carica per un anno e nominati a rotazione in modo da garantire la piena rappresentatività di tutti gli Stati partecipanti). La BCE ha istituito quattro Direzioni generali (DG):

- le DG Vigilanza microprudenziale I e II che sono responsabili della vigilanza diretta su base giornaliera degli enti significativi;
- la DG Vigilanza microprudenziale III, incaricata della supervisione della vigilanza condotta dalle ANC sugli enti meno significativi;
- la DG Vigilanza microprudenziale IV la quale svolge funzioni orizzontali e specialistiche nei confronti di tutti gli enti creditizi sottoposti a vigilanza nell’ambito del MVU e mette a disposizione competenze specialistiche su particolari aspetti della vigilanza³⁰.

All’interno delle DG sono istituiti i Gruppi di vigilanza congiunti (GVC), che si occupano della vigilanza giornaliera e sono coadiuvati dalle divisioni della DG IV (che ha un ruolo di supporto e consulenza alle altre DG). Il quadro normativo europeo sulla vigilanza bancaria segue gli accordi di Basilea le cui politiche di regolamentazione costituiscono le basi per le attività di vigilanza del MVU; la BCE partecipa alla formulazione di queste politiche attraverso la cooperazione dei suoi organi ai processi decisionali. Le politiche di vigilanza costituiscono le basi fondamentali per la definizione di metodologie e standard di vigilanza necessari al fine di ottenere risultati coerenti e uniformi sugli enti creditizi sottoposti al controllo del MVU. Una volta definito il quadro normativo di riferimento e i parametri standard di vigilanza, il MVU procede ad eseguire il “processo di revisione e valutazione prudenziale” (SREP): tale procedura consiste in un’analisi effettuata dai GVC o dalle ANC a seconda della significatività dell’ente. Gli elementi principali dell’analisi effettuata dal SREP sono:

- un sistema di analisi dei rischi a cui sono esposti gli enti creditizi;
- una revisione complessiva dell’adeguatezza del patrimonio e della liquidità a disposizione degli enti creditizi;
- una quantificazione di capitale e liquidità che gli enti creditizi devono avere a disposizione alla luce dei risultati rilevati dall’analisi dei rischi³¹.

Nell’esercitare i suoi poteri di vigilanza la BCE dispone di diverse facoltà: in primo luogo essa ha il potere di concedere o revocare la licenza di attività bancaria a tutti gli istituti creditizi dell’eurozona. La BCE può intervenire anche sull’acquisizione da parte di un soggetto di

³⁰ Banca centrale europea, *op. cit.*, p. 14.

³¹ *Ibid.*, p. 23.

quote di partecipazione degli enti creditizi sottoposti alla sua vigilanza. Qualora la BCE riscontrasse delle irregolarità nella situazione finanziaria di un istituto creditizio, se lo ritiene necessario, può imporre condizioni di rispetto delle regole prudenziali più stringenti al fine di mettere in sicurezza la stabilità finanziaria.

Un'ulteriore facoltà della BCE è quella di valutare la "professionalità e l'onorabilità"³² dei membri degli organi di amministrazione degli enti creditizi significativi sottoposti al suo controllo. Infine alla BCE sono attribuiti poteri di indagine per i quali può richiedere ai soggetti vigilati informazioni di approfondimento o effettuare delle ispezioni *in loco*. Qualora venissero riscontrate delle irregolarità in un ente creditizio, la BCE negozia direttamente con l'ente i termini e le condizioni entro i quali esso è tenuto a rientrare nel quadro del rispetto delle norme prudenziali; l'ente creditizio presenta dunque un piano strategico che verrà sottoposto alla visione e sorveglianza della BCE.

Al fine di garantire il rispetto delle norme prudenziali, alla BCE è stata affidata la possibilità di comminare sanzioni agli enti creditizi; tali sanzioni amministrative possono arrivare fino al "doppio dell'importo dei profitti ricavati o delle perdite evitate grazie alla violazione [...] o fino al 10% del fatturato complessivo nell'anno di esercizio precedente"³³.

Per reinstaurare la fiducia nel settore finanziario europeo e garantire la trasparenza dei conti degli enti creditizi, a partire dal 2014 sono stati effettuati annualmente degli *stress test* da parte dell'EBA e della BCE; questi test hanno lo scopo di simulare uno shock finanziario e verificare dunque quanto capitale le banche possono utilizzare per assorbire le eventuali perdite. Dal computo del capitale sono esclusi i prestiti che la banca ha elargito e la soglia di capitale minimo richiesto dalle norme prudenziali tiene conto del rischio a cui le banche sono esposte. Ciò significa che prestiti più rischiosi richiederanno una quantità di capitale a disposizione più elevata. Il primo *stress test* effettuato è stato condotto dalla BCE nell'ottobre del 2014, poco prima che entrasse in funzione il Meccanismo di vigilanza unico. Sono state sottoposti al test 130 istituti bancari³⁴ e la BCE ha fissato la soglia di capitale minimo al 5,5% di tutte le attività pesate al rischio; i risultati

³² *Ibid.*, p. 34.

³³ *Ibid.*, p. 39.

³⁴ Parlamento europeo, *Note sintetiche sull'unione bancaria*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html.

hanno mostrato che 25 delle banche esaminate avevano carenze di capitale³⁵. Tutti gli enti creditizi hanno dovuto presentare alla BCE un piano di ricapitalizzazione fissando entro nove mesi la scadenza per colmare le lacune.

L'ultima rilevazione dell'EBA è quella relativa agli *stress test* del 2016³⁶. Rispetto all'esame effettuato nel 2014 non sono state più contemplate soglie minime di capitale ai fini di determinare la "promozione/bocciatura" degli enti³⁷ e non è stata richiesta la ricapitalizzazione automatica in caso di evidenza di carenze di capitale. I risultati hanno confermato il miglioramento generale dei bilanci delle banche europee che rispetto al 2014 hanno rafforzato la loro disponibilità di capitale a fronte di eventuali crisi. Situazioni di carenza e criticità sono state invece riscontrate per il Monte dei Paschi di Siena, che consegue il risultato peggiore tra gli istituti esaminati, e altre due banche irlandesi (*Royal Bank of Scotland* e la *Allied Irish Bank*)³⁸.

5. Il meccanismo di risoluzione unico.

L'intervento pubblico per il *bail out* delle banche e il conseguente aumento dei debiti sovrani hanno seriamente compromesso la stabilità della moneta unica, trasferendo i rischi sui debiti pubblici di alcuni Stati a tutti i membri dell'UEM. La risposta individuata per affrontare il problema del salvataggio degli enti creditizi risiede nella realizzazione del secondo pilastro dell'unione bancaria, cioè creare un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie europee. Nel già citato Rapporto dei quattro presidenti, si propone la creazione di un sistema di risoluzione europeo finanziato principalmente dalle banche stesse³⁹. La centralizzazione a livello europeo degli strumenti di risoluzione delle crisi bancarie, attraverso la creazione di un fondo finanziato dalle banche stesse, consente in primo luogo di rompere il circolo vizioso tra le condizioni finanziarie degli istituti di credito e quelle degli Stati mem-

³⁵ Tra le banche in carenza di capitale dieci sono italiane; il risultato peggiore è stato conseguito dal gruppo Monte dei Paschi di Siena le cui carenze di capitale al 2014 ammontavano a 2,11 miliardi di euro. <http://www.ilpost.it/2014/10/27/stress-test/>.

³⁶ European Banking Authority, *Press Release on 2016 Eu-wide stress test results*, <http://www.eba.europa.eu/-/eba-publishes-2016-eu-wide-stress-test-results>.

³⁷ Nello stress test effettuato nel 2014 invece la BCE aveva individuato per il 2016 una soglia di capitale minimo pari all'8%, *ibid.*

³⁸ *IlSole24Ore.com*, *Stress test, la classifica dell'ABE*, <http://www.infodata.ilssole24ore.com/2016/07/30/stress-test-la-classifica/>.

³⁹ *Verso un'autentica unione economica monetaria, Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, op. cit.*, p. 5.

bri poiché evita che siano questi ultimi a dover intervenire per sostenere gli enti in difficoltà⁴⁰. Inoltre la disponibilità di risorse comuni comporta un aumento dei benefici condivisi di tutti gli Stati membri dell'eurozona, poiché accresce la stabilità finanziaria e la fiducia nei mercati. In terzo luogo, un sistema unico di risoluzione delle crisi è coerente con la creazione del MVU; accentrando le decisioni di risoluzione, si allineano infatti le responsabilità di vigilanza a quelle di gestione delle crisi bancarie⁴¹.

Un primo passo verso la centralizzazione a livello europeo delle politiche di risoluzione degli enti creditizi è stato fatto dalla direttiva n. 2014/59/UE, cosiddetta *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD), del 15 maggio 2014. La direttiva introduce nuove regole in merito alla gestione delle crisi bancarie, ed in particolare intende limitare l'intervento del bilancio pubblico nel salvataggio delle banche in difficoltà. I destinatari della direttiva, entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2016, sono tutti gli Stati membri dell'UE.

La BRRD prevede l'introduzione di⁴²:

- misure per la prevenzione dell'insorgere di crisi e misure di intervento per affrontare i casi di banche in sofferenza;
- misure preparatorie affinché le crisi bancarie possano essere affrontate tempestivamente e con rischi minimi per la stabilità finanziaria nazionale;
- strumenti di risoluzione comuni a tutti i paesi;
- istituzione di un Fondo nazionale di risoluzione.

Secondo la direttiva vengono individuate delle "autorità nazionali di risoluzione" (in Italia la Banca d'Italia) le quali sono responsabili dell'attuazione delle suddette misure. In caso di crisi di una banca si identificano due fasi.

Nella prima, la banca in crisi sottopone alle autorità nazionali un piano di risanamento al fine di ottenerne l'approvazione. In tal senso la BRRD mette a disposizione dell'autorità nazionale degli strumenti di intervento tempestivo che possono arrivare fino alla rimozione dell'intero organo di amministrazione e alla nomina di amministratori temporanei⁴³.

⁴⁰ Alessandra De Aldisio, *op. cit.*, p. 141.

⁴¹ *Ibid.*.

⁴² Ministero dell'economia e delle finanze, *Unione Bancaria: con direttiva UE più tutele per depositi e creditori*, 2 luglio 2015, http://www.mef.gov.it/inevidenza/articolo_0141.html.

⁴³ Banca d'Italia, *Che cosa cambia nella gestione delle crisi bancarie*, Roma, 8 luglio 2015, p. 1.

Qualora il piano di risanamento non sia sufficiente a superare la crisi della banca in difficoltà, le autorità nazionali potranno procedere alla risoluzione dell'istituto a determinate condizioni⁴⁴. La direttiva affida alle autorità nazionali diversi poteri:

- vendere una parte dell'attività a un acquirente privato;
- trasferire temporaneamente le attività e passività a un'entità (*bridge bank*) costituita e gestita dalle autorità per proseguire le funzioni più importanti, in vista di una successiva vendita sul mercato;
- trasferire le attività deteriorate a un veicolo (*bad bank*) che ne gestisca la liquidazione in tempi ragionevoli;
- applicare il *bail in*, ossia svalutare azioni e crediti e convertirli in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in difficoltà o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali⁴⁵.

L'introduzione del *bail in* costituisce l'elemento di novità della direttiva; esso infatti prevede che i costi della crisi bancaria vengano ripartiti tra gli azionisti e i creditori dell'istituto bancario per un valore pari all'8% delle passività. Attraverso il *bail in* si rompe dunque il legame tra il bilancio pubblico e il salvataggio delle banche.

Infine, in ciascuno Stato membro, viene istituito un "Fondo nazionale di risoluzione", finanziato dai versamenti delle banche operative nello Stato, da impiegare durante la risoluzione degli istituti bancari. Il Fondo ha infatti la finalità di fornire sostegno temporaneo alle banche in risoluzione attraverso prestiti, garanzie, acquisto di attività o capitale. In casi eccezionali il fondo può essere utilizzato per indennizzare azionisti e creditori, per assorbire le perdite o per la ricapitalizzazione della banca in crisi.

La BRRD, sebbene costituisca un passo importante verso l'armonizzazione dei processi di risoluzione delle crisi bancarie, rappresenta una normativa da declinarsi in tutti gli Stati membri dell'UE e pertanto non risponde ancora alle esigenze dell'eurozona di una piena centralizzazione del settore creditizio e finanziario. Le disposizioni della direttiva prevedono ancora un ruolo importante per le autorità nazionali e non eliminano del tutto i rischi di un mercato frammentato. Lo stes-

⁴⁴ Le condizioni sono: a) la banca è in dissesto o a rischio di dissesto; b) non si ritiene che misure alternative di natura privata (quali aumenti di capitale) o di vigilanza consentano di evitare in tempi ragionevoli il dissesto dell'intermediario; c) sottoporre la banca alla liquidazione ordinaria non permetterebbe di salvaguardare la stabilità sistemica, di proteggere depositanti e clienti, di assicurare la continuità dei servizi finanziari essenziali e, quindi, la risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico, *ibid.*, p. 3.

⁴⁵ *Ibid.*.

so uso dello strumento legislativo della direttiva come fonte di diritto lascia infatti “spazio di manovra” ai governi nazionali nella fase di implementazione e adozione delle norme nazionali.

La concreta realizzazione del “secondo pilastro” dell’unione bancaria si ha con il regolamento (UE) n. 806/2014 del 14 luglio 2014, che istituisce il Meccanismo di risoluzione unico (MRU) ed è destinato ai paesi della moneta unica. Il MRU si compone di due elementi: vengono istituiti il “Comitato di risoluzione unico” e il “Fondo di risoluzione unico”.

Il Comitato è un’agenzia dell’UE indipendente che si riunisce in due diverse configurazioni: il “Comitato in sessione esecutiva” composto dal Presidente ed altri quattro membri⁴⁶ a cui non partecipano i rappresentanti degli Stati. Il “Comitato in sessione plenaria”, a cui partecipano anche i rappresentanti delle autorità nazionali di risoluzione, e che interviene per la risoluzione degli enti che richiedono 5 miliardi di capitale o 10 miliardi di sostegno alla liquidità. Commissione e BCE partecipano ai lavori del Comitato come osservatori.

Il Comitato viene identificato come principale organo decisionale del Meccanismo, ed è incaricato di elaborare e gestire i piani di risoluzione delle banche in crisi⁴⁷. Le banche soggette all’autorità del Comitato sono le banche definite “significative” dal regolamento sul MVU cui si aggiungono le banche “meno significative” su cui però la BCE ha deciso di esercitare direttamente i suoi poteri di vigilanza. La risoluzione degli enti “meno significativi” è invece affidata alle autorità nazionali di risoluzione.

Il “Fondo di risoluzione” è un fondo istituito a livello sovranazionale, finanziato dai contributi delle banche e gestito integralmente dal Comitato di risoluzione; il suo scopo è quello di essere impiegato per la risoluzione delle banche in dissesto. Ogni banca contribuisce al fondo proporzionalmente al totale delle proprie passività⁴⁸ e l’obiettivo è quello di raggiungere una dotazione complessiva del fondo pari a circa 55 miliardi di euro entro 8 anni, andando progressivamente a sostituire i fondi nazionali degli Stati partecipanti. Le condizioni per poter accedere al Fondo sono le stesse contenute nella direttiva BRRD, per

⁴⁶ Sia il Presidente che i quattro membri sono scelti sulla base di una procedura di selezione aperta, che rispetta i principi di equilibrio di genere, esperienza e qualifica secondo le disposizioni dell’art. 56 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

⁴⁷ Art. 7 Regolamento (UE) n. 806/2014.

⁴⁸ Art. 70 Regolamento (UE) n. 806/2014.

cui devono essere prima state applicate le norme relative al *bail in*. Anche in questo caso dunque si rafforza il principio per cui i costi dei salvataggi delle banche non devono ricadere sui bilanci pubblici. Il processo decisionale prevede che a dare il via all'applicazione del MRU sia la BCE, nella sua funzione di vigilanza, la quale indica al Comitato gli istituti di credito in crisi. Il Comitato, in sessione esecutiva, può autonomamente dare inizio alla risoluzione delle banche in crisi se, dopo essere stata informata, la BCE non reagisce entro 3 giorni. La sessione esecutiva del Comitato stabilisce se esistono le condizioni per l'impiego degli strumenti di risoluzione⁴⁹. In tal caso si procederà con la formulazione di un "programma di risoluzione" nel quale si identificano le misure da adottare e l'impiego del Fondo di risoluzione. Il programma viene infine inviato dal Comitato alla Commissione europea la quale ha 24 ore di tempo per poter obiettare o proporre al Consiglio europeo delle modifiche. Nel caso in cui il Consiglio obietti al programma di risoluzione, esso ha 12 ore di tempo dall'approvazione per formulare la propria obiezione e in tal caso l'ente verrà sottoposto a liquidazione⁵⁰.

Le norme che riguardano il trasferimento e la creazione del Fondo di risoluzione sono state disciplinate da accordi intergovernativi tra gli Stati partecipanti. Il primo accordo è stato raggiunto il 21 maggio 2014⁵¹ e stabilisce che il Fondo avrà in dotazione 55 miliardi di euro che le banche dovranno versare nell'arco di otto anni a partire dal 1° gennaio 2016.

Tuttavia, il periodo di transizione di otto anni rischia di esporre il mercato finanziario ad eventuali crisi bancarie, e, non essendo ancora operativo il fondo, potrebbero nuovamente mancare le risorse necessarie per affrontarle. A tal proposito, nel "Rapporto dei cinque presidenti"⁵² viene fatta notare la necessità di realizzare un meccanismo ponte in modo da garantire che vi sia sufficiente denaro per affronta-

⁴⁹ Qualora queste non risultino rispettate si disporrà per la liquidazione della banca secondo la disciplina delle norme nazionali.

⁵⁰ Da notare come i tempi molto stringenti previsti dal regolamento limitano la discrezionalità dei governi nazionali in sede di Consiglio rendendo le decisioni del MRU più tempestive ed efficaci.

⁵¹ Consiglio dell'Unione Europea, 10088/14, *Member states sign agreement on bank resolution fund*.

⁵² Commissione europea, *Completare L'unione economica e monetaria dell'Europa, relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz*.

re le crisi bancarie anche se il finanziamento del Fondo non è sufficiente⁵³. Il Rapporto aggiunge anche che è necessario creare un meccanismo comune di *backstop*, ossia una rete di sicurezza che consenta di trovare risorse aggiuntive al Fondo nella fase provvisoria. In tale ottica nel dicembre 2015 il Consiglio economia e finanza (ECO-FIN) degli Stati partecipanti ha approvato la creazione di un “sistema di meccanismi ponte”⁵⁴ tramite il quale, a partire dal 2016, ciascuno Stato membro potrà negoziare con il Fondo un accordo per aprire una linea di credito nazionale e sostenere le proprie banche nazionali che non dispongono delle risorse necessarie a contribuire al Fondo. Tali linee di credito hanno la forma di prestiti che dovranno essere poi rimborsati dalle banche, pertanto non incidono nel medio periodo sul debito pubblico.

6. *Il mancato completamento dell’unione bancaria.*

Il “Rapporto dei quattro Presidenti” aveva individuato come terzo pilastro dell’unione bancaria la realizzazione di un “sistema di europeo di garanzia dei depositi” per le banche sottoposte alla vigilanza europea. Tuttavia la piena realizzazione del terzo pilastro non è stata ancora compiuta lasciando dunque incompleta l’unione bancaria: ciò è dovuto alle difficoltà dei governi dei paesi dell’area euro a trovare un’intesa comune. Un sistema europeo di garanzia dei depositi costituirebbe infatti una forma di “mutualizzazione” del debito privato delle banche e ciò preoccupa i governi dei paesi “solidi”, come Germania, Finlandia e Austria⁵⁵.

Finora l’unico provvedimento adottato sul tema della garanzia dei depositi bancari è stata la direttiva n. 2014/49/UE che prevede la creazione di meccanismi a livello nazionale detti “sistemi di garanzia dei depositi” (SGD); analogamente ai fondi di risoluzione nazionali, i SGD sono finanziati direttamente dagli enti creditizi. Lo scopo di questa direttiva dunque è quello di armonizzare le legislazioni degli Stati mem-

⁵³ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁴ ECOFIN, *Statement on Banking Union and bridge financing arrangements for the Single Resolution Fund*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/08-statement-by-28-ministers-on-banking-union-and-bridge-financing-arrangements-to-srf/>.

⁵⁵ Chiara Giussani, *Unione bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS*, Eurojus.it Rivista, febbraio 2016. <http://rivista.eurojus.it/unione-bancaria-europea-le-istituzioni-europee-completano-il-puzzle-una-prima-analisi-della-proposta-edis/>.

bri senza però disporre l'istituzione di meccanismi a livello europeo come per i primi due pilastri dell'unione bancaria. I SGD vengono infatti attivati dalle autorità nazionali competenti o dalle autorità giudiziarie nazionali⁵⁶.

La direttiva introduce alcune novità importanti in materia di garanzia dei depositi; in particolare viene previsto un requisito finanziario minimo comune a tutti i SGD, da raggiungere entro il 2024, pari allo 0,8% dei depositi correnti⁵⁷. I depositi verranno garantiti fino a 100.000 euro che dovranno essere rimborsati entro 7 giorni lavorativi. La direttiva prevede anche che i fondi presenti nei SGD possono essere impiegati nella risoluzione degli istituti bancari, aggiungendo dunque risorse ai fondi di risoluzione nazionali.

Nonostante il contributo della direttiva, rimangono però ancora delle differenze a livello nazionale che evidenziano la distanza rispetto alla centralizzazione a livello europeo raggiunta con la realizzazione del MVU e del MRU. Inoltre i SGD come concepiti dalla direttiva non forniscono adeguate garanzie sulla stabilità finanziaria a livello europeo. Rimane infatti ancora il problema della capacità dei fondi nazionali di essere effettivamente in grado di assorbire le perdite causate dalla crisi di un ente creditizio; qualora un SGD nazionale non dovesse disporre di adeguate risorse si rischierebbe di compromettere la credibilità e la fiducia del settore e ciò costituisce una pesante criticità dell'unione bancaria. Non per nulla, il "Rapporto dei cinque presidenti" del 2015 sottolinea l'importanza del completamento dell'unione bancaria attraverso la realizzazione del cosiddetto "terzo pilastro", suggerendo la creazione di un "sistema europeo di garanzia dei depositi" (*European Deposit Insurance Scheme – EDIS*); proprio come per il "Fondo unico di risoluzione" anche il EDIS, nella proposta del Rapporto, prevede la creazione di un fondo a garanzia dei depositi che sia finanziato dagli enti creditizi attraverso contributi basati sul rischio. Il suo ambito di applicazione dovrebbe quindi coincidere con quello del MVU, vale a dire le banche significative dell'eurozona. La proposta dell'istituzione del EDIS è stata approfondita e ripresentata dalla Commissione europea il 24 novembre del 2015 sotto forma di propo-

⁵⁶ Filippo Croci, *Adottata la direttiva 2014/49: verso una maggiore armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi bancari*, Eurojus.it Rivista, Agosto 2014. <http://rivista.eurojus.it/adottata-la-direttiva-201449-verso-una-maggiore-armonizzazione-dei-sistemi-nazionali-di-garanzia-dei-depositi-bancari/>.

⁵⁷ *Ibid.*.

sta legislativa. Per la creazione del EDIS la Commissione individua un percorso diviso in tre fasi⁵⁸.

La fase 1, da realizzarsi entro il 2020, viene definita di “riassicurazione”: il EDIS, finanziato dalle risorse degli enti creditizi, potrà concedere i propri fondi soltanto ai SGD che hanno esaurito le risorse proprie e solo se conformi alla direttiva n. 2014/49/UE. La proposta afferma che il EDIS elargirà queste risorse supplementari fino ad un determinato livello che, tuttavia, non viene specificato. Allo scopo di evitare il *moral hazard* verranno identificate delle “salvaguardie” al fine di giustificare l’intervento del EDIS soltanto se e quando necessario. Tutti i fondi EDIS ricevuti saranno sottoposti a monitoraggio e quelli indebitamente ricevuti da un SDG dovranno essere interamente rimborsati⁵⁹.

La fase 2, detta di “coassicurazione” a partire dal 2020, prevede un maggior impiego del EDIS il quale potrà intervenire anche nel caso in cui un sistema nazionale non abbia esaurito i propri fondi. Il fondo del EDIS, sebbene ancora soggetto a limitazioni per prevenire gli abusi, potrà coprire una parte dei rimborsi per una quota pari al 20% nel primo anno che aumenterà progressivamente fino al 2024. In tal modo si ha, seppure ancora limitato, un certo grado di condivisione dei rischi a livello europeo⁶⁰.

Nella terza e ultima fase, detta di “riassicurazione totale”, il “Fondo europeo di garanzia dei depositi” sostituirà del tutto i SGD nazionali, e il EDIS si assumerà dunque il 100% della quota di rischio⁶¹.

La proposta della Commissione, tuttavia, non è stata ancora realizzata a causa delle divergenze tra i governi nazionali. In particolare la proposta ha trovato una forte resistenza da parte dei governi dei paesi più “forti” dell’area euro con la Germania in testa.

Durante il consiglio ECOFIN tenutosi l’8 dicembre 2015, il ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble avrebbe infatti contestato la proposta della Commissione sostenendo che è necessario “separare in modo appropriato la conduzione della politica monetaria da quella di vigilanza bancaria [...]; i rischi dei sistemi bancari nazionali dell’area euro vanno ridotti prima di poter pensare a qualunque forma di

⁵⁸ Commissione europea, *Un’unione bancaria più solida: nuove misure per rafforzare la protezione dei depositi e ridurre ulteriormente i rischi bancari*, Strasburgo, Comunicato stampa, 24 novembre 2015.

⁵⁹ *Ibid.*.

⁶⁰ *Ibid.*.

⁶¹ *Ibid.*.

mutualizzazione, ed è pertanto opportuno attendere la piena operatività del Meccanismo unico di risoluzione [...]”. Schäuble, inoltre, avrebbe contestato la base giuridica della proposta di regolamento dichiarando che la Germania è pronta, in proposito, ad adire la Corte di giustizia, sostenendo che la materia del EDIS dovrebbe essere oggetto di un accordo intergovernativo, come avvenuto per il Fondo unico di risoluzione⁶². Tra i fattori che preoccupano il governo tedesco si può identificare la sfiducia nei confronti dei sistemi bancari di alcuni paesi europei, giudicati poco trasparenti e poco solidi. In tal senso, ha pesato anche il caso di Banca Etruria e il salvataggio fatto dal governo italiano, lasciando trasparire l’idea di un sistema bancario fragile in cui altre banche potrebbero fallire⁶³.

Al momento dunque la realizzazione del terzo pilastro dell’unione bancaria è in stallo, poiché in sede di Consiglio europeo non sarebbe possibile trovare un’intesa tra i rappresentanti dei governi dell’eurozona.

Al fine di trovare un accordo, il Consiglio ha istituito nel gennaio 2016 una commissione preparatoria *ad hoc*, detta gruppo di “Rafforzamento dell’unione bancaria” allo scopo di esaminare le iniziative e le proposte legislative volte a rafforzare l’unione bancaria e definire di volta in volta la posizione del Consiglio. Il gruppo è composto dal Presidente di turno del Consiglio UE e dai rappresentanti degli Stati membri cui si aggiungono, in qualità di osservatori, rappresentanti della BCE e del Comitato unico di risoluzione.

I lavori di tale gruppo hanno prodotto nel novembre 2016 una ulteriore proposta di avanzamento dei lavori per completare l’unione bancaria⁶⁴ che è stata sottoposta al Consiglio in dicembre. Tuttavia non sono ancora state adottate misure esecutive per la realizzazione del EDIS.

7. Conclusioni

Il caso di Veneto Banca e della Banca Popolare di Vicenza di questa estate hanno rischiato di mettere in seria crisi il processo di completamento dell’unione bancaria. Secondo le regole del MRU coerenti al principio del *bail in*, il costo del salvataggio delle banche venete doveva essere assorbito dalle risorse interne agli stessi istituti

⁶² Sito istituzionale del Senato della Repubblica italiana, *Dossier sul consiglio ECO-FIN dell’8 dicembre 2015*, http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/960920/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h2_h211&spart=si.

⁶³ *Ibid.*.

⁶⁴ Consiglio europeo, *Relazione della Presidenza sullo stato di avanzamento delle misure volte a rafforzare l’unione bancaria*, novembre 2016.

bancari: creditori subordinati, creditori senior e i depositi oltre i 100.000 euro. Le istituzioni europee invece hanno preferito agire diversamente dichiarando le due banche inadatte alla risoluzione secondo le regole dell'unione bancaria poiché non rappresentavano un rischio sistemico per l'eurozona e ha lasciato al governo italiano la facoltà di intervenire direttamente nella liquidazione degli enti. L'operazione ha messo però in dubbio la credibilità dell'unione bancaria: il governo si è infatti addossato il costo di rimborsare i creditori delle due banche venete, compresi quelli che non erano stati truffati e coinvolti nelle operazioni poco trasparenti dei due enti; si è rotto dunque il principio di separazione tra bilancio pubblico e condizioni economiche degli enti creditizi che si era affermato durante le prime fasi dell'unione bancaria. L'operazione messa in atto dal governo ha suscitato critiche poiché sembra essere stata più una scelta politica di consenso priva di una giustificazione economica. La Commissione e la BCE hanno comunque lanciato un avvertimento all'Italia: Bruxelles vigilerà sull'impatto dell'operazione banche venete sui conti pubblici mentre Francoforte ha annunciato una maggiore vigilanza sul settore bancario in Italia. Entrambe le istituzioni hanno però concordato che c'è stata una grave mancanza di tempestività nell'affrontare il problema delle banche venete che ha peggiorato ulteriormente la crisi dei due enti.

Quanto avvenuto non ha certo aiutato a ristabilire la fiducia nei mercati sulla tenuta del sistema bancario italiano e ha confermato i dubbi dei governi più esitanti nel completamento dell'unione bancaria. Non sono stati pochi i commentatori che hanno affermato che il caso delle banche venete avesse assestato un colpo letale all'unione bancaria.

Ciononostante, e sebbene ci sia stata una fase di stallo sui negoziati per portare a compimento il "terzo pilastro", proprio lo scorso ottobre la Commissione ha rilanciato il tema del completamento dell'unione bancaria nelle parole del Vice-presidente della Commissione, Valdis Dombrovskis: "il completamento dell'unione bancaria è essenziale per il futuro dell'unione economica e monetaria e per un sistema finanziario che promuova la crescita e l'occupazione. Vogliamo avere un settore bancario che riesca ad assorbire le crisi e condivida i rischi attraverso canali privati per evitare l'uso del denaro pubblico. Oggi presentiamo idee pragmatiche per rilanciare il processo sia di riduzione dei rischi che di condivisione dei rischi".

La nuova proposta della Commissione riparte da alcuni punti della proposta EDIS, modificandone altri sul sistema di garanzia dei deposti-

ti; viene anche introdotto il tema dei crediti deteriorati (o inesigibili) delle banche europee, che al momento pesano per circa 1.000 miliardi di euro e sono il punto di maggior preoccupazione delle istituzioni europee e della BCE.

Bisogna augurarsi che la nuova proposta della Commissione possa essere utile a riprendere i negoziati. Il completamento dell'unione bancaria, dovrebbe essere una priorità per la politica europea al fine di garantirne la credibilità. Ma a tale scopo è necessario che si mettano da parte gli interessi nazionali per costruire un sistema europeo in grado di offrire vantaggi a tutti gli Stati partecipanti.

Note

CITTA' E PROGRESSO NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE E DELL'UNIFICAZIONE EUROPEA

Con la globalizzazione è tornata d'attualità la grande questione, messa in luce da Lewis Mumford nel secolo scorso, del ruolo della città nel processo di crescita e avanzamento della civiltà ed è venuta la risposta alla domanda che è alla base della sua opera, e cioè se l'evoluzione urbana, partita da una città che era, simbolicamente, un mondo, si sarebbe conclusa con un mondo "diventato, per molti aspetti politici, una città". L'analisi di Mumford costituisce non solo un approfondimento dell'intuizione di Adam Smith, secondo il quale "la causa del progresso nelle capacità produttive del lavoro, nonché della maggior parte dell'arte, destrezza e intelligenza con cui il lavoro viene svolto e diretto, sembra sia stata la divisione del lavoro"¹, ma l'ha integrata e contribuito a chiarirla. Questo perché l'intuizione di Smith sui fattori che hanno influito sulla produttività spiega perché l'andamento della produttività storicamente sia stata e resti così diversa nel tempo e nello spazio e perché alcune città e regioni siano diventate più ricche e centrali di altre. Ma essa non spiega che cosa c'è alla base del processo di ascesa e di declino delle economie-mondo a dominazione urbana, né il ruolo che alcune città hanno avuto ed hanno nel promuovere lo sviluppo nell'ambito degli Stati. Sviluppo che, come avrebbe invece ben spiegato Lewis Mumford², è diverso per una città-Stato del XV secolo quale Venezia per esempio, rispetto a una città del XVIII secolo come Londra, cioè "dell'enorme città che dispone(va) di tutto il mercato na-

¹ Adam Smith *La ricchezza delle nazioni*, Roma, Grandi Tascabili Economici Newton, 1995, p. 66.

² Lewis Mumford, prefazione al libro *La città nella storia*, Milano, Tascabili Bompiani, 1967, vol. I. "I bisogni e gli impulsi che hanno spinto gli uomini a vivere nelle città possono ritrovare – ad un livello ancora più alto – tutto ciò che Gerusalemme, Atene, Firenze, sembravano un tempo promettere?"

zionale inglese, e quindi delle isole britanniche, fino al giorno in cui, essendo mutate le proporzioni del mondo, questo agglomerato di potenza non si è ridotto alla piccola Inghilterra” di fronte ad un sistema urbano e politico continentale come quello degli Stati Uniti³. La globalizzazione sta mettendo ogni individuo ed ogni istituzione di fronte ad un paradosso. Quello secondo il quale la democrazia, la sovranità nazionale e l’integrazione economica globale diventano mutualmente incompatibili, in quanto “anche combinando due tra di esse, non potremo mai più averle tutte e tre completamente”⁴. Questo paradosso rende difficile colmare il deficit democratico nel governo delle cose e non serve a contrastare il crescente indebolimento della legittimità delle istituzioni un po’ in tutti i continenti e su scala mondiale, alimentando l’inefficienza e l’instabilità sociale e politica che sono alla base delle crisi di legittimazione delle istituzioni a livello mondiale, continentale, nazionale e locale. Crisi alle quali si è finora cercato di rispondere riaffermando, anziché cercando di superare, la centralità del funzionamento dello Stato nazionale⁵, cioè dell’ultima grande innovazione istituzionale adottata dall’umanità per governare il territo-

³ Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XV-XVIII siècle)*. *Le temps du monde*, Paris, Librairie Armand Colin, 1979 (trad. it. *I tempi del mondo*, Torino, Einaudi, 1982). Nell’espone le regole tendenziali che “precisano e definiscono anche i loro rapporti con lo spazio”, Braudel scrive: “Non esiste economia-mondo senza uno spazio proprio e per più ragioni significante: esso ha dei confini, e la linea che lo contorna gli dà un senso particolare, come le coste definiscono il mare; implica un centro, a favore di una città e di un capitalismo già dominante, qualunque ne sia la forma. La moltiplicazione dei centri costituisce una testimonianza di giovinezza, o una forma di degenerazione o di mutazione. Sotto la spinta di forze esterne e interne possono in effetti delinearsi e quindi compiersi forme di decentramento: le città a vocazione internazionale, le ‘città mondo’, sono in continua competizione reciproca, e si sostituiscono a vicenda; ordinato gerarchicamente, tale spazio è una somma di economie particolari, alcune povere, altre modeste, una sola relativamente ricca nel proprio nucleo. Ne derivano disegualianze, differenze di quel voltaggio che assicura il funzionamento dell’insieme. Ne deriva quella ‘divisione internazionale del lavoro’ della quale Sweezy spiega come Marx non avesse previsto che si sarebbe concretizzata in un modello (spaziale) di sviluppo e di sottosviluppo tale da dividere l’umanità in due campi, gli *have* e gli *have not*, separati da un fossato ancora più profondo di quello che oppone borghesia e proletariato nei paesi capitalistici avanzati. Non si tratta comunque di una ‘nuova’ separazione, ma di una ferita antica, e probabilmente inguaribile. Una ferita che esisteva ben prima dei tempi di Marx” (p. 7).

⁴ Dani Rodrik, <https://piie.com/publications/papers/rodrik20110504ppt.pdf>: “The balance of global forces is becoming more centrifugal: declining role of U.S. in global economy; EU likely to remain preoccupied with own matters; China and the other emerging powers place, if anything, greater emphasis on national sovereignty. The supply of global leadership will be in short supply... Democracy, national sovereignty and global economic integration are mutually incompatible: we can combine any two of the three, but never have all three simultaneously and in full”.

⁵ Dani Rodrik, *op.cit.*

rio ed il destino delle comunità locali. Un paradosso che, pur riconoscendo che l'equilibrio delle forze globali sta diventando sempre più centrifugo, in un mondo in cui gli USA stanno perdendo il loro ruolo a livello mondiale, e dove l'Europa resta prigioniera delle resistenze dei suoi Stati a dotarsi di un governo continentale efficace, ripropone per molti la necessità di recuperare la sovranità su scala nazionale, o addirittura a livello inferiore, come ha fatto a suo tempo un'altra grande studiosa del fenomeno urbano, Jane Jacobs. Per rimettere le città al centro del governo dello sviluppo la Jacobs arrivò a proporre il recupero della sovranità monetaria a livello cittadino, sperando di salvare in questo modo il ruolo propulsivo delle città, recuperando nel contempo una leadership mondiale da parte di alcuni Stati per mantenere la pace e garantire il funzionamento del mercato (ma senza spiegare quali Stati e con quali strumenti farlo in un mondo sempre più frammentato istituzionalmente). Questo rimedio "casalingo", per usare un'immagine critica usata a suo tempo dall'urbanista Lewis Mumford, appare sempre più come il tentativo di far fronte con strumenti vecchi, che hanno già mostrato storicamente tutti i loro limiti ad una sfida del tutto nuova: quella di promuovere e conciliare lo sviluppo e la crescita materiale e civile dell'umanità coordinando lo sviluppo del territorio tra più livelli di governo. Un problema questo rimasto finora senza soluzione, nonostante i contributi forniti da Smith, Mumford, Braudel sulla centralità del ruolo delle città nello sviluppo della civiltà. Per questo resta attuale domandarsi come sta cambiando la dimensione urbana, e quali sono le caratteristiche della città che, nei loro aspetti sociali, politici ed economici, hanno determinato e continuano a determinare lo sviluppo ed il benessere delle società.

E' un dato di fatto che ancora oggi lo stato dell'economia mondiale dipende da quello di qualche decina di città, e che lo stesso destino delle economie nazionali dipende a sua volta da pochi sistemi urbani regionali e sub-nazionali.

Le città sono tuttora diseguali in termini di politiche abitative, per la sicurezza o della gestione dei flussi migratori, in quanto dovute a politiche urbanistiche che più che alla pianificazione sono tese a massimizzare i profitti o ad assecondare trend politici e sociali dai quali dipendono gli equilibri di potere sui quali si basa il governo dei territori. Le città sono diventate dei luoghi sempre meno vissuti da chi vi abita in termini di sicurezza e di pianificazione. Luoghi con caratteristiche commerciali, ma senza un carattere preciso, con politiche urbane caratterizzate da contraddittori interventi nel campo dell'integrazione sociale e della promozione della competitività economica.

Detto ciò, le città sono state e restano gli incubatori dello sviluppo e della civiltà⁶ a livello prima locale, poi regionale, infine nazionale e continentale. Esse sono i punti materiali di radicamento e di irraggiamento delle politiche dei grandi poli di controllo e sviluppo dell'economia mondiale. Storicamente il continente in cui questo processo è nato e resta più radicato è quello europeo, e ciò costituisce una sfida storica oltre che politica per coordinare gli strumenti di governo del territorio e dell'economia dal livello locale a quello continentale e sovranazionale: una sfida istituzionale che può essere affrontata solo adottando i principi federali.

Per questo resta attuale il problema di studiare lo sviluppo dei sistemi urbani in relazione a quello delle istituzioni su cui si è basato e si basa il governo del territorio e della società.

L'evoluzione dei vari sistemi urbani non è e non è stata semplicemente il prodotto dell'industrializzazione e della modernizzazione, bensì è stata e resta la precondizione per lo sviluppo di questi fenomeni⁷. L'aspetto demografico ha avuto e conserva la sua importanza nella formazione delle gerarchie tra centri urbani in termini di servizi e beni prodotti. Ma storicamente, come hanno evidenziato Mumford e Braudel, le innovazioni tecnologiche e scientifiche si sono affermate e diffuse a partire da ambienti urbani preesistenti, non in zone rurali o desertiche. Questo è stato vero sia in passato ai tempi dell'invenzione della stampa a caratteri mobili, sia più recentemente per altre innovazioni come Internet e la diffusione degli smartphone. In definitiva è stato lo sviluppo di relazioni ed interazioni tra individui nelle e tra le città a produrre innovazione, progresso e benessere. E solo nella misura in cui si sono stabilite delle relazioni di convivenza pacifica e comunitaria a livello locale, estese poi ad un livello superiore regionale, nazionale o continentale, la ricchezza della vita urbana ha contribuito a generare la ricchezza delle nazioni⁸. Dove e quando ciò non è accaduto, i sistemi urbani regionali

⁶ Norbert Elias, *La civiltà delle buone maniere*, Bologna, Il Mulino, 1982.

⁷ Ad van der Woude, Jan de Vries, Akira Hayami, *Urbanization in History, A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 2.

⁸ Un'analisi di questo aspetto è stata fatta da Jane Jacobs in *Cities and the Wealth of Nations - Principles of Economic Life*, Viking, Random House, 1984. Purtroppo la Jacobs, ignorando le potenzialità istituzionali di un ordinamento federale, ne ha tratto la conclusione che bisogna ristabilire la sovranità, innanzitutto monetaria, a livello cittadino, rimedio questo che invece ci porterebbe a rivivere un passato di conflitti tra città grandi e piccole oltretutto in un'era nucleare. Un rimedio casalingo, come cercò, senza

sono rimasti immaturi, come nell'Italia meridionale e in gran parte del mondo extra-europeo (basti pensare all'America latina, a gran parte dell'Asia, all'Africa) con conseguenze negative sia sullo sviluppo delle rispettive economie regionali e nazionali, sia sul progresso del livello di benessere delle popolazioni, generando squilibri territoriali e acuendo i contrasti tra regioni più ricche e più povere, tra aree urbane e zone rurali, tra regioni industrializzate ed aree sottosviluppate.

Lo storico dell'urbanistica Peter Hall ha individuato quattro distinte espressioni dell'innovazione urbana:

- la crescita artistica, di cui le più grandi espressioni sono state Atene, Firenze, l'Inghilterra elisabettiana e Vienna nell'800-primi '900, con l'interazione tra le esigenze di rappresentazioni teatrali, l'architettura, la produzione di macchine da teatro per riprodurre suoni o effetti;
- il progresso tecnologico, attraverso l'interazione tra cultura e tecnologia come avvenuto anche successivamente nel rinascimento italiano, nell'Inghilterra elisabettiana e sul continente europeo;
- la rivoluzione industriale come avvenuto a Manchester in Europa e a Detroit negli USA, fino all'avvento dei computer a Palo Alto;
- la soluzione architettonica di problemi creati dall'alta concentrazione demografica, in termini abitativi e di igiene pubblica, come si cercò di fare già a partire dalla Roma imperiale, ma in modo inadeguato a causa dell'arretratezza delle caratteristiche dei materiali (basti pensare alle gigantesche opere per portare l'acqua nei centri abitati).

Dalle forze sprigionate da queste quattro componenti del progresso urbano sarebbero scaturite e continuano a scaturire le energie che hanno caratterizzato e caratterizzano tuttora la crescita urbana nelle diverse parti del mondo⁹. In particolare dall'esperienza storica si possono trarre tre esempi di sviluppo di regioni urbane: nei secoli avanti Cristo in Grecia, con Atene, come analizzato da Hall, con l'allestimento degli spettacoli teatrali ed il coinvolgimento di tutti gli abitanti della città; in Italia nel Rinascimento, in particolare nella pianura padana, con l'interazione tra produzione e commercio agricoli e produzioni artigianali, come analizzato e descritto nelle lezioni presso l'Università di Pavia dallo studioso di problemi urbani Gianfranco Testa, e nella Germania

successo, di spiegarle Mumford. Si veda in proposito di Franco Spoltore, *I rimedi casalinghi di Jane Jacobs*, Il Federalista, 29, n. 1 (1987), p. 57. http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=353%3Ai-rimedi-casalinghi-della-jacobs&catid=3%3Anot&Itemid=1&lang=it.

⁹ Peter Hall, *Cities in Civilization*, New York, First Fromm International Paperback Edition, 2001.

meridionale, come descritto dal geografo Walter Christaller¹⁰; nelle Fiandre e nei Paesi Bassi dal Rinascimento in poi per rendere più vivibili e confortevoli le abitazioni in tutte le stagioni, nonostante la rigidità del clima¹¹. Questi flussi di merci e di persone, e le interazioni nelle e tra città sono avvenuti nel tempo in funzione dei mezzi di trasporto e di comunicazione resi disponibili dallo sviluppo tecnologico. Per questo diventa importante capire quali sono oggi le prospettive di sviluppo del mezzo di trasporto che, più d'ogni altro, ha influito sulla configurazione urbana e sulla mobilità nelle e tra le città nell'ultimo secolo: l'automobile con il motore a combustione interna¹². Il secondo fattore di mutamento dell'ordine urbano da tenere presente è rappresenta-

¹⁰ Walter Christaller, *Le località centrali della Germania meridionale - Un'indagine economico-geografica sulla regolarità della distribuzione e dello sviluppo degli insediamenti con funzioni urbane*, Milano, Franco Angeli editore, 1980.

¹¹ "We know little about the fuel sources available to the southern Netherlands' cities after the Dutch Revolt, but when they began to grow again at the end of the eighteenth century they shifted to coal, available from Liège and Hainault, and pushed ahead with an extensive programme of road and canal improvements. Urbanization came later in the northern Netherlands than in Flanders and Brabant, but attained even higher levels: during the early sixteenth century 31% of the population lived in cities, and by 1675 45% of the Republic's population were urban. In the province of Holland these figures were higher still; over half the population were urban throughout the seventeenth and eighteenth centuries. One derivation of the name 'Holland' is that it was originally 'Holtland', i. e. woodland. By 1600, there was precious little evidence to support the plausibility of that explanation. The Republic was substantially deforested". Ad van der Woude, Jan de Vries, Akira Hayami, *op. cit.* p. 11.

¹² Gwynne Dyer, *Rivoluzione a quattro ruote*, L'Internazionale 28/09/2017: "La Francia e il Regno Unito hanno recentemente annunciato che vietano la vendita delle auto con motore a benzina o diesel a partire dal 2040. La camera bassa del parlamento olandese ha approvato una legge che vieta la vendita di queste auto dal 2025. E l'India sostiene che introdurrà un analogo divieto entro il 2030.

Anche la Cina, la principale produttrice mondiale di automobili (28 milioni di esemplari lo scorso anno, più di Stati Uniti, Giappone e Germania messi insieme), sta progettando d'imporre presto un divieto, anche se non ha ancora stabilito la data in cui questo entrerà in vigore. E a novembre la Commissione europea discuterà l'introduzione di una quota minima annua di veicoli elettrici per tutti i produttori automobilistici europei... Poco più della metà dei 98 milioni di barili di petrolio prodotti nel mondo ogni giorno è utilizzata direttamente per produrre benzina, destinata quasi solo ai veicoli a motore. Un altro 15% viene usato per produrre 'olio combustibile distillato', almeno metà del quale è combustibile diesel. Circa il 58% della produzione petrolifera mondiale odierna serve quindi ai veicoli a motore, ma fra 35 anni potrebbe essere azzerata.

È sicuramente questa l'intenzione di molti governi. Il Regno Unito, per esempio, prevede di consentire la circolazione solo ai veicoli a zero emissioni (se si escludono alcune auto d'epoca dotate di licenza speciale) entro il 2050, appena dieci anni dopo il momento in cui entrerà il vigore il divieto di vendere nuove auto con motori a combustione interna. La produzione di auto alimentate a benzina o gasolio sarà quindi già crollata entro la fine degli anni trenta del duemila". <https://www.internazionale.it/opinione/gwynne-dyer/2017/09/28/rivoluzione-quattro-ruote>.

to dall'accrescimento demografico delle città prima con l'immigrazione attraverso lo svuotamento delle campagne limitrofe e, successivamente, con le massicce migrazioni da un continente ad un altro. Questo fenomeno ha assunto connotati e significati diversi, a secondo della prospettiva culturale in cui ci si pone. Basti pensare che esse vennero considerate delle "invasioni barbariche" in epoca romana, quando in Germania erano invece considerate delle "migrazioni di popoli" (*Völkerwanderung*). Le città, proprio per le opportunità che offrivano ed offrono in termini di occupazione, migliori e più sicure prospettive di condizioni di vita, sono state e restano degli immensi magneti e contenitori di individui¹³. Per questo l'Europa e le sue città, soprattutto per il ruolo che hanno storicamente giocato nel diffondere nel mondo modelli urbani e di governo del territorio e nell'uso dei mezzi di trasporto, hanno una responsabilità storica per contribuire a costruire un sistema istituzionale globale in cui diversi livelli di governo possano integrare in modo coordinato e democratico, preservando un certo grado di indipendenza. Ebbene, questo sistema istituzionale esiste, ed è già stato sperimentato su scala ridotta, e altro non è che quello federale.

Questo è il campo di indagine culturale e l'ambito d'azione politica che questa rivista intende continuare a contribuire a definire e promuovere affrontando il tema urbano.

Franco Spoltore

¹³ Robert E. Dickinson, *City and Region – A Geographical Interpretation*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1964, p. 19: "The city is not merely an aggregate of economic functions. Throughout history it has been above all else a seat of institutions in the service of the people of the countryside. In the words of Lewis Mumford, 'it is art, culture, and political purposes, not numbers, that define a city'. The city has the characteristics of what Mumford calls both a container and a magnet. The container is the physical and permanent assembly of physical structures in which the functions, processes, and purposes of the city are developed and transmitted through time. The idea of the magnet refers to the force of attraction (and repulsion) of people and institutions. It is a spatial force. With this must be associated, writes Mumford, 'the existence of a field, and the possibility of action at a distance, visible in the lines of social force, which draw to the centre particles of a different nature' (Lewis Mumford, *The City in History*, London, 1961, p. 125)".

VENEZUELA E MERCOSUR: LA DIFFICILE VIA VERSO LA DEMOCRAZIA

Nel 2012 il Venezuela diventava membro effettivo del Mercosur. Per la prima volta dalla sua nascita nel 1991, il Mercosur conosceva un allargamento, portando così a cinque gli Stati membri¹.

Il nuovo ingresso nasceva però sotto cattivi auspici. L'adesione era stata sino ad allora osteggiata dal voto contrario del Paraguay che nutre una profonda avversione sia verso la politica anti-statunitense sia verso la politica sociale dell'allora Presidente venezuelano Chavez. L'adesione si poté concretizzare solo perché il Paraguay, nel luglio 2012, venne momentaneamente sospeso dal Mercosur in applicazione della "clausola democratica", poiché gli altri Paesi membri contestavano le modalità con cui il Presidente paraguayano Lugo era stato destituito dal suo incarico. Durante questa sospensione, il Mercosur votò l'allargamento definitivo al Venezuela. A distanza di cinque anni è il Venezuela a conoscere una sospensione, dal momento che gli altri Paesi membri hanno condannato come anti-democratiche le votazioni per l'elezione dell'Assemblea costituente volute dal Presidente Maduro, succeduto a Chavez nel 2013 dopo la sua morte: ne contestano la deriva autoritaria, la sospensione dei diritti civili e la carcerazione dei principali oppositori. La sospensione di un Paese dal Mercosur può avvenire in base al *Protocollo de Usuhuaia sobre compromiso democrático* del luglio 1998: il protocollo stabilisce che qualora un Paese membro venga meno alle regole della democrazia può essere sospeso dopo un voto unanime dei Parlamenti degli altri Stati membri. Nella premessa al *Protocollo* si afferma che "...il pieno vigore delle istituzioni democratiche costituisce condizione indispensabile per l'esistenza e lo sviluppo del Mercosur"². E' la terza volta dalla sua introduzione che viene applicata

¹ Il *Tratado de Asunción*, 1991, stabiliva la nascita del Mercosur entro il 31 dicembre 1994 tra i Paesi fondatori: Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay.

² Il *Protocollo de Usuhuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur* del 24 luglio 1998 fu integrato il 20 dicembre 2011 con il Trattato di Usuhuaia II. Vi è stata incertezza circa l'applicazione di questa clausola contro il Venezuela, perché il governo dell'Uruguay esitava nel dare una risposta. E' stata necessaria una pressione dei presidenti argentino e brasiliano affinché alla fine il governo di Montevideo confermasse l'applicazione della clausola contro un Paese membro. Questa decisione ha aperto però una crisi in seno al governo dell'Uruguay, che ha sempre sostenuto prima il Presidente Chavez e poi il successore designato Maduro.

la “clausola democratica”. La prima fu nel 2001 contro il Paraguay: nel Paese vi era stato un colpo di stato militare che ebbe breve durata proprio per l’isolamento politico cui venne sottoposta prontamente la giunta militare. In anni passati i frequenti colpi di Stato nei paesi latino-americani potevano riuscire per l’appoggio diretto o indiretto che veniva garantito dalle nazioni confinanti, a loro volta rette da dittature militari. Ma negli anni Ottanta accadono due fatti importanti che cambiano il destino politico dei governi del Sud-America: la disastrosa guerra delle isole Malvinas-Falkland voluta dal regime argentino del generale Videla contro la Gran Bretagna e il crollo dell’Unione Sovietica. Per decenni la paura del comunismo aveva indotto gli USA a sostenere senza indugio anche i più odiosi regimi militari, arrivando a favorire colpi di Stato militare pur di evitare che al governo salissero partiti di ispirazione socialista³. Il timore che in America latina vi potessero essere nazioni come Cuba alleate dell’URSS induceva gli USA a dimenticarsi di essere una grande democrazia. La guerra dichiarata dall’Argentina alla Gran Bretagna poneva gli USA però dinanzi al dilemma di dover scegliere quale, tra due suoi storici alleati, sostenere: la scelta fu a favore della Gran Bretagna anche per lo sdegno crescente dell’opinione pubblica mondiale per le notizie che giungevano a proposito del dramma dei *desaparecidos*. La sconfitta militare dell’Argentina e la caduta della giunta nel 1982 ebbe un effetto domino sui vicini paesi. Fu così che nel giro di pochi mesi anche in Uruguay e Paraguay caddero le dittature militari e vennero indette libere elezioni che videro la nascita di governi democratici. Una nuova era si apriva per le nazioni sud-americane che nel contempo si affacciavano per la prima volta sullo scenario della politica internazionale. Il mondo iniziò a conoscere meglio queste nazioni anche per cause di forza maggiore: le bolle finanziarie degli anni Ottanta e Novanta in Messico e Argentina sconvolsero le borse da Tokio a Londra a New York. L’America latina era entrata comunque nel gioco dell’economia mondiale che ne scopriva anche le enormi ricchezze naturali, suscitando gli interessi delle economie emergenti, *in primis* la Cina e, a seguire, l’India e più recentemente la Russia⁴. Il lento processo di democratizzazione del sub-continente fu favorito dal riavvicinamento tra Argentina e Brasile. Fu grazie a questo riavvicina-

³ E’ quanto accaduto per esempio in Cile l’11 settembre 1973 quando gli USA appoggiarono il colpo di Stato di Pinochet per evitare che al governo andasse il socialista Allende che aveva vinto le elezioni. La data dell’11 settembre diverrà poi tristemente famosa negli USA e nel mondo intero per il drammatico attacco alle Torri Gemelle (2001).

⁴ *Il Sole 24 Ore*, Milano, 9 agosto 2017.

mento che prese corpo l'idea di una integrazione regionale con la nascita del Mercosur. Come visto in occasione del fallito colpo di stato in Paraguay nel 2001, il Mercosur ebbe lo straordinario effetto di sostenere gli sforzi di democratizzazione non solo della regione rio platense. Il consolidarsi di governi eletti liberamente indebolì l'ultimo regime militare dell'area, il Cile, che si avviò, seppur lentamente, verso un ritorno alla democrazia. Ma se le dittature sembravano diventare un ricordo, il Mercosur stentava e stenta tuttora a trasformarsi in un reale progetto politico unitario tra gli Stati membri⁵. In tutti i documenti del Mercosur, non solo quelli preparatori, si fa riferimento al modello da seguire: quello dell'Unione europea. Ma l'avvento della democrazia, il miglioramento in generale delle condizioni di vita della popolazione e i notevoli successi in campo economico all'inizio del nuovo secolo, hanno riproposto antiche divisioni, nonché i sospetti che il Brasile intendesse assumere un ruolo di leadership, specie dopo il suo ingresso nel gruppo dei BRIC che lega il Brasile a Russia, India e Cina⁶. Così con i sospetti di leadership prendono corpo antiche rivalità e l'integrazione politica prospettata inizialmente dal Mercosur continua a tardare. Nel contempo si è favorito un primo allargamento al Venezuela e se ne prospetta un secondo entro il 2020 con l'adesione della Bolivia e, forse, del Cile che sembra guardare però con maggiore interesse ad una integrazione con le nazioni che si affacciano sul Pacifico. Il risultato è che in questo modo il Mercosur si è indebolito: un allargamento senza il consolidamento di istituzioni a livello comunitario non può che rendere più fragile ogni disegno di integrazione politica⁷, come d'altronde ci insegna la stessa esperienza dell'Unione europea. Va poi segnalato che l'avvento della democrazia non ha evitato il persistere della corruzione a tutti i livelli, arrivando a colpire anche figure carismatiche come il Presidente Lula in Brasile; ma la stessa cosa è accaduta al suo successore Dilma Rousseff (accusata anche di aver falsificato il bilancio dello Stato) che ha conosciuto l'onta di un *impeachment* con il voto favorevole in Senato del suo stesso partito. La maledizione dell'accusa di corruzione ha pure colpito il successore della Rousseff, il suo vice divenuto Presidente, Michel Temer, che per pochi voti ha evitato a sua volta l'*impeachment*. Ma accuse di corruzione sono piovute anche su-

⁵ Si veda l'articolo: *Brasile e Argentina al bivio nel Mercosur*, Il Federalista, 54, n. 3 (2012), http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1388&lang=it.

⁶ *Aspenia*, Roma, n. 64, 2014, pp. 155-162.

⁷ *Il Sole 24 Ore*, Milano, 8 agosto 2017.

gli ex-Presidenti argentini Menem e Kirchner. Pesanti accuse di corruzione sono state mosse di recente anche al Presidente venezuelano Maduro. La crisi in atto in Venezuela ha però aperto una ferita in seno al Mercosur che si era manifestata sin dalla sua adesione.

Il Venezuela.

La crisi venezuelana è esplosa in modo evidente agli occhi del mondo con le violente manifestazioni di protesta popolare contro l'elezione di una nuova Assemblea costituente voluta dal Presidente Maduro che, nei propositi, deve riscrivere la Costituzione attribuendo poteri illimitati al Presidente. Le proteste popolari hanno però radici ben più profonde e risiedono nella crisi economica in cui è precipitato da alcuni anni il Venezuela. Il reddito pro capite nel 2008 era di 12.000 dollari e nel 2017 è sceso a 3.000 dollari⁸. Nel Paese mancano generi di prima necessità e giornalmente migliaia di venezuelani varcano i confini di Colombia e Brasile alla disperata ricerca di cibo e medicinali. La nazionalizzazione delle imprese voluta ai tempi di Chavez, un sistema fiscale del tutto inefficiente e il crollo del prezzo del petrolio e della sua produzione su cui si basano per oltre l'80% le entrate del Paese, hanno travolto l'economia nazionale. Alle proteste popolari le risposte di Maduro sono state un rafforzamento del sistema poliziesco. La scelta inoltre di privilegiare nei rapporti commerciali alcune nazioni come Cina, India, Russia, Cuba, Iran e Nicaragua ha precluso al Venezuela la possibilità di disporre di valuta pregiata per garantire l'acquisto dei beni di cui manca. La volontà di aiutare nazioni come Cuba e Nicaragua, fornendo loro petrolio in cambio di servizi sanitari e ospedalieri ha ulteriormente indebolito l'economia e le riserve valutarie del Paese che, per le sue scelte in politica estera, era stato classificato dagli USA come una delle cosiddette "nazioni canaglia".

La riduzione delle preziose entrate garantite dal petrolio ha portato il Venezuela sull'orlo del default evitato solo grazie al prezioso aiuto ed intervento russo per tramite del colosso energetico Rosneft che ha prestato 6 miliardi di dollari al governo di Maduro. Un prestito che comunque ha un prezzo poiché impone al Venezuela, a titolo di garanzia, la cessione del 50% del capitale della società venezuelana (Citgo) che gestisce raffinerie e stazioni di servizio all'estero⁹. Nel contempo si è arrivati al paradosso che il Venezuela, uno dei principali produttori di

⁸ *Il Foglio*, Milano, 30 luglio 2017 e *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2 agosto 2017.

⁹ *Il Sole 24 Ore*, Milano, 11 agosto 2017.

petrolio al mondo, deve importare greggio raffinato. Quel che è peggio è che il prezzo di acquisto del greggio raffinato risulta superiore al prezzo di cessione del petrolio grezzo, aumentando così il debito del Paese.

In questo clima di profonda crisi il Venezuela è entrato a far parte del Mercosur, trasferendo così a livello regionale la propria crisi.

Il Mercosur.

Vi è un dato emblematico che meglio di ogni altro evidenzia la crisi in corso in Venezuela e nei suoi rapporti con gli altri Paesi membri del Mercosur. Dall'ingresso nel 2012 del Venezuela nel Mercosur il suo commercio verso gli Stati membri è passato dai 9.742 milioni di dollari ai 3.240 di fine 2016. L'export dal Mercosur verso il Venezuela è calato del 64%: la crisi non consente alla nazione di disporre di valuta per pagare le importazioni¹⁰ e lo scambio tra beni in natura (petrolio per disporre di prodotti alimentari o servizi) non è sempre accettato.

La crisi della nazione che si affaccia sul Mar dei Caraibi pone il Mercosur dinanzi a delle scelte politiche ed istituzionali circa la natura che vuole o intende avere, perché vi è il rischio che anziché consolidarsi, questo mercato regionale si avvii verso un suo scioglimento. Da sempre il Mercosur si muove con oscillazioni che vanno a favore di una maggiore integrazione politica a quelle di una semplice area di libero scambio, ma anche in quest'ultimo caso Brasile e Argentina recentemente chiedono di poter aver l'opportunità di effettuare accordi bilaterali nel rispetto della propria sovranità in campo economico. In Brasile da quando negli ultimi tre anni si è aperta una profonda crisi a livello presidenziale, il dibattito politico per la prima volta pone seri dubbi sull'utilità dell'adesione del Paese al Mercosur. Il 13 di agosto del 2015, il Presidente del Senato brasiliano Calheiros e il Ministro delle finanze Levy hanno discusso in Senato il tema di come porre fine all'unione doganale del Mercosur¹¹. Il dibattito non ha portato a un voto perché si è voluto evitare una spaccatura all'interno del Partito dei lavoratori, ma è emblematico di un orientamento politico ben diverso da quello che aveva spinto il Brasile nel 1991 a fondare il Mercosur e a proporre nel contempo la creazione di una moneta comune tra i Paesi fondatori.

Più recentemente il nuovo Ministro degli esteri Serra ha presentato il *Decalogo della politica brasiliana*¹² con lo slogan *Primerio Brazil*, riprendendo lo slogan della campagna elettorale del Presidente USA

¹⁰ *Boletín Parlamento Mercosur; El Espectador*, Montevideo, 5 settembre 2017.

¹¹ *Ansalatina*, Brasilia, 13 agosto 2015.

¹² *La Nación*, Buenos Aires, 26 maggio 2016.

Trump. Nel suo programma di neo-ministro, propone che il Brasile agisca per accordi economici bilaterali al di fuori del Mercosur (punto 5). Il punto 7 propone di rivedere le intese con l'Argentina affinché gli impegni nel Mercosur siano solo in campo economico e vengano abbandonati disegni di tipo politico. Auspica l'adesione al Mercosur del Messico e contesta la possibile adesione della Bolivia (al momento Paese osservatore).

A queste dichiarazioni hanno risposto in modo preoccupato in particolare le due nazioni più piccole del Mercosur, Uruguay e Paraguay che ribadiscono la necessità di "...negoziare in forma unitaria accordi commerciali con Paesi terzi o integrati a livello regionale come previsto dalla Decisione n. 32/2000 del Consejo Mercado Comun (CMC)"¹³. Questo punto è considerato dal Ministro Serra una "camicia di forza" per il Brasile.

Se il Brasile sembra mostrare segni di rottura verso il Mercosur è altrettanto preoccupante la recente dichiarazione dell'ex Presidente dell'Uruguay Luis Alberto Lacalle che, dinanzi alle prese di posizione del Brasile e alle difficoltà del suo Paese a schierarsi prontamente contro il Venezuela con una dichiarazione congiunta del Mercosur, ha testualmente affermato che il Mercosur è in agonia e che "non serve più a nulla"¹⁴. Che vi possano essere momentanee dichiarazioni di sconforto dinanzi a profonde crisi politiche è comprensibile, quello che è allarmante è che Lacalle è stato uno dei quattro Presidenti firmatari della dichiarazione di fondazione del Mercosur nel 1991¹⁵. Se chi ha sostenuto il progetto iniziale nutre ora dubbi sulle prospettive future del Mercosur cosa potremmo osservare dalla lontana Europa? Quello che più sorprende è il silenzio dell'Argentina e del suo Presidente Macri. Nel corso di questi circa 25 anni di vita del Mercosur è stato il binomio argentino-brasiliano a favorirne la pur lenta e contrastata integrazione: il venir meno di una di queste nazioni non può che provocare l'implosione del Mercosur. Il rischio sarebbe il ritorno a vecchie politiche di stampo prettamente nazionalistico che metterebbero in gioco la stessa democrazia.

In questi mesi sono in corso incontri tra rappresentanti del Mercosur e dell'Unione europea alla ricerca di intese in campo economico. L'Unione europea ha saputo sostenere sino ad oggi le proprie scelte

¹³ *Boletín Parlamento Mercosur, ABC*, Asunción, 26 maggio 2016.

¹⁴ *La Nación*, Buenos Aires, 8 agosto 2017.

¹⁵ I quattro Presidenti firmatari furono: de Mello (Brasile), Lacalle (Uruguay), Menem (Argentina) e André Rodríguez (Paraguay).

unitarie in campo economico. Sarebbe tempo che avviasse un definitivo processo di integrazione in campo politico e istituzionale, dotandosi di un bilancio dell'Unione e di un governo. Sarebbe questo l'esempio migliore verso quelle nazioni e regioni del mondo che hanno guardato e guardano all'Unione europea come ad un modello di democrazia da seguire. Sarebbe l'esempio migliore per consolidare le giovani democrazie del Mercosur e dell'intera America latina.

Stefano Spoltore

Interventi

L'ITALIA E L'UNIFICAZIONE EUROPEA*

Nel processo di unificazione europea è all'ordine del giorno l'unione politica federale. L'Unione europea (UE) si trova in effetti di fronte a un insieme di sfide esistenziali – gli squilibri economici insostenibili fra gli Stati membri, le gravissime minacce sul piano della sicurezza, l'emergenza migratoria, l'avanzata dei populismi nazionalistici – che pongono una drastica alternativa. O un rapido e sostanziale avanzamento in direzione di un'unione federale e democratica piena, che significa essenzialmente un governo efficace e solidale dell'unione economica e monetaria e una politica estera, di sicurezza e di difesa veramente unitaria; o ci si avvia verso la disgregazione.

Se questa situazione apre in termini generali un reale spazio politico alla scelta dell'avanzamento, la prospettiva di questa scelta appare rafforzata in modo specifico dal cambiamento sostanziale verificatosi in Francia con la vittoria di Macron. Il Presidente francese, dichiarando che è necessaria un'Europa sovrana, unita e democratica e che a tal fine è necessario un rilancio europeo che comprenda anche il cambiamento dei Trattati, ha un compiuto una netta rottura rispetto al sovranismo di radice gollista. Alla presa di posizione francese ha fatto eco la Cancelliera federale Merkel, dichiarando che è giunto il momento in cui gli europei devono prendere nelle proprie mani il loro destino e riconoscendo la necessità della riforma dei Trattati. Ciò indica che l'asse franco-tedesco si sta preparando a lanciare una forte iniziativa di rilancio della costruzione europea. E va sottolineato che nelle posizioni espresse da Francia e Germania è affiorata (anche se questo discorso tende di essere meglio specificato) l'idea di andare avanti con chi ci sta

* Si tratta di un documento preparatorio al lavoro della Commissione sulla situazione italiana, istituita dal XXVIII Congresso nazionale del Movimento federalista europeo, tenutosi a Latina dal 28 al 30 aprile 2017.

– un’idea che, se si concretizza in termini coerenti, non può che significare la federazione nella confederazione.

In questo scenario l’Italia si trova in una situazione critica e contraddittoria. Da una parte è chiamata a svolgere un ruolo di centrale importanza rispetto all’affermarsi della scelta di avanzamento federale, e ciò in continuità con quanto è di norma avvenuto nei momenti di avanzamenti sostanziali dell’integrazione europea. Essi hanno visto un ruolo determinante di iniziativa da parte dell’asse franco-tedesco, ma allo stesso tempo un contributo di grande importanza dell’Italia in direzione del rafforzamento in senso sopranazionale delle iniziative franco-tedesche. Ciò detto, si deve d’altra parte riconoscere che l’Italia è oggi l’anello debole della catena europea e ciò si manifesta in particolare in due dati fondamentali. C’è l’esorbitante debito pubblico e, quindi, l’oggettiva possibilità del *default* che avrebbe conseguenze catastrofiche non solo per l’Italia ma anche per l’unione economica e monetaria nel suo complesso. A questo problema si somma il fattore di debolezza rappresentato dall’instabilità politica, caratterizzata dal primato italiano per quanto riguarda la presenza di forze nazionalpopulistiche e da una frammentazione partitica che contiene la possibilità che non si riesca a formare una maggioranza governativa dopo le prossime elezioni politiche.

In questa situazione la questione cruciale è chiarire qual è la linea che le forze politiche democratiche ed europeistiche italiane devono perseguire per far sì che l’Italia possa affrontare efficacemente la sua situazione critica e fornire il suo indispensabile contributo al decisivo avanzamento dell’unificazione europea che è all’ordine del giorno.

Le cause della situazione critica dell’Italia.

Il punto di partenza di questo discorso è cercare di chiarire le cause della situazione critica dell’Italia. A questo riguardo vanno certamente denunciate le responsabilità e inadeguatezze dei governi italiani che, dopo che il paese è entrato nell’unione monetaria, non hanno saputo attuare un forte impegno a favore delle riforme strutturali (lotta contro gli sprechi, le inefficienze, i parassitismi, l’evasione fiscale, l’economia illegale) necessarie per progredire verso il superamento dell’arretratezza del sistema Italia nei confronti dei partner europei più avanzati. L’analisi non può però fermarsi a questo punto. Le responsabilità delle forze politiche devono essere inquadrare in un contesto più ampio nel quale il fattore determinante è rappresentato dall’incompletezza del processo di integrazione europea.

Per cogliere adeguatamente la situazione, occorre essere anzitutto

consapevoli che l'unificazione europea rappresenta per il nostro paese allo stesso tempo la via del superamento della crisi storica dello Stato nazionale e la via del completamento della costruzione dello Stato nazionale democratico. L'Italia cioè condivide con gli altri paesi europei (anche quelli più avanzati) l'interesse vitale al superamento della crisi storica degli Stati nazionali tramite la creazione di una sovranità sopranazionale europea (nella prospettiva storica dell'unificazione mondiale). Ma questo interesse comune è integrato dal cruciale interesse specifico sopraindicato.

Quando è giunto all'ordine del giorno della politica l'avvio dell'unificazione europea, l'arretratezza complessiva dell'Italia, caratterizzata da una unificazione recente e da enormi divari economico-sociali e territoriali, non aveva reso possibile, a differenza dei paesi europei più avanzati, l'affermarsi di uno Stato efficiente, di un diffuso lealismo verso lo Stato, di un regime democratico con cui l'insieme degli italiani potesse identificarsi, e, pertanto, di una solida coscienza nazionale. In queste condizioni di ritardo nella costruzione dello Stato nazionale, l'unificazione europea è apparsa alle forze democratiche ed europeiste, oltre che come il processo di superamento della sovranità assoluta, anche come la via del completamento del Risorgimento, il quale, non va dimenticato, aveva nelle sue più autorevoli guide visto l'edificazione degli Stati nazionali come una tappa in direzione dell'unità europea¹. In effetti, l'inserimento in una economia di dimensioni europee avrebbe permesso il raggiungimento della maturità industriale del paese e, quindi, avviato il superamento dei divari economico-sociali e territoriali che estraniavano vaste masse popolari dallo Stato e dai valori democratici. E i progressi verso una condivisa coscienza civica sarebbero inoltre stati alimentati dal legame organico con più avanzate esperienze statali, nel quadro della formazione di una statualità sopranazionale.

Questa valenza specifica della partecipazione italiana alla costruzione europea (individuata chiaramente dai padri dell'europeismo italiano: Spinelli, Einaudi, De Gasperi e Albertini) è alla base dell'europeismo particolarmente avanzato e radicato che ha caratterizzato la politica italiana dopo la seconda guerra mondiale e che ha potuto contare fino a tempi recenti su un vasto consenso popolare. Va sottolineato in

¹ Cfr. M. Albertini, *Il Risorgimento e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1979; S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1996; U. Morelli e D. Preda (a cura di), *L'Italia e l'unità europea dal Risorgimento ad oggi. Idee e protagonisti*, Padova, CEDAM, 2014.

particolare che l'accentuato orientamento federalistico dell'uropeismo italiano si è sempre fondato sulla convinzione che una struttura federale (istituzioni sopranazionali fornite di effettivi poteri e fondate sul consenso dei cittadini europei) è indispensabile per ottenere una organica solidarietà fra paesi forti e paesi deboli dell'Europa. E' un fatto che la partecipazione italiana all'unificazione europea, oltre ad aver contribuito in modo decisivo all'avanzamento di questo processo, ha costituito la forza trainante dei fondamentali progressi verso la modernizzazione economico-sociale e politica (la progressiva integrazione della grande maggioranza delle forze politiche nel sistema democratico) dello Stato italiano. E' però un altro dato di fatto che l'influenza positiva dell'integrazione europea sull'evoluzione italiana si è a un certo punto decisamente indebolita.

Qui entra in gioco il fattore cruciale costituito dal carattere incompiuto dell'unificazione europea. Da una parte, nei quasi settant'anni di processo integrativo, il lento e graduale avanzamento, che è partito dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, ha permesso di ottenere grandiosi risultati riassumibili:

- nella pacificazione dell'Europa dopo secoli di guerre interstatali, le due ultime delle quali (la prima e la seconda guerra mondiale) ci hanno portato sull'orlo della fine della civiltà europea;
- in un progresso economico-sociale che ha fatto dell'Europa la regione più avanzata del mondo;
- in un progresso politico caratterizzato dalla generale diffusione del sistema democratico integrato in modo organico dai diritti di libertà e dai diritti alla solidarietà sociale.

Dall'altra parte, l'unificazione europea è un'opera incompiuta perché non è giunta a realizzare la federazione europea che nella Dichiarazione Schuman viene indicata come il suo indispensabile traguardo. Ai progressi sul piano dell'integrazione sopranazionale (nel campo monetario di natura pienamente federale) si accompagna in effetti la persistenza dei meccanismi confederali (in ultima analisi il mantenimento da parte dei governi nazionali del monopolio del potere politico, che implica il diritto di veto sulle decisioni comunitarie) in settori decisivi quali il bilancio comune (le risorse dell'UE, che sono essenzialmente contributi nazionali, equivalgono a meno dell'1% del PIL europeo, mentre a titolo di esempio quelle degli USA superano il 20%), la politica economica, la politica estera, la sicurezza e la difesa, la revisione del sistema istituzionale. Il fatto che non si sia ancora raggiunto un sistema pienamente federale ha finito per produrre gra-

vi conseguenze negative per l'UE nel suo complesso e per l'Italia in particolare.

Per quanto riguarda l'UE, il fatto di trovarsi in mezzo al guado impedisce di rispondere efficacemente alle sfide esistenziali ricordate all'inizio e che qui precisiamo meglio.

Gli *squilibri economico-sociali* (disuguaglianza e disoccupazione) e soprattutto gli *squilibri territoriali* (divari di sviluppo fra gli Stati membri dell'UE) sono cresciuti a un tale grado, anche in connessione con la crisi globale di questi anni, da produrre sempre più gravi tensioni sociali e politiche e contrasti nazionalistici, i quali mettono in gravissimo pericolo la sopravvivenza dell'unione economica e monetaria. E' diventato sempre più urgente il passaggio da un'integrazione essenzialmente negativa (eliminazione degli ostacoli al libero movimento delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi) ad un'integrazione anche positiva, cioè accompagnata da forti politiche sopranazionali capaci di affrontare efficacemente gli squilibri economici, sociali e territoriali inevitabilmente prodotti da un mercato non adeguatamente governato e, quindi, di sottrarre, con un vero governo economico europeo, l'economia e la società europea al dominio dei mercati. Il che richiede istituzioni sopranazionali fornite delle necessarie competenze e risorse e sottoposte al controllo dei cittadini europei².

Per quanto riguarda *la sicurezza*, l'Europa si confronta oggi con gravissime minacce di natura globale derivanti dalle contraddizioni di una globalizzazione non governata (povertà e divari di sviluppo, sempre più gravi crisi economiche e finanziarie, le nuove sfide poste dal terrorismo internazionale e dalle migrazioni bibliche), dal degrado ecologico, dal crescente disordine internazionale in un contesto caratterizzato dall'irreversibile declino dell'egemonia americana (la presidenza Trump è una chiara espressione di questo declino) e della sua funzione relativamente stabilizzatrice anche in termini di sicurezza europea. Le minacce globali, sommandosi alle minacce ai confini meridionali e orientali dell'UE, rendono improcrastinabile l'esigenza di federalizzare la politica europea estera, di sicurezza e di difesa. Va qui sottolineato che, diventando una potenza capace di agire efficacemente sul pia-

² Cfr. S. Pistone, *Il dibattito in Germania su democrazia e unificazione europea: il confronto fra Habermas e Streeck*, *Il Federalista*, 55, n. 2-3 (2013); Id., *Federazione europea subito come risposta alla crisi esistenziale dell'integrazione europea e per superare gli squilibri fra paesi forti e paesi deboli dell'Unione europea*, *Piemonteuropa*, 38, n. 1-2 (2013); Id., *Lo scenario dell'unione politica federale della democrazia multilivello. Perché e come?*, relazione al Seminario politico di Bardonecchia (5 maggio 2017).

no internazionale, l'Europa potrebbe fornire un contributo determinante alla formazione di un sistema pluripolare strutturalmente cooperativo, che aprirebbe la strada verso un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile³.

L'*emergenza migratoria* sta mettendo in crisi la libera circolazione delle persone, cioè un caposaldo del mercato unico, oltre a produrre sempre più allarmanti tensioni politiche e sociali. Per rispondere a questa sfida è indispensabile una efficiente politica comune, cioè federale, dell'emigrazione, diretta sia all'integrazione dei migranti (che sono necessari al progresso economico e sociale europeo), sia alla realizzazione di un grandioso (ed enormemente impegnativo) disegno di stabilizzazione delle regioni (in particolare l'Africa e il Medio Oriente) da cui proviene un'emigrazione eccessiva e sempre meno gestibile.

A queste sfide dobbiamo aggiungere quella proveniente dalla *crecente disaffezione dei cittadini europei nei confronti dell'UE*, che si manifesta in particolare nella crescita dei partiti e dei movimenti nazionalpopulistici (che, tra l'altro, hanno contribuito in modo decisivo alla *Brexit*), e che deriva fondamentalmente da due fattori. Il primo è costituito dall'incapacità dell'UE – che ha le sue radici nel sistema intergovernativo paralizzato dai veti nazionali – di affrontare in modo efficace i problemi più acutamente sentiti dai cittadini europei, che si riferiscono ai differenti aspetti della sicurezza (economica, sociale, ecologica, internazionale, governo dell'emigrazione, terrorismo). Il secondo fattore consiste nella mancanza di una reale legittimazione democratica delle istituzioni europee, dato che le fondamentali decisioni sopranazionali non sono né efficienti né soggette ad un controllo democratico corrispondente a quello richiesto dai canoni della civiltà politica occidentale. Questi fattori rinviano all'esigenza cruciale di un vero governo europeo che sia espressione della partecipazione dei cittadini europei al processo democratico.

Veniamo ora alle implicazioni negative per l'Italia dell'incompiutezza dell'unificazione europea. Vanno sottolineati in particolare i seguenti punti:

– con la partecipazione all'integrazione economica europea l'Italia nel suo complesso ha certamente ottenuto grandi progressi, ma la mancanza di un governo economico europeo ha avuto effetti negativi sot-

³ Cfr. S. Pistone, *Unione politica e sfide della sicurezza*, Paradoxa, 9, n. 3 (2015); Id., *Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine internazionale*, Il Federalista, 57, n. 1 (2015); F. Spoltore, *Unione federale e difesa europea*, Il Federalista, 58, n. 2-3 (2016).

to più punti di vista: i) innanzitutto il meccanismo del vincolo ai parametri finanziari stabiliti nel Trattato di Maastricht, che doveva accompagnarsi ad un ruolo sentinella dei mercati, si è rivelato del tutto inadeguato a favorire la convergenza all'interno dell'area dell'unione monetaria. Per l'Italia, paradossalmente, il risultato è stato che l'euro ha protetto il paese, garantendone la stabilità finanziaria anche in assenza di riforme strutturali e politiche serie di rientro dal debito, coprendo quindi in qualche modo i difetti di governo negli anni cruciali a partire dall'avvio della moneta unica; ii) l'arretratezza del sistema paese senza il sostegno di una sostanziosa integrazione economica positiva a livello europeo (irrealizzabile in assenza di un governo federale europeo fondato sul consenso dei cittadini europei da nord a sud e da ovest a est dell'Europa) è rimasta invariata, anzi, si è acuita a fronte delle sfide poste dalla nuova rivoluzione tecnologica e dei contraccolpi della globalizzazione; questo ha rallentato anche il progresso verso il superamento degli squilibri economico-sociali e territoriali italiani (tenendo conto che l'integrazione economica ha oggettivamente diminuito in modo decisivo l'efficacia degli strumenti nazionali di politica economica) e infine, in connessione con la crisi economico-finanziaria mondiale, ne ha favorito una accentuazione, producendo tensioni sociali e spinte populistiche.

– La mancanza di una politica estera, di sicurezza e di difesa unitaria europea e di una vera politica sopranazionale dell'emigrazione fa sì che l'Italia si trovi particolarmente esposta di fronte alle sfide della sicurezza e dell'emergenza migratoria, il che porta al crescere di recriminazioni contro l'inadeguata solidarietà europea.

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

contesto, che rafforza le implicazioni negative della mancanza di una adeguata integrazione economica positiva e, quindi, solidale⁴.

– Se la situazione dell'incompleta unificazione europea ha rafforzato in generale in tutta Europa le tendenze nazionalpopulistiche, non c'è da stupirsi che in Italia, che ha un sistema politico storicamente più arretrato e che è più fragile dal punto di vista democratico, l'effetto sia stato quello di portare un paese che aveva il primato del sostegno popolare all'idea dell'unità europea ad avere ora il primato fra i paesi fondatori per quanto riguarda il rifiuto dell'UE e in modo specifico dell'unione monetaria.

Il vitale interesse dell'Italia per il completamento dell'unificazione europea.

Chiarite le conseguenze negative a cui il fatto che non si sia ancora raggiunta la federazione europea ha condotto l'UE nel suo complesso e l'Italia in modo specifico, è evidente che le forze politiche democratiche ed europeistiche di un paese che come l'Italia ha un interesse particolarmente vitale all'unificazione europea sono chiamate a contribuire in modo determinante alla risposta positiva da dare all'alternativa drammatica che si sta avvicinando al punto di rottura fra un avanzamento decisivo in senso federale della costruzione europea e la disgregazione.

Ciò significa che l'Italia deve collegare le richieste di politiche europee che affrontino seriamente le sfide esistenziali con cui si confronta l'UE alla chiara proposta dell'apertura di un processo costituente che possa portare alla nascita della federazione europea. Il punto decisivo è il superamento del principio dell'unanimità in tutte le fasi del processo, dalla convocazione dell'organo costituente alla ratifica. La proposta costituente da parte italiana renderebbe più avanzate in direzione federale le iniziative di cui, di fronte alla drammatica alternativa in cui si trova l'UE, l'asse franco-tedesco si farà promotore dopo le tornate elettorali di questi mesi. In particolare è indispensabile il rafforzamento in direzione federale, da parte italiana, delle iniziative franco-tedesche, per quanto riguarda le riforme dell'eurozona. Questa posizione rappresenterebbe d'altronde un atto di continuità con il ruolo storicamente giocato dal nostro paese nel processo di integrazione europea.

Perché l'Italia possa portare avanti questa linea in modo credibile ed efficace, ci sono delle condizioni imprescindibili.

⁴ Cfr. *Un governo di emergenza costituzionale per riportare l'Italia nel solco delle democrazie europee*, l'Unità europea, 43, n. 1 (2016).

Una condizione fondamentale è conquistare la fiducia dei partner europei e delle istituzioni europee. Ciò significa portare avanti il programma di risanamento finanziario sia per quanto riguarda il deficit di bilancio sia per quanto riguarda il debito pubblico. E' chiaro che un pieno e sostanziale risanamento non sarà possibile in mancanza del rilancio dell'integrazione europea che realizzi una crescita realmente solidale, fondata cioè su un sistematico aiuto dei paesi più avanzati nei confronti di quelli strutturalmente più deboli. Il che implica evidentemente un decisivo avanzamento federale dell'unificazione europea. L'Italia deve però dimostrare di sapersi impegnare seriamente a combattere con adeguate riforme gli sprechi, le inefficienze, l'enorme evasione fiscale, la corruzione, l'illegalità di massa. Fenomeni che sono fortemente radicati nella strutturale arretratezza dello Stato italiano e che, per essere affrontati adeguatamente, richiedono un legame organico fra impegno nazionale nelle riforme e aiuto da parte dell'Europa. D'altra parte, senza la constatazione di un serio sforzo italiano nel combattere i fattori nazionali che, connettendosi al fattore cruciale costituito dalla mancanza di una adeguata integrazione economica positiva, costituiscono un rilevante fattore del dissesto delle finanze italiane, non è politicamente gestibile per le classi politiche dei paesi forti far accettare dalle loro opinioni pubbliche un avanzamento federale che comporti per questi paesi (in particolare per la Germania) l'impegno a una solidarietà strutturale sopranazionale.

Nel contesto dell'impegno per il risanamento finanziario rientra una posizione seria da parte italiana riguardo al *Fiscal Compact*. Esso non può essere semplicisticamente rifiutato e si deve riconoscere la validità di fondo del discorso sulla condanna della crescita fondata sul debito senza freni, il quale ultimo è oltretutto in contrasto con il principio della giustizia intergenerazionale. La linea giusta è quella di richiedere la revisione del *Fiscal Compact* con riferimento alla *golden rule* (il debito pubblico deve finanziare gli investimenti e non la spesa corrente) e il suo inserimento in un trattato che fornisca alle istituzioni europee il potere (di natura federale) di attuare una efficace integrazione positiva e quindi solidale. La riforma dei Trattati che ciò comporta dovrebbe essere preceduta nell'immediato da un *Social Compact* (che dovrebbe contenere tra l'altro l'avvio della creazione di un sistema di assicurazione europea contro la disoccupazione), come si era detto al momento della approvazione del *Fiscal Compact*. Nel quadro della conquista della fiducia dei partner europei rientra anche un forte impegno italiano a favore della cooperazione strutturata sottolineato dalla immediata adesione all'*Eurocorps*.

L'altra fondamentale condizione perché l'Italia possa fornire una spinta decisiva all'avanzamento federale europeo è che le forze democratiche ed europeiste italiane sappiano sconfiggere le forze nazionalpopulistiche, che, se non sono bloccate, porteranno l'Italia fuori dall'unificazione europea, contribuendo così in modo determinante alla sua disgregazione. Pertanto l'aspetto qualificante del programma con cui le forze democratiche ed europeiste italiane si accingono ad affrontare le prossime elezioni politiche deve essere l'impegno per una Europa pienamente federale e, quindi, imperniato sulla proposta costituente sopraindicata, integrata dalla richiesta di immediate parziali anticipazioni (possibili a Trattati costanti) del governo economico europeo e del governo europeo della sicurezza e dall'impegno serio contro i fattori nazionali del dissesto finanziario.

Deve essere chiaro che le forze nazionalpopulistiche si possono sconfiggere solo contrapponendo alle loro farneticazioni un grande disegno di rinnovamento dell'Europa e quindi dell'Italia e non facendo delle concessioni alle loro critiche di orientamento nazionalistico all'unificazione europea. E deve essere altrettanto chiaro che deve affermarsi un impegno politico straordinario diretto a costruire uno schieramento il più possibile unitario delle forze democratiche ed europeiste contro il nazionalpopulismo nelle sue varie espressioni. Questo schieramento dovrà essere alla base del governo che nascerà dopo le elezioni. Dovrà essere *un governo di unità democratica per la federazione europea*, che impedisca quindi alle tendenze nazionalpopulistiche di condizionarne le decisioni che sono necessarie per la sopravvivenza dello Stato democratico italiano e, quindi, per la sua partecipazione alla risposta alla crisi esistenziale in cui si trova l'Europa.

Sergio Pistone

FEDERALISMO CONTRO NAZIONALISMO: IL CASO DELLA CATALOGNA

Il federalismo europeo (e mondiale) comparve, come forza politica, alla fine della Seconda guerra mondiale, come mezzo per superare i nazionalismi e per unificare con un progetto politico comune i disastri Stati nazionali del Vecchio continente e, progressivamente, l'intera umanità.

Ciò è vero ancor oggi e, in una certa misura, questa visione politica ha ottenuto un importante successo dal punto di vista storico con la creazione dell'Unione europea, sebbene essa non sia ancora un'entità politica pienamente federale.

Tuttavia le tendenze nazionalistiche si sono dimostrate resistenti sia in Occidente sia nel resto del mondo e, entro certi limiti, sono state rafforzate da un processo di globalizzazione poco equilibrato, privo di una forte dimensione sociale e politica. Così il nazionalismo è apparso vittorioso, sia pure di stretta misura, nel Regno Unito con la *Brexit* e negli Stati Uniti con l'elezione di Donald Trump, uomo dei media e affarista, strenuo sostenitore di una politica "America first" e anti-immigranti.

Semplificando le cose, il nazionalismo, come dottrina politica, sostiene che comunità politiche omogenee o dominanti (le "nazioni") debbano avere una propria organizzazione politica autonoma sotto forma di Stato per poter esercitare in modo assoluto la sovranità sul territorio su cui sono organizzate politicamente.

Entrambi questi postulati, che già di per sé rendono problematica la garanzia di un ordine internazionale pacifico affermando il principio della sovranità assoluta di ogni nazione, producono effetti incontrollabili quando vengono applicati a comunità non statuali che si autodefiniscono "nazioni". Il primo postulato comporta infatti o la moltiplicazione di Stati sovrani in corrispondenza delle numerose comunità culturali che si possono identificare – in Europa questo numero potrebbe arrivare a cento – oppure la soppressione di minoranze culturali nei casi in cui un particolare nazionalismo sia dominante sugli altri in un dato spazio geografico. Tale principio nazionalista compromette dunque la stabilità degli Stati attualmente esistenti e per di più complica il prendere decisioni nelle questioni internazionali.

Il secondo principio è foriero di guerre, poiché il dogma della so-

vranità assoluta, che comporta che non vi sia nulla al di sopra dello Stato e che quindi l'anarchia regni a livello internazionale, facendo prevalere la legge della forza anziché quella del diritto, diventa esplosivo se il numero degli Stati "sovrani" si moltiplica a dismisura.

Il federalismo, al contrario, nega entrambi i dogmi del nazionalismo. La sovranità non è assoluta, a meno, forse, che non sia esercitata dall'umanità nel suo insieme, mentre le diverse comunità culturali potrebbero appartenere alla stessa organizzazione politica, purché condividano gli stessi valori e gli stessi principi politici. Il federalismo riconosce inoltre il diritto all'autonomia a comunità culturali distinte, contrastando i nazionalismi dominanti all'interno degli Stati nazionali.

In ogni caso, dal punto di vista federalista, il concetto stesso di nazione è nettamente problematico. Renan, nella sua famosa conferenza, è arrivato alla conclusione che la nazione non può essere definita né dalla lingua, né dalla cultura, ma dal fatto che molti individui credono di farne parte¹. Albertini sembra negarne del tutto l'esistenza².

Questa è la ragione per cui il federalismo non mira ad unire nazioni, ma Stati democratici, che sono entità oggettive, caratterizzate dall'esistenza di istituzioni politiche che hanno il monopolio dell'uso della forza (il potere) entro un dato territorio e che lo esercitano secondo i principi dello Stato di diritto, indipendentemente dal fatto che vi coesistano una o più nazioni, intese semplicemente come comunità culturali. Anzi, è più corretto sostenere che gli Stati hanno creato identità nazionali attraverso sistemi di istruzione centralizzati e a coscrizione obbligatoria e non il contrario.

L'Unione europea è la concreta realizzazione di questo ideale: i vecchi Stati nazionali europei, determinati ad evitare nuove guerre sul continente, hanno deciso di mettere in comune la loro sovranità in un numero crescente di campi, realizzando un progetto politico multilinguistico e multiculturale, fino al punto che viene addirittura riconosciuta una coscienza culturale europea comune.

Il movimento indipendentista catalano, sostenuto da non più del 48% dell'elettorato, secondo il risultato del sondaggio regionale del settembre 2015, può essere visto come un ennesimo esempio di rigurgito nazionalistico, alimentato dalla crisi economico-finanziaria e dall'esistenza in una parte sostanziale della popolazione di un forte sentimento identitario, visto come incompatibile con la cittadinanza spagnola.

¹ Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Clamency, Mille et une nuits, 2010.

² Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.

La questione catalana, per quanto complessa e influenzata da molte variabili, ruota chiaramente attorno alle vecchie questioni dell'identità nazionale e della redistribuzione della ricchezza³, nonostante altri fattori contingenti, come l'annullamento, nel 2010, da parte della Corte costituzionale spagnola, di diversi articoli dello Statuto di autonomia emendato, che era stato approvato da un referendum popolare nella regione.

Il nazionalismo catalano ha creato l'idea di una nazione catalana soprattutto sulla base della lingua catalana⁴, lingua neolatina strettamente affine all'italiano, al francese e allo spagnolo, dal momento che non è mai esistito uno Stato catalano indipendente. Dal punto di vista storico, l'antica contea di Barcellona è entrata nel Medio Evo a far parte del regno di Aragona, allora ben più ampio dell'attuale Catalogna in quanto comprendeva l'Aragona, Valencia e le Baleari e, ad un certo punto, perfino la Sardegna e la Sicilia. Questo regno si è unito per via dinastica con la Castiglia con il matrimonio di Isabella e Ferdinando. Ancor oggi, il catalano non è parlato solo in Catalogna, ma anche a Valencia e nelle isole Baleari.

Dall'adozione della costituzione spagnola nel 1978, la Spagna è di fatto uno Stato federale, che occupa il quarto posto tra i più decentrati dell'OCSE. Da allora, la Catalogna ha goduto di autogoverno, dotato di un parlamento regionale e di competenze legislative esclusive in numerosi campi, tra cui l'istruzione e la cultura.

Nel caso della Catalogna, dato il contesto democratico in cui si trova ad operare, non esistono quindi né una chiara base storica, né una base giuridica per l'esercizio dell'autodeterminazione.

L'altra spinta alla deriva nazionalista in Catalogna, oltre a quella di un'identità nazionale esclusiva condivisa da quasi metà della popolazione, è la percezione di una ripartizione scorretta delle pratiche redistributive nei confronti di altre regioni della Spagna, atteggiamento tipico anche di altri territori europei ricchi (il Veneto in Italia, le Fiandre in Belgio, ecc.). Nel 2012, il presidente nazionalista catalano, Artur Mas, ha lanciato un invito all'indipendenza proprio dopo che il governo centrale aveva respinto la sua richiesta di consentire alla regione di riscuotere tutte le tasse e di contribuire al bilancio nazionale comune in base a quanto riceveva a propria volta sotto forma di trasferimenti, annullando in tal modo qualsiasi effetto redistributivo.

³ Per una rassegna delle rivendicazioni storiche ed economiche del nazionalismo catalano, vedi Josep Borrell, Francesc de Carreras *et al.*, *Escucha, Cataluña; Escucha España*, Barcelona, Península, 2017.

⁴ V. Borrell e Carreras, *op. cit.*

Nel 2014 il movimento nazionalista ha organizzato unilateralmente un referendum informale per l'indipendenza al quale ha partecipato meno della metà dell'elettorato. Nel 2015 i partiti nazionalisti non sono riusciti a raggiungere il 50% dei voti nelle elezioni regionali, ma nonostante ciò hanno continuato a portare avanti il programma per l'indipendenza. Infine, il 6-7 settembre 2017, la maggioranza filo-indipendentista del parlamento catalano ha approvato due leggi incostituzionali che sono state utilizzate come base giuridica per un referendum di autodeterminazione da tenersi il 1° ottobre. Di nuovo, non più del 40% dell'elettorato ha partecipato a questo referendum incostituzionale, privo di osservatori indipendenti, come ammesso dagli stessi indipendentisti. Sulla base di questo cosiddetto referendum, il parlamento regionale, con l'assenza di gran parte dell'opposizione, il 27 ottobre ha dichiarato l'indipendenza. Lo stesso giorno, il Senato spagnolo ha votato in favore della sospensione dell'autonomia utilizzando come base giuridica l'articolo 155 della costituzione, ricalcato sull'articolo 37 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca.

Sembra quindi che il movimento pro-indipendentista catalano contraddica diversi principi federalisti sia dal punto di vista della sostanza, sia da quello del metodo.

In primo luogo, la nazione catalana, come comunità culturale, è già pienamente autodeterminata all'interno della Spagna e qualsiasi contestazione dovrebbe essere risolta politicamente nel pieno rispetto dei limiti costituzionali. E' chiarissimo che l'unilateralismo che ha caratterizzato il movimento nazionalista è incompatibile con lo Stato di diritto e con il principio dell'integrità territoriale, entrambi principi chiave del Trattato sull'Unione europea (articoli 2 e 4.2).

In secondo luogo, il federalismo non ritiene che ogni nazione abbia diritto a un proprio Stato politico separato e pienamente sovrano, perché ciò contraddice il principio su cui si basa il concetto di federazione europea: sovranità condivisa e ordinamento politico multiculturale.

Per di più, il federalismo europeo non potrebbe avallare la nascita indiscriminata di nuovi Stati in Europa, minando così la forza e la stabilità dell'Unione e complicandone il processo decisionale – ammesso che l'Unione possa sopravvivere alle sfide dei nazionalismi intra-statali non solo in Spagna, ma anche altrove. Non a caso, la Corte suprema degli Stati Uniti ha dichiarato che la federazione americana è “un'Unione indistruttibile di Stati indistruttibili”, facendo valere così il principio dell'integrità territoriale in una duplice dimensione, a livello degli Stati e a livello federale.

In terzo luogo, l'indipendenza fondata sulla contestazione del principio di redistribuzione, a parte il fatto che è stata grossolanamente esagerata dai nazionalisti⁵, è in contraddizione con il principio della solidarietà, valore fondamentale sia del federalismo, sia dell'Unione europea.

In generale, pertanto, i micronazionalismi, in Spagna o in qualsiasi altro Stato membro, costituiscono una forza regressiva e negativa per il processo di integrazione europea e per una governance federale del mondo. Rappresentano una minaccia per i principi federalisti della sovranità sovrastatale, della solidarietà, del rispetto per le entità politiche multiculturali, di un ordine internazionale stabile, e, nel caso del nazionalismo catalano, anche dello Stato di diritto e della statualità democratica, che sono alla base di qualsiasi federazione regionale o globale. Se la storia ha un fine, in senso ideologico, essa punta verso una federazione di Stati liberi, democratici e liberali, non verso la proliferazione di nuove nazioni concepite esclusivamente secondo criteri linguistici o culturali.

Perciò i nazionalisti regionali non dovrebbero essere sostenuti in Europa e ancor meno dai federalisti europei.

Domenec Ruiz Devesa

⁵ V. in particolare Josep Borrel e Joan Llorach, *Las cuentas y los cuentos de la independencia*, Madrid, Catarata, 2015, e le recensioni in un'ottica federalista di Pilar Lloriente, *Economics and the Tall Tales of the Independence of Catalonia*, *The Federalist Debate*, 30, n. 1 (2017), e Domenec Ruiz Devesa, *Los mitos del nacionalismo y las cuentas de la independencia en Cataluña*, *Letra Internacional*, n. 122 (2016).

I documenti

UNIONE MONETARIA, UNIONE POLITICA, SOVRANITÀ EUROPEA

Nel dibattito recente sul futuro dell'Europa è sempre più netta la contrapposizione tra coloro che ritengono che una riforma dell'Unione europea sia possibile solo in un quadro a ventisette e coloro che sostengono invece la necessità che un'avanguardia di paesi che condividono la moneta unica avanzi sulla via dell'unione politica, dando vita a un'Europa a due cerchi, uno costituito dagli Stati che intendono partecipare unicamente al mercato unico, l'altro formato dai Paesi che accettano di rinunciare alla propria sovranità per dar vita a un nucleo federale. Si tratta di una contrapposizione divenuta evidente soprattutto con lo scoppio della crisi economica e finanziaria che, mettendo in luce i limiti degli attuali meccanismi di funzionamento dell'Unione, ha reso chiaro che l'unione monetaria non può sopravvivere se ad essa non si affianca un trasferimento a livello sovranazionale della competenza in materia di politica economica e di bilancio, ed ha dunque posto sul tappeto in modo inequivocabile il problema del trasferimento di sovranità dal livello nazionale al livello europeo. Se fino ad anni recenti chi si dichiarava a favore di uno sviluppo del processo di integrazione europea poteva di fatto limitarsi ad appoggiare la politica dei piccoli paesi e il rafforzamento dei poteri delle istituzioni dell'Unione attraverso gli strumenti del cosiddetto "metodo comunitario", oggi è dunque divenuto evidente che volere più Europa significa ammettere che solo alcuni Stati, rinunciando alla sovranità monetaria, hanno accettato di legare i loro destini, e che l'Europa non avrà futuro se almeno alcuni di essi non decideranno di unirsi in un'unione politica senza essere frena-

ti dai Paesi che non sono pronti a tale passo; mentre rifiutare qualsiasi soluzione che implichi una differenziazione tra Stati membri ceda di fatto la volontà di rimanere ancorati alle sovranità nazionali.

La scelta alla quale gli europei sono posti di fronte è dunque quella tra un' accettazione della situazione attuale nella quale, di fronte all' impossibilità per le istituzioni europee di adottare le decisioni fondamentali per il futuro del nostro continente, sono sempre più gli Stati membri, attraverso meccanismi di tipo intergovernativo che di fatto istituzionalizzano il predominio degli Stati più forti sui più deboli, a determinare tali scelte, e la presa di coscienza della necessità di un cambiamento di passo, e dunque di una rottura degli equilibri esistenti, per creare un nucleo politico che non si fondi più sui meccanismi attuali, bensì abbia un carattere federale.

Si tratta di una scelta difficile, perché la forza di inerzia degli attuali meccanismi di funzionamento dell' Unione europea e della sua struttura istituzionale è forte, ed è arduo accettare il fatto che il processo graduale che ha portato l' Unione europea ad essere la più avanzata organizzazione internazionale esistente al mondo e che ha garantito agli europei pace e prosperità abbia esaurito le sue potenzialità e debba lasciar spazio a una rifondazione dell' Unione sorretta da una forte volontà politica volta a rompere gli equilibri esistenti.

Tale consapevolezza era tuttavia già presente nel pensiero federalista sin dagli albori dell' Unione economica e monetaria laddove, di fronte alla prospettiva della messa in circolazione di una moneta priva di un potere politico europeo alle sue spalle, veniva messa in luce la natura della moneta quale strumento di esercizio della sovranità e l' impossibilità per la moneta di sopravvivere senza un governo europeo e si sottolineava dunque la necessità che i futuri Stati dell' eurozona, o almeno alcuni di essi, facessero da battistrada per la creazione di un nucleo federale.

Come contributo al confronto in corso, abbiamo dunque scelto di ripubblicare due tra i molti scritti relativi a questo tema pubblicati sulla nostra rivista negli anni Novanta e ai tempi all' avvio della UEM. In entrambi i testi vengono posti con chiarezza tutti gli elementi fondamentali del dibattito odierno, sia evidenziando il legame tra moneta e sovranità, l' insufficienza del metodo comunitario, la necessità di una rottura che porti alla creazione di un nucleo federale, sia indicando in modo netto le ragioni della debolezza dell' Unione europea e la via sulla quale procedere per rendere di nuovo i cittadini europei in grado di decidere sulle scelte fondamentali per il loro destino.

TESTO DI RIFLESSIONE SULLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DEL 1996 E SUL PASSAGGIO ALLA TERZA FASE DELL'UNIONE MONETARIA*

I problemi sul tappeto.

Il dibattito politico europeo è condizionato oggi da due elementi di fatto, che pongono una serie di complessi problemi. Si tratta da un lato della spinta all'allargamento dell'Unione e dei rischi che esso comporta per la sua sopravvivenza in assenza di un rafforzamento delle sue istituzioni; e, dall'altro, dell'imminenza di due scadenze cruciali previste dal Trattato di Maastricht: la Conferenza intergovernativa per il riesame di alcune clausole del Trattato, la cui convocazione dovrà avvenire nel corso dell'anno 1996, e la decisione, da prendersi non oltre il 31 dicembre dello stesso anno, circa l'opportunità di dare inizio alla terza fase dell'Unione monetaria prima della data ultimativa comunque fissata dal Trattato per il 10 gennaio 1999.

La complessità dei problemi che dovranno essere affrontati nei prossimi anni divide i politici e disorienta gli osservatori. Si deve però notare che essa dipende dalla debolezza della volontà politica dei primi e dall'insufficiente mobilitazione dell'opinione pubblica. Problemi di analoga complessità sono stati risolti rapidamente in occasione dell'unificazione tedesca grazie alla presenza di un potere deciso ad affrontarli e sostenuto da un forte consenso. Ma oggi in Europa non esiste nessuno che abbia il potere e la volontà di tagliare con un colpo di spada i nodi che ostacolano l'avanzata del processo. Diventa quindi necessario tentare di portare un po' di chiarezza nel groviglio dei problemi sul tappeto e avanzare proposte di soluzione, nella consapevolezza che soltanto in questo modo si potrà dare un contributo alla maturazione della volontà politica che oggi manca o è debole e alla crescita nell'opinione pubblica di un consenso che oggi è soffocato dalla irresolu-

* Testo presentato al Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti (UEF) tenutosi a Bruxelles l'8-9 aprile 1995 e pubblicato in *Il Federalista*, 37, n. 1 (1995).

tezza della classe politica e dalla insufficiente conoscenza da parte dei cittadini della natura della posta in gioco.

In via preliminare deve comunque essere sottolineato che la spinta all'allargamento corrisponde alla vocazione profonda dell'Unione e non può né deve essere fermata. Il senso storico della stessa rivoluzione del 1989 dipenderà dalla capacità dell'Unione di attrarre nella propria orbita gli Stati dell'Europa centro-orientale che bussano alla sua porta. Se ciò non accadrà, essi saranno vittime delle spinte destabilizzanti del nazionalismo. D'altra parte, l'allargamento dell'Unione verso sud sarebbe decisivo per portare stabilità in un'area sconvolta da devastanti conflitti. Basti ricordare l'esempio recente del travagliato accordo di libero scambio con la Turchia, che ha fatto balenare all'orizzonte la possibilità di avviare a soluzione, attraverso l'ingresso di Cipro nell'Unione, un problema che né l'ONU né gli Stati Uniti avevano saputo risolvere in passato. Bisogna ricordare del resto che, se l'Unione tentasse di sottrarsi alle proprie responsabilità soltanto mantenendo la sua attuale composizione, e senza dotarsi degli strumenti necessari per governare sé stessa e per essere efficacemente presente in Europa e nel mondo come forza di pace e di progresso, essa sarebbe a sua volta sopraffatta dalle forze della disgregazione. La verità è che il suo cammino non si può fermare perché l'attuale contesto internazionale non glielo consente. Essa deve scegliere tra avanzare e retrocedere. Se quindi, prima dell'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia, poteva avere un senso cercare di bloccare l'allargamento per alcuni anni in attesa della riforma istituzionale affidata alla Conferenza intergovernativa del 1996, oggi un ripiegamento dell'Unione su sé stessa al solo scopo di preservare lo *status quo* non ne avrebbe più alcuno. Si tratta al contrario di favorire l'allargamento e di impedire in pari tempo che esso porti l'Unione alla dissoluzione trasformandola in una grande area di libero scambio. Questo risultato può essere ottenuto soltanto mediante il rafforzamento dell'Unione. Ed è questo un punto sul quale, con l'eccezione del governo di John Major, esiste in Europa un largo, se pur vago, consenso.

Unione monetaria e Unione politica.

La spinta all'Unione monetaria e quella alla riforma delle istituzioni dell'Unione hanno avuto origini diverse. La prima è stata motivata essenzialmente dall'esigenza di eliminare l'ultimo e più grave ostacolo al funzionamento del mercato unico; la seconda dai pericoli insiti nell'allargamento e dall'esigenza di farvi fronte per non condannare

l'esperienza comunitaria al fallimento. Esse sono però strettamente connesse tra di loro. E il loro legame ha portato alcuni, sia nel campo degli amici dell'Europa che in quello dei suoi nemici, ad affermare che la creazione di un vero e proprio governo europeo è una condizione dell'Unione monetaria. Costoro sostengono, peraltro con ragione, che la moneta è uno degli strumenti essenziali dell'esercizio della sovranità. Ne discenderebbe che non vi può essere moneta unica senza Unione politica, sicché la creazione di questa dovrebbe comunque accompagnare o precedere quella dell'Unione monetaria.

Che la moneta sia uno strumento politico di importanza primaria è un dato di fatto. Ed è un dato di fatto che, nel caso dell'Europa, Unione monetaria e Unione politica sono strettamente connesse. Ma il loro legame non deve essere interpretato in modo meccanico. Nel mondo industrializzato si riconosce oggi sempre più largamente la necessità dell'indipendenza delle banche centrali, anche se nell'ambito di un quadro di riferimento politico-istituzionale. E questa consapevolezza è il riflesso dell'*autonomia relativa* che oggi la politica monetaria possiede rispetto alla politica economica e all'insieme delle altre politiche. Da ciò consegue che un'Unione monetaria *potrebbe funzionare per alcuni anni anche in assenza di un'Unione politica*, se pure a prezzo di tensioni e di contraddizioni.

A ciò si aggiunga che l'Unione monetaria, sganciata, o parzialmente sganciata, dall'Unione politica, è oggi più facile da realizzare di quanto non lo sia l'Unione politica stessa. Essa è prevista dal Trattato di Maastricht, che disciplina le procedure per la sua realizzazione, prescindendo dalla condizione dell'unanimità. Ciò del resto è il riflesso del fatto che la rinuncia alla sovranità monetaria è oggi percepita in alcuni paesi come meno traumatica sia della rinuncia alla sovranità militare che di una riforma delle istituzioni europee che comporti una radicale redistribuzione del potere europeo tra Consiglio, Parlamento e Commissione in senso democratico e federale.

Resta il fatto che *la moneta, in ultima istanza, è uno strumento della politica*. E' quindi vero che l'Unione monetaria europea non potrà sopravvivere a lungo senza un governo europeo.

Ciò significa che l'Unione monetaria, in assenza di un'Unione politica, provocherebbe, a medio termine, contraddizioni e squilibri tra i suoi membri e tra questi e gli Stati situati nel suo contorno. Le esigenze del suo funzionamento porrebbero con forza il problema di una politica di bilancio, di una politica regionale e di una politica di solidarietà nei confronti degli Stati esclusi, che non potrebbe essere realiz-

zata che da un vero e proprio governo europeo. In questo modo essa rafforzerebbe lo schieramento europeo e indebolirebbe lo schieramento nazionalista, modificherebbe i comportamenti diffusi, orienterebbe le aspettative degli operatori economici e dei cittadini verso l'approfondimento e l'accelerazione del processo di unificazione non solo economica, ma anche politica, rafforzerebbe il Parlamento europeo e la Commissione e tenderebbe a spostare il confronto tra i partiti dal contesto nazionale a quello europeo. Si deve ricordare a questo proposito che la nascita dell'Europa politica non sarà soltanto un fatto istituzionale. Essa sarà segnata dalla nascita di una nuova *legittimità europea*, che sarà bensì legata in parte alla riforma delle istituzioni, ma che dipenderà anche dal radicamento nelle coscienze dell'idea di cittadinanza europea e dai contenuti che questa andrà assumendo. Ciò significa che, in presenza di un'Unione monetaria, un assetto istituzionale imperfetto, che al limite potrebbe non essere molto diverso dall'attuale, sarebbe profondamente modificato nel suo funzionamento quotidiano dal fatto di divenire gradualmente uno dei luoghi privilegiati del confronto tra le forze politiche e un punto di riferimento importante del consenso dei cittadini. Questa tendenza non si sostituirebbe alla riforma delle istituzioni, che rimarrebbe per sempre il punto d'arrivo del processo. Ma questa sarebbe fortemente accelerata dall'evoluzione spontanea degli orientamenti della classe politica e dei comportamenti diffusi.

Il legame tra Unione monetaria e Unione politica (al quale si aggiunge la coincidenza temporale delle Conferenze intergovernative che dovranno decidere sull'una e sull'altra) impongono dunque di considerarle nel contesto di un unico processo. D'altra parte il governo tedesco si è detto chiaramente contrario a realizzare un'Unione monetaria che non preveda un rafforzamento in senso democratico delle istituzioni dell'Unione. Di fatto quindi è impossibile isolare l'obiettivo dell'Unione monetaria e mettere tra parentesi l'Unione politica. *Le due devono essere considerate come obiettivi congiunti.*

Resta il fatto che, se il risultato dei grandi appuntamenti che attendono l'Unione europea nei prossimi anni fosse soltanto la creazione di un'Unione monetaria accompagnata da riforme istituzionali insufficienti, questo dovrebbe essere considerato comunque un importantissimo passo avanti. Un'Unione monetaria con questi limiti introdurrebbe nel processo un *fattore di irreversibilità*, creando istituzioni, come il sistema europeo di banche centrali, e una rete di rapporti di interdipendenza che non si potrebbero sopprimere senza una

crisi di dimensioni catastrofiche. Essa richiederebbe certo una prosecuzione, anzi un'intensificazione, della lotta per la creazione di un governo democratico europeo, ma consentirebbe di portarla avanti su di una base più solida e ne migliorerebbe fortemente le prospettive di successo.

Il minimo politico-istituzionale.

Indipendentemente dal legame che esiste tra Unione monetaria e Unione politica, è un fatto che nel dibattito politico europeo prevale l'opinione che l'allargamento dell'Unione richieda comunque qualche forma di rafforzamento delle istituzioni. La maggioranza degli uomini di governo europei è cosciente dell'importanza decisiva che ha per tutti la prosecuzione dell'esperienza comunitaria ed è favorevole ad una riforma che la renda possibile, quale che sia la disponibilità di ciascuno di essi a consentire cessioni di sovranità. Da queste posizioni si differenziano soltanto alcuni governi, e in primo luogo quello britannico, che si propone esplicitamente di sfruttare l'allargamento per annacquare l'Unione e trasformarla in un'area di libero scambio. Peraltro le formule che sono state proposte per rafforzare le istituzioni dell'Unione sono innumerevoli e in contrasto l'una con l'altra. Esse si dividono sostanzialmente in due gruppi. Alcune si prefiggono lo scopo di rafforzare la capacità di agire dell'Unione razionalizzando le istituzioni esistenti, cioè *rimanendo nell'ottica intergovernativa*. Altre quello di trasformare le istituzioni attuali dell'Unione in senso *democratico e federale*.

Prima di entrare nel merito di queste proposte bisogna denunciare la diffusa filosofia secondo la quale *il carattere esclusivo della contrapposizione tra confederazione e federazione* nelle Unioni di Stati è superata ed è frutto di un approccio dottrinario. Secondo questo orientamento il modello "comunitario" configurerebbe una terza via che non si lascerebbe inquadrare in nessuno dei due termini della contrapposizione. Ma questa terza via non esiste. Nell'opposizione tra federazione e confederazione, che è stata del resto al cuore del dibattito che ha accompagnato la nascita degli Stati Uniti d'America, è in gioco l'idea di *sovranità*, che nella federazione viene trasferita ad una nuova entità statale (e così garantisce, imponendo la regola del diritto nei rapporti tra gli Stati membri, la loro indipendenza, sottraendoli ai condizionamenti che nascono dai rapporti di potere tra Stati sovrani), mentre nella confederazione rimane una prerogativa degli Stati che la compongono. Coloro che definiscono dottrinarmente l'opposizione

federazione-confederazione sono in realtà soltanto difensori dello *status quo*, che vogliono mettere in ombra il fatto che *la fondazione di una federazione è un atto radicale di rottura*, e comporta conseguentemente una mobilitazione straordinaria di energie. Identificando nel modello “comunitario” una terza via, essi tentano di sottrarsi alla scelta del trasferimento della sovranità, cioè dell’adozione di una nuova legittimità.

Va da sé che ciò non comporta la negazione della specificità del modello comunitario, né della presenza, nelle istituzioni dell’Unione, di elementi potenzialmente federali. Ma si deve sottolineare con forza che l’unificazione europea, fino a che non sarà giunta al suo esito federale, è destinata a rimanere *un processo di transizione*, le cui configurazioni istituzionali sono provvisorie e instabili. L’attuale struttura istituzionale dell’Unione è una di queste configurazioni, e la presenza in essa di elementi federali è indubbiamente il segno della sua *vocazione federale*. Ma deve essere chiaro che si tratta di una *vocazione non realizzata*, in quanto la sovranità appartiene tuttora inequivocabilmente agli Stati membri, anche se si tratta di una *sovranità in crisi* in quanto è la prerogativa di poteri ormai incapaci di tutelare la sicurezza dei cittadini e di promuoverne il benessere, e quindi di legare stabilmente a sé il loro consenso.

La sfida dell’allargamento impone all’Unione europea di dotarsi di istituzioni che la rendano democratica e capace di agire. Ora, molte delle proposte che sono state avanzate nel dibattito europeo si fondano sull’illusione — o vogliono dare l’illusione — che *questi obiettivi siano raggiungibili senza sacrificare la sovranità degli Stati*. E’ il caso, per quanto riguarda il requisito della democraticità, della proposta di rafforzare il controllo dei parlamenti nazionali sulla politica dell’Unione. Questa proposta in realtà non è che la mascheratura democratica della volontà dei poteri nazionali di non cedere la loro sovranità. Un governo democratico dell’Europa deve esprimere una volontà politica *che si è formata a livello europeo* e che ha per oggetto l’interesse del popolo europeo. Se al contrario le decisioni prese a livello europeo sono soltanto il risultato di un *compromesso tra volontà che si sono formate a livello nazionale* e che rappresentano interessi nazionali, per loro natura diversi, esse rimangono soltanto accordi diplomatici, che in quanto tali non hanno nulla di democratico. A ciò si deve aggiungere che, se le divergenti volontà nazionali si formassero e solidificassero attraverso il canale di un dibattito e di un voto parlamentari, il compromesso ne risulterebbe ulteriormente ostacolato,

perché i rappresentanti degli interessi nazionali sarebbero legati, nelle sedi decisionali, da una sorta di mandato imperativo, che impedirebbe loro di sacrificare l'interesse nazionale a breve termine in nome dell'interesse europeo a lungo termine anche nei casi in cui questo sarebbe possibile con le procedure discrete della diplomazia. Va da sé che queste considerazioni non sminuiscono il ruolo che possono giocare, in alcuni momenti nodali del processo costituente dell'Unione, riunioni interparlamentari (le "Assise"), nelle quali siano presenti insieme parlamentari nazionali e parlamentari europei, e nel cui quadro i parlamentari nazionali avrebbero la funzione decisiva di coinvolgere nel processo costituente le forze politiche nazionali e, per il loro tramite, i cittadini.

Altre proposte vengono avanzate con l'obiettivo di rafforzare la *capacità di agire* dell'Unione, per impedire che essa, con l'allargamento, venga diluita in un'entità del tutto incapace di prendere decisioni, ma senza sacrificare per questo la sovranità degli Stati. E' così che si è parlato di un nuovo Trattato dell'Eliseo, di un rafforzamento dell'Eurocorpo, di limitare il numero dei membri della Commissione facendo ruotare i Commissari dei piccoli paesi, di modificare in favore dei grandi Stati la ponderazione dei voti in seno al Consiglio, di modificare la composizione della "troika" in modo che in essa sia sempre presente il rappresentante di un grande Stato, di realizzare una maggiore proporzionalità, in seno al Parlamento europeo, delle rappresentanze nazionali rispetto alla popolazione, ecc. Tutte queste proposte di fatto mirano a modificare i meccanismi decisionali dell'Unione in modo da consentire la formazione, all'interno dell'Europa allargata, di un *direttorio* formato dagli Stati più importanti, che abbiano di fatto il potere di decidere in nome di tutti. Ora, è evidente che questa soluzione sarebbe, oltre che antidemocratica, del tutto inefficiente. In Europa esiste già un direttorio, anche se informale: ed è stata proprio la sua palese incapacità di decidere, apparsa in modo drammaticamente esemplare in occasione della tragedia della ex-Jugoslavia, che ha generato la richiesta di riforma delle istituzioni dell'Unione. Pretendere di riproporre, nel contesto di un'Europa che si avvia ad avere dai venti ai trenta membri, una formula così spettacolarmente fallita nel contesto dell'Europa a Dodici significa chiudere gli occhi davanti all'evidenza.

A ciò si aggiunga che la formalizzazione del modello del direttorio è condannata ad un fallimento pressoché certo per la prevedibile *resistenza dei piccoli Stati*, che mai si rassegnerebbero ad una situazione di

dipendenza istituzionalizzata. Del resto è impensabile che l'Europa si costruisca con metodi autoritari, e non attraverso la libera maturazione di un'idea più avanzata del bene comune.

La verità è che, a medio termine, al di là del progresso, importante ma provvisorio, costituito dalla creazione dell'Unione monetaria, che rafforzerebbe comunque il processo anche in presenza di istituzioni politiche di natura intergovernativa, la sola risposta istituzionale effettiva alla sfida dell'allargamento sarebbe *la creazione di un vero e proprio embrione di Stato federale*, che realizzi insieme l'uguaglianza democratica tra tutti i cittadini dell'Unione e quella tra i suoi Stati membri. I requisiti istituzionali minimi che consentirebbero di qualificare come federale una riforma delle istituzioni dell'Unione sono in sostanza quelli che consentirebbero di *redistribuire il potere europeo già esistente tra gli organi dell'Unione*, superando l'attuale cumulo nelle mani del Consiglio della maggior parte delle funzioni esecutive e della maggior parte di quelle legislative. Si tratterebbe in sostanza di realizzare la codecisione legislativa in tutte le materie di competenza dell'Unione tra un Parlamento europeo che rappresenti i cittadini europei in proporzione al loro numero ed un Consiglio che rappresenti gli Stati su base paritetica o fortemente ponderata in favore dei piccoli paesi, e la trasformazione della Commissione in un vero e proprio governo, responsabile di fronte al Parlamento.

In questo quadro, l'estensione del voto a maggioranza, del controllo parlamentare e della competenza della Commissione alla politica estera e di sicurezza potrebbe essere realizzata in un secondo tempo, al termine di un periodo transitorio. A questo proposito si devono fare due osservazioni. La prima è che i principali strumenti di politica estera (e di sicurezza) dell'Unione federale europea sarebbero *l'apertura al resto del mondo della sua politica commerciale e la sua vocazione all'allargamento* e comunque alla creazione di legami organici di associazione e di collaborazione. La politica estera e di sicurezza in senso stretto tenderebbe a seguire gli orientamenti tracciati dalla politica commerciale e di collaborazione economica e sarebbe quindi guidata dal comune interesse europeo anche se per un periodo transitorio essa dovesse rimanere sotto il controllo degli Stati. La seconda è che la carica simbolica di cui sono investite la politica estera e di sicurezza, soprattutto in Stati come la Francia e la Gran Bretagna che dispongono dell'armamento nucleare, fanno di questa competenza il punto di riferimento privilegiato di quanto resta del sentimento nazionale e della retorica nazionalistica che l'accompa-

gna. Quella dell'immediata attribuzione ad istituzioni federali europee della competenza della politica estera e di sicurezza come condizione *sine qua non* dell'accettazione di qualsiasi riforma delle istituzioni dell'Unione sarebbe quindi una richiesta estremistica, pregiudizievole al successo della battaglia per la creazione di un primo nucleo federale.

Il nucleo federale.

Quali che siano le posizioni circa i requisiti minimi che dovranno presentare le istituzioni dell'Unione per far fronte alla sfida dell'allargamento, è diffusa ovunque la consapevolezza che la loro riforma non potrà coinvolgere nella stessa misura tutti gli Stati membri e i paesi candidati ma che, all'interno dell'Unione, dovrà emergere un "*nucleo duro*", cioè un gruppo ristretto di Stati ai quali spetterà il compito di fare da battistrada.

Prima di procedere nell'analisi, deve essere sottolineato che nel dibattito politico, soprattutto in Francia, l'espressione "nucleo duro" viene spesso usata in un significato equivoco, che tenta di renderne la nozione compatibile con il mantenimento del metodo intergovernativo. In questo senso il nucleo duro dovrebbe essere costituito soltanto da un gruppo di paesi (ruotanti attorno al perno franco-tedesco) che, mantenendosi tra di loro in rapporti di concertazione particolarmente stretta, prenderebbero decisioni comuni che poi imporrebbero al resto dell'Unione, avvalendosi se del caso di nuove regole sulla determinazione delle maggioranze in seno al Consiglio. Si tratta del "direttorio" di cui si è già parlato e che (a parte l'effetto di stabilizzazione che potrebbe avere a breve termine per il fatto di agire come l'espressione politica dell'Unione monetaria) non modificherebbe sostanzialmente la situazione attuale.

In realtà l'idea del "nucleo duro" ha un senso soltanto se si fonda sulla consapevolezza che una riforma istituzionale capace di far fronte alla sfida dell'allargamento *deve avere necessariamente un carattere federale*, e che questa riforma sarebbe destinata a coinvolgere, in un primo tempo, soltanto una parte dei membri dell'Unione. E ciò perché, da un lato, alcuni governi, e in primo luogo la Gran Bretagna, non sarebbero disposti, pur avendone in ipotesi i requisiti, ad entrare oggi in un'Unione di natura federale, e perché, dall'altro, non potendo l'Unione politica nascere che sul terreno dell'Unione monetaria, la composizione dei due raggruppamenti dovrebbe *in una certa misura* coincidere, talché non potrebbero accedere all'Unione politica gli Stati, a

cominciare dai paesi candidati dell'Europa centro-orientale, che non avessero i requisiti obiettivi necessari per accedere all'Unione monetaria. L'Unione politica nascerebbe quindi escludendo due distinte categorie di Stati: quelli *che non vorranno* e quelli che, pur volendo, *non potranno* aderirvi.

Peraltro il fatto che il nucleo federale non potrebbe che nascere sul terreno dell'Unione monetaria non significa che esso dovrebbe necessariamente essere composto da *tutti* gli Stati che ne faranno parte. E' anzi prevedibile che soltanto una parte degli Stati membri dell'Unione monetaria entrerebbero nel nucleo federale. Nulla vieterebbe quindi che la stessa Gran Bretagna aderisse all'Unione monetaria pur continuando a mantenere un atteggiamento rigorosamente contrario a qualsiasi cessione di sovranità. E' invece difficile immaginare che istituzioni genuinamente federali possano essere create *in un quadro più vasto* di quello dell'Unione monetaria, giacché gli Stati esclusi da quest'ultima disporrebbero di fatto del potere di vanificare, attraverso una politica monetaria indipendente, qualsiasi decisione in materia di politica economica presa dal governo federale.

Comunque sia di ciò, l'Unione monetaria e l'Unione politica devono essere pensate come un *processo*, che parta dal nucleo ristretto dei paesi politicamente ed economicamente più avanzati per estendersi gradualmente all'insieme dell'Unione. Bisogna peraltro constatare che non mancano nel dibattito voci che, pur auspicando soluzioni di tipo federale, e riconoscendo che costringere l'intera Unione a procedere alla velocità del paese più lento porterebbe il processo alla paralisi, rifiutano ogni formula del genere "Europa a due velocità" o "Europa a cerchi concentrici", sostenendo che esse porterebbero alla divisione definitiva dell'Unione in due gruppi di paesi aventi diversa dignità. Ma la presenza nel dibattito di posizioni incoerenti non rende meno decisivo né meno urgente il problema della creazione del nucleo federale.

La strada da percorrere.

Rimane il problema delle *strategie* da seguire per giungere alla formazione del nucleo federale. Questo infatti risponde ad un'esigenza obiettiva ed urgente. Ma fino ad oggi la sua necessità è stata compresa, oltre che dai federalisti e da alcune isolate, per quanto importanti, personalità politiche francesi, soltanto dai parlamentari tedeschi del gruppo CDU/CSU che hanno elaborato l'ormai famoso documento reso pubblico il 1° settembre 1994. Per il resto le reazioni sono state in ge-

nere confuse ed incerte. Non si è ancora manifestata, nei paesi che hanno la vocazione obiettiva di costituire il nucleo federale, una chiara volontà di realizzarlo.

Come sempre accade di fronte alle scelte storiche decisive, anche in questo caso la mancanza o la debolezza della volontà politica si nascondono dietro pretese difficoltà obiettive che impedirebbero la realizzazione del progetto. Nei confronti della proposta della creazione di un nucleo federale nell'ambito dell'Unione la difficoltà che si fa valere è costituita dal fatto che *esso sarebbe incompatibile con i Trattati attualmente in vigore* e quindi non potrebbe essere realizzato senza violarli o senza apportarvi le profonde modificazioni necessarie per rendere le istituzioni e le competenze del nucleo federale compatibili con le istituzioni e le competenze dell'Unione. La prima di queste alternative sarebbe inaccettabile per il rispetto che è dovuto ai Trattati, e comunque irrealizzabile perché gli stessi Stati in possesso dei requisiti necessari per costituire il nucleo federale non sarebbero disposti, per realizzare questo obiettivo, a pagare il prezzo della loro denuncia. La seconda sarebbe impraticabile perché dovrebbe essere realizzata con il consenso unanime di tutti i membri dell'Unione, a norma dell'art. N del Trattato di Maastricht e dell'art. 236 del Trattato CEE, e quindi anche dai governi degli Stati che sarebbero esclusi dal nucleo federale; e questi, a cominciare dalla Gran Bretagna, rifiuterebbero un assetto che li confinerebbe in una posizione periferica, e quindi negherebbero il loro consenso.

Questo modo di affrontare il problema presuppone una concezione del diritto, e nel caso specifico dei Trattati istitutivi dell'Unione, come un insieme di norme astratte e pietrificate anziché come una realtà vivente, che l'evolvere dei rapporti politici, economici e sociali, e l'intervento della volontà umana, trasformano incessantemente per adattarla al mutare delle circostanze. Ed è un dato di fatto che, se esistesse già in alcuni paesi la volontà determinata di creare un nucleo federale all'interno dell'Unione, le forme giuridiche per realizzare questo obiettivo e per porre su nuove basi i rapporti con i paesi inizialmente esclusi sarebbero facilmente trovate, così come esse sono state facilmente trovate in tutti i tornanti decisivi del processo di integrazione europea, quando si è realmente manifestata la volontà di realizzare degli avanzamenti.

Ma oggi, se è vero che quello del nucleo federale è un problema ineludibile, che il momento nel quale esso dovrà essere affrontato si approssima e che sta quindi per manifestarsi una reale opportunità sto-

rica, è anche vero che la volontà politica dei governi, con la parziale eccezione di quello tedesco, è ancora debole e confusa. Ed è questa, e solo questa, la ragione per la quale sia la strada della rottura che quella dell'accordo appaiono così difficili da percorrere. Il problema è quindi quello di rafforzare la volontà politica là dove essa è insufficiente e di favorirne la nascita là dove essa non esiste ancora. E per questo è necessario entrare nel dibattito sulla procedura da seguire e prendere in esame più in profondità il problema della percorribilità di quelle che sembrano essere le sole due strade pensabili per giungere alla creazione del nucleo federale, non già valutandole sulla base della volontà politica esistente oggi e del grado attuale di maturazione dell'opinione pubblica, ma sapendo che queste, sempre che agli uomini politici e ai cittadini siano presentate soluzioni obiettivamente ragionevoli, *maturano nel corso del processo* sotto l'incalzare dei problemi; e che liquidarle entrambe pregiudizialmente come impossibili significherebbe semplicemente rinunciare alla creazione del nucleo federale, e quindi *accettare che il futuro dell'Unione venga deciso dai paesi contrari* a qualunque sua evoluzione in senso democratico e sopranazionale, cioè che il convoglio continui a marciare alla velocità del vagone più lento, nell'attesa — illusoria e suicida sullo sfondo della minacciosa rinascita del nazionalismo — che la volontà europea maturi lentamente in tutti i membri dell'Unione fino a portarli a decidere all'unanimità, in un futuro lontano e indeterminato, e a prezzo di chissà quali terribili prove, la creazione di una Federazione europea a venti o a venticinque.

Veniamo quindi all'esame delle due strade. La prima è quella della stipula di un nuovo Trattato che abbia come suo contenuto esclusivo la creazione di un nucleo federale tra gli Stati che hanno la volontà di realizzarlo, *rimandando ad un momento successivo il problema di regolare i suoi rapporti con il resto dell'Unione*. Questa linea di condotta comporterebbe la denuncia, esplicita o implicita, dei Trattati in vigore, con particolare riferimento alla procedura prevista dall'art. N del Trattato di Maastricht e dall'art. 236 del Trattato CEE. La seconda è quella dell'*inserzione della costituzione del nucleo federale nel contesto di un Trattato più ampio*, stipulato con il consenso di tutti i membri dell'Unione a norma dell'art. N del Trattato di Maastricht e dell'art. 236 del Trattato CEE, che disciplini, mediante i necessari adattamenti, i rapporti tra il nucleo federale e gli Stati membri che ne rimarrebbero esclusi, nonché gli strumenti e le forme del successivo allargamento del nucleo federale.

Deve essere sottolineato, e si tornerà brevemente su questo punto in conclusione, che i due approcci non sono alternativi, ma compatibili. L'obiettivo del nucleo federale potrà essere raggiunto soltanto se l'intransigenza nel tenere fermo il risultato da perseguire sarà accompagnata dalla massima disponibilità a trovare accomodamenti soddisfacenti con i paesi che rimarranno, quantomeno in un primo tempo, esclusi dal progetto. Ma è essenziale che in prima istanza la proposta del nucleo federale *eviti qualsiasi accento che possa far pensare all'intenzione di introdurre in Europa un elemento permanente di divisione*. La creazione del nucleo federale deve cioè essere presentata per quello che è, cioè come il solo modo possibile per dare inizio ad un processo destinato ad estendersi rapidamente al di là dei suoi confini iniziali, fino ad abbracciare l'intera Europa.

In particolare, la proposta iniziale, pur dichiarando chiaramente non negoziabile il carattere federale del "nucleo duro", dovrebbe avere tre requisiti: a) il nucleo federale dovrebbe essere presentato come parte di un accordo più ampio, che regoli fin dall'inizio i rapporti tra le sue istituzioni e quelle dell'Unione, e la ripartizione delle competenze tra i due ambiti, in modo da garantire agli altri Stati la continuità del godimento dei diritti loro derivanti dall'appartenenza all'Unione; b) i paesi del nucleo federale dovrebbero impegnarsi ad aiutare concretamente quelli tra i paesi esclusi che avessero la volontà di entrarvi a realizzare le politiche necessarie per far convergere i principali indicatori delle loro economie con quelli delle economie dei paesi del nucleo federale; c) dovrebbe essere fissato un calendario di riunioni intergovernative nelle quali la posizione dei paesi inizialmente esclusi sarebbe riesaminata periodicamente in vista di una loro futura adesione.

Mentre un approccio che scontasse fin dall'inizio una rottura spingerebbe nel campo avverso tutti gli incerti e coloro che considerano il rigoroso rispetto formale delle procedure in vigore come una priorità assoluta, una proposta di questo genere sarebbe verosimilmente accettata dalla parte non pregiudizialmente contraria dell'opinione pubblica non solo nei paesi che avranno la possibilità e la volontà di far parte del nucleo federale fin dall'inizio, ma anche in quelli che in un primo tempo vorranno o dovranno rimanerne esclusi. Essa costituirebbe quindi un importante fattore di maturazione delle coscienze, che renderebbe più facile il cammino del progetto e ne accelererebbe l'esito positivo. Ed essa non escluderebbe, ma al contrario farebbe nascere, o comunque rafforzerebbe, nel corso del negoziato, la volontà dei paesi

favorevoli di giungere, in caso di necessità, alla rottura: ma questa determinazione emergerebbe al termine di una trattativa iniziata su posizioni di apertura, e apparirebbe chiaramente come il risultato della rigidità della controparte. E ne conseguirebbe in ultima istanza che alcuni degli Stati che, pur avendo i requisiti necessari per far parte del nucleo federale, vi si opponessero per motivi politici, posti di fronte alla fermezza dei governi favorevoli e acquisita quindi la consapevolezza di non essere in grado di fermare il processo sfruttando le loro divisioni, troverebbero più conveniente entrarvi fin dall'inizio anziché rimanerne esclusi.

Francesco Rossolillo

L'EUROPA DOPO NIZZA*

Dal tempo dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'Unione europea si è dimostrata incapace di compiere ulteriori passi avanti sulla strada della riforma delle sue istituzioni nel senso della creazione progressiva di una *more perfect union*. La cosa è passata sostanzialmente inosservata fino all'entrata in vigore dell'Unione monetaria, il 1° gennaio 1999, perché gli sforzi dei politici e l'attenzione degli osservatori erano concentrati sul problema dell'adeguamento dei bilanci e dei principali strumenti della finanza pubblica nazionali ai parametri fissati dal Trattato. Ma una volta raggiunti questi obiettivi, si è dovuto constatare che non solo non erano visibili all'orizzonte altri obiettivi ambiziosi come quello della moneta europea, che potessero mobilitare energie e orientare un'altra fase del processo, ma che i Vertici non erano nemmeno più in grado di trovare accordi su riforme minime, che permettessero di realizzare miglioramenti marginali nell'attività ordinaria delle istituzioni. Questa situazione di stallo ha avuto il suo momento più spettacolare nel Consiglio europeo di Nizza.

Tutto ciò avviene in una fase estremamente delicata del processo.

*Editoriale de *Il Federalista*, 53, n. 1 (2001).

La prospettiva dell'allargamento è ormai non soltanto certa, ma vicina nel tempo. In molti uomini di governo europei (con l'ovvia eccezione di quelli che mirano consapevolmente all'annacquamento dell'Unione in un'area di libero scambio) è diffusa la consapevolezza che la struttura istituzionale dell'Unione, che è già alla soglia del collasso e della paralisi decisionale nel quadro dei quindici, non reggerebbe all'urto di un allargamento a venti, venticinque o trenta paesi, e che l'allargamento dovrebbe essere preceduto da un non ben definito approfondimento della coesione dell'Unione. Ma nessun uomo di governo, con la parziale eccezione del Ministro degli Esteri tedesco, ha mai saputo dare a questa esigenza la concretezza di un progetto. L'Unione sta quindi per affrontare l'avventura dell'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale in una situazione di disorientamento, che non può essere nascosta nemmeno parzialmente da diversivi evanescenti come la Carta dei diritti fondamentali o l'Identità europea di sicurezza e di difesa, né da pure formule verbali che si propongano di conciliare l'illusione del cambiamento con il mantenimento di fatto dello status quo, come quella della "Federazione di Stati nazionali".

La verità è che il processo di unificazione europea ha ormai concluso la fase di avvicinamento all'obiettivo finale, e che i governanti dell'Unione si trovano di fronte ad una scelta radicale. Si tratta cioè di compiere il passo decisivo della creazione di uno Stato federale europeo, e quindi di rinunciare alla sovranità nel quadro nazionale per ricrearla in un ambito più vasto, oppure di imboccare una via involutiva destinata a condurre alla dissoluzione dell'Unione. La più irrealistica di tutte le posizioni è quella che si illude di poter prolungare indefinitamente la situazione attuale. La strategia dell'attesa nasconde di fatto la rassegnazione a veder finire l'avventura europea. Gli stessi paesi che hanno costituito fin dall'inizio il motore del processo, la Francia e la Germania, in assenza di un grande progetto comune sono condannati a cadere nella logica della competizione e della diffidenza reciproca, e Nizza ne ha fornito la prova. Le forze del nazionalismo, del tribalismo regionale, della xenofobia e dell'autoritarismo sono all'opera dovunque, anche se in forme diverse. Il tempo lavora contro l'Europa. Il processo di unificazione del continente deve dunque avanzare per non retrocedere. Ma oggi esso può avanzare soltanto compiendo il salto federale.

L'avvicinarsi della prospettiva dell'allargamento ha messo in evidenza un secondo nodo del processo, che in realtà stava affiorando da

tempo, ma che oggi si manifesta con grande chiarezza. Si tratta del fatto che, a causa sia della virtuale impossibilità di prendere all'unanimità decisioni importanti in consessi nei quali sono rappresentati oggi quindici, e domani venti o più Stati sovrani, sia del diverso grado di avanzamento della consapevolezza europea nei diversi Stati dell'Unione, l'obiettivo della creazione di uno Stato federale europeo può ormai essere perseguito soltanto in un quadro territoriale più ristretto di quello dell'Unione nel suo complesso e, a maggior ragione, dell'Unione allargata. Si pone così il problema del nucleo federale. Ciò non significa che in alcuni governi dell'Unione esista oggi una volontà, che mancherebbe negli altri, di unire i rispettivi Stati con un vincolo federale. Questa volontà oggi non esiste in nessuno di essi. Significa però che in alcuni Stati, che sono coinvolti nel processo più profondamente degli altri, le cui opinioni pubbliche sono più aperte verso l'idea dell'unità politica dell'Europa e nei quali comunque gli uomini di governo hanno una percezione oscura ma reale delle contraddizioni provocate dall'incapacità dell'attuale assetto istituzionale di prendere decisioni efficaci e dall'assenza dell'Europa sulla scena internazionale, esiste la possibilità di battersi perché, con il favore delle circostanze, questa volontà nasca in tempi ragionevolmente brevi, mentre questa possibilità non esiste negli altri Stati dell'Unione. In altre parole, quello di creare una federazione a sei (o a sette, o a otto) è oggi un progetto difficile ma possibile, mentre quello di crearne una a quindici (o a venti, o a venticinque) è semplicemente impossibile.

Ci troviamo quindi di fronte alla necessità di affrontare contemporaneamente due problemi di grande difficoltà. Quello della creazione di uno Stato federale è in sé più difficile di qualunque altro problema che i governi hanno dovuto finora affrontare nel corso del processo perché il conseguimento di obiettivi come la CECA, la CEE, l'elezione diretta del Parlamento europeo, il Mercato unico e la moneta europea è servito a puntellare la sovranità degli Stati nazionali, che sarebbe entrata in crisi senza forme sempre più profonde di collaborazione europea, mentre la creazione di una Federazione implica l'abbandono di quella stessa sovranità. Ma non meno arduo è quello della realizzazione di questo obiettivo in un ambito più ristretto di quello dell'Unione, perché esso comporta la necessità di cambiare il quadro politico nel quale la prossima fase del processo si dovrà svolgere per avere un esito federa-

le. Ciò implica la perdita di quella che poteva sembrare la centralità delle istituzioni europee e della loro funzione di principali interlocutori e punti di riferimento della lotta federalista. Il che non deve certo farci dimenticare che anche prima il vero motore del processo (a parte il ruolo della talpa hegeliana giocato dai federalisti) era sempre stato l'intesa tra i governi francese e tedesco (con occasionali, anche se importanti, contributi di alcuni uomini di governo italiani). Ma fino ad oggi questo motore poteva agire nel quadro della Comunità prima e dell'Unione poi, mentre oggi esso deve affrontare il difficile compito di creare un quadro nuovo.

Si tratta peraltro di due problemi che sono inscindibilmente connessi. La loro connessione fa sì che il tentativo di isolarli l'uno dall'altro e di affrontare uno solo di essi conduca in un vicolo cieco. E' così che porre il problema della fondazione della Federazione europea senza porre insieme quello del nucleo federale, accreditando implicitamente l'idea che un progetto di unione federale possa oggi essere proposto con prospettive di successo nel quadro dei quindici, o dei futuri venti o venticinque, è così privo di ogni aggancio concreto con la realtà da rendere impensabile che attorno ad esso possano essere mobilitate energie. Mentre porre quello del nucleo senza dargli un contenuto federale, cioè pensare che un gruppo di Stati possa realizzare al proprio interno una collaborazione efficace senza abbandonare il metodo intergovernativo, significherebbe riproporre nel quadro dei sei (o dei sette, o degli otto) un approccio che i federalisti hanno respinto fin dall'inizio ma che ormai, anche agli occhi di coloro che vi hanno creduto, ha esaurito tutte le sue potenzialità. Esso, nel migliore dei casi, darebbe luogo alla creazione, all'interno dell'Unione, di una sorta di direttorio che, oltre ad essere inaccettabile per gli Stati che ne saranno esclusi, sarebbe incapace di decidere e sottratto ad ogni controllo democratico pressappoco come lo è l'Unione attuale.

Ma in quali condizioni si potrà formare, all'interno di un gruppo di paesi, la volontà di creare un nucleo federale? Ciò che appare impensabile è che la Federazione europea, quale che sia la sua iniziale estensione geografica, possa nascere in una situazione di normalità, da una serena presa di coscienza da parte degli uomini di governo della necessità obiettiva di rinunciare alle sovranità nazionali e di creare le condizioni di un ripristino della sovranità in un quadro più

ampio. La verità è che, fino a quando la vita degli Europei continuerà a scorrere nei binari tranquilli di un elevato livello di prosperità e di una ragionevole misura di libertà e di sicurezza, è impensabile che i loro uomini di governo abbandonino il tradizionale e sicuro metodo del compromesso intergovernativo per la soluzione dei problemi e trovino la capacità di esprimere la forte volontà necessaria per imporre una soluzione traumatica come quella dell'abbandono della sovranità. Questa volontà quindi potrà nascere soltanto sotto l'effetto di una pressione popolare, che a sua volta si potrà sprigionare, anche grazie all'azione di un'avanguardia consapevole, soltanto in una situazione di crisi, come da una situazione di crisi sono nati tutti i maggiori avanzamenti del processo di unificazione europea fino a Maastricht. Ma si tratterà di una crisi che dovrà presentare due caratteristiche diverse dalle precedenti. Da un lato essa non potrà essere risolta se non con la fondazione di uno Stato federale, e quindi a prezzo dell'abbandono delle sovranità nazionali, e di conseguenza metterà in gioco interessi ben più radicati e resistenze ben più accanite. Dall'altro essa non si manifesterà con la stessa intensità in tutti gli Stati di un'Unione ormai troppo estesa e troppo eterogenea. Essa investirà con forza tanto maggiore gli Stati legati tra di loro da più stretti vincoli di interdipendenza — consolidati da decenni di esperienza comune, da una più stretta convergenza di interessi e da una più avanzata maturazione europea dell'opinione pubblica — per i quali la scelta si porrà nei termini federarsi o perire; e potrà non manifestarsi del tutto in paesi meno coinvolti nel processo come la Gran Bretagna, per la quale i legami privilegiati con gli Stati Uniti possono costituire un'alternativa all'Unione. In questo contesto nei primi potrà prendere forma una forte volontà di pervenire ad una unificazione federale, mentre negli altri permarrà immutata la volontà di perpetuare la sovranità nazionale. Questi ultimi lotteranno strenuamente per impedire la nascita del nucleo federale e per riportare il processo nell'ambito delle istituzioni dell'Unione. Perché il nucleo possa nascere, sarà quindi necessario che la determinazione dei paesi che lo vorranno sia tanto forte da vincere queste resistenze, anche se ciò dovesse comportare la denuncia dei Trattati.

Per molti è difficile accettare il dato di fatto che la storia, e in particolare la storia politica, avanza a prezzo di crisi e di rotture. Eppure questa è la realtà. La via della facilità e del compromesso conduce oggi in Europa all'allargamento senza riforme e al progressivo ulteriore indebolimento di istituzioni già esangui, e quindi alla dissoluzione del-

l'Unione e a crisi ben più gravi di quella che accompagnerebbe la denuncia dei Trattati, o la sua semplice minaccia. Oggi in Europa bisogna saper dividere per unire. Ma ogni atto di rottura dovrà essere presentato per quello che è, cioè come la premessa indispensabile per ridare slancio al processo, sostituendo al metodo intergovernativo quello federale, e creando quindi la premessa indispensabile per la creazione di una federazione paneuropea; e ogni proposta istituzionale avanzata in questo quadro dovrà essere presentata come non negoziabile nei suoi contenuti, ma come aperta all'adesione di tutti i paesi che saranno disposti ad accettarla e come conciliabile con il mantenimento, da parte di quelli che non saranno disposti ad accettarla, dell'*acquis communautaire*.

La realizzazione del progetto di un nucleo federale presupporrà che la relativa decisione venga presa da un certo numero di governi europei, riuniti attorno alla coppia franco-tedesca. Si tratterà, come si è già detto, di una decisione che non verrà presa nel vuoto, ma che sarà preceduta da un'iniziativa di alcuni leaders che sapranno prendere coscienza della gravità del momento storico, e avverrà in un clima di emergenza e sotto l'effetto di una forte pressione popolare preparata e orientata dall'azione di agitazione politica e dalla permanente presenza sul territorio di un'avanguardia consapevole. Essa dovrà sfociare in un mandato affidato ad un'assemblea che rappresenti democraticamente i cittadini dei paesi del nucleo di elaborare la Costituzione federale che disciplinerà il funzionamento delle sue istituzioni e ne definirà i valori-guida. Ma la decisione di fondare il nuovo Stato spetterà ai governi, come detentori ultimi del potere negli Stati coinvolti nel processo e come unici soggetti legittimati a compiere l'atto formale del trasferimento della sovranità. Certo è pensabile che lo sviluppo della crisi assuma dimensioni così gravi da esautorare completamente i governi. Ma questo significherebbe l'instaurazione di una situazione di anarchia, che non preluderebbe alla nascita di uno Stato federale, ma, verosimilmente, alla disgregazione micronazionalistica del continente.

Questo è un tema che deve essere discusso approfonditamente negli ambienti federalisti, nei quali la sacrosanta polemica contro il metodo intergovernativo può portare a dimenticare la funzione che alcuni governi avranno nel momento culminante del processo, così come lo hanno avuto in tutti i suoi momenti salienti, dal suo inizio ad oggi. E'

un dato di fatto che il metodo intergovernativo è, ed è sempre stato, inefficace e antidemocratico nella gestione della Comunità prima e dell'Unione poi, e non ha fatto che rifletterne la natura confederale. Così come è un dato di fatto che esso è, ed è stato, del tutto inefficace per riformare la struttura istituzionale della Comunità prima e dell'Unione poi in periodi di normalità. Non per nulla i governi sono i luoghi nei quali la sovranità si manifesta nella sua forma più pregnante e quindi sono i soggetti deputati naturalmente alla sua difesa. Ma proprio per questo essi sono anche gli unici soggetti che, in una situazione di emergenza, possono decidere di abbandonarla. Del resto l'accordo tra governi è stato sempre un passaggio decisivo ogniqualvolta si è trattato di far fare un passo avanti alle istituzioni europee in periodi eccezionali. E esso, a maggior ragione, sarà un passaggio decisivo quando si tratterà di fondare il nucleo federale.

In ogni caso sarebbe illusorio pensare che la natura del processo possa cambiare per il solo fatto di affidare il compito di prendere decisioni sul destino dell'Unione a entità nelle quali ai governi siano affiancati altri soggetti. Una "convenzione" nella quale siano presenti, a fianco dei governi, rappresentanti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali e della Commissione — come quella che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali, o quella che, secondo il Trattato di Nizza, elaborerà nel 2004 un documento che definisca meglio i confini tra le competenze di istituzioni europee, Stati nazionali e regioni — può servire come specchio per le allodole, ma non cambia la natura del processo decisionale né la realtà dei rapporti di potere.

Ciò non significa certo che l'azione di tutte le altre istanze, così come quella di iniziativa, di preparazione e di pre-mobilizzazione popolare condotta dai federalisti, non sia essenziale. E' vero il contrario. Ma è di importanza vitale che si sappia distinguere gli attori che hanno il compito di preparare l'avvenire, di dare voce ai bisogni e di organizzare la pressione da quelli che hanno la responsabilità di prendere le decisioni formali. E che ognuno di essi giochi correttamente il proprio ruolo.

Il Federalista

NOTIZIE SUGLI AUTORI

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

PAOLO PONZANO, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, docente di Governance europea e di storia dell'integrazione europea al Collegio europeo di Parma.

DOMENEC RUIZ DEVESA, Vice-presidente dell'Unione dei federalisti europei spagnola, membro del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti.

GIOVANNI SALPIETRO, del Movimento federalista europeo, Sezione di Pavia.

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

STEFANO SPOLTRE, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

