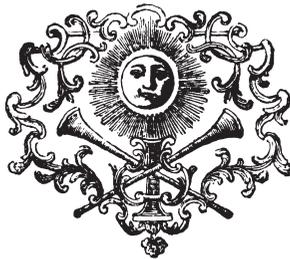


# IL FEDERALISTA

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



---

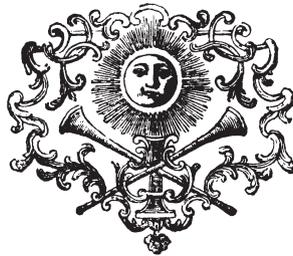
ANNO LVI, 2014, NUMERO 1-2

# 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](http://www.ilfederalista.eu)

## INDICE

<i>Una legislatura costituente</i>	pag.	3
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Autonomia finanziaria e integrazione differenziata</i>	»	9
SERGIO PISTONE, <i>A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una costituzione federale europea</i>	»	34
PIER VIRGILIO DASTOLI, <i>L'attualità del Progetto Spinelli</i>	»	57
MEHEMET CEVAT YILDIRIM, <i>Il Progetto Spinelli e la sua eredità</i>	»	65
STEFANO SPOLTORE, <i>L'Ucraina tra Est e Ovest</i>	»	87
ALFONSO SABATINO, <i>Ucraina: l'assenza di una politica europea</i>	»	99
NOTE		
<i>Il ruolo dello Stato nell'economia globalizzata</i> (Davide Negri)	»	125
<i>Internet e politica: un'arma a doppio taglio</i> (Nelson Belloni)	»	138
INTERVENTI		
<i>Fra tradizione federalista e rivisitazioni keynesiane: una nota in tema di eurobond</i> (Silvio Beretta e Alberto Botta)	»	146
LE DISCUSSIONI		
<i>Le "quattro unioni" e gli "accordi contrattuali per le riforme strutturali" dopo il Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013</i> (Domenico Moro)	»	165
<i>All'eurozona serve una "capacità di bilancio aggiuntiva: il "Meccanismo europeo di solidarietà" è il primo passo</i> (Domenico Moro)	»	173
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Prepararsi all'azione nella nuova legislatura europea e in vista del semestre italiano</i> (Franco Spoltore)	»	182
I DOCUMENTI		
<i>Per una Comunità politica dell'euro</i> (Groupe Eiffel)	»	193

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

## *Una legislatura costituente*

*Sul nuovo Parlamento europeo che sta per insediarsi pesa una grande responsabilità. La prossima legislatura sarà quella che dovrà concludere il processo di trasformazione dell'unione monetaria in una vera unione politica; oppure, sarà quella che accompagnerà la fine del progetto europeo.*

*La radicalizzazione dello scontro che ha accompagnato la campagna elettorale si spiega, in ultima istanza, proprio in riferimento a questa alternativa drastica. La crisi ha infatti creato le condizioni di disagio sociale ed economico che hanno alimentato la paura del futuro, l'insicurezza e, di conseguenza, il rancore verso la politica e l'euro-scetticismo; e al tempo stesso ha evidenziato la dimensione della sfida, rendendo inutili tutte le soluzioni che non portino alla costruzione a livello europeo di meccanismi politico-istituzionali efficaci e legittimati democraticamente. L'Europa, o meglio gli Stati europei, non possono quindi più rimandare la questione del trasferimento di parte della sovranità politica dal livello nazionale a quello europeo. E lo scontro tra forze pro e contro è così profondo proprio perché tutti intuiscono, al di là del fatto che solo pochi ne sono pienamente consapevoli, che la posta in gioco è decisiva.*

\* \* \*

*Se questa premessa è corretta, la valutazione dei risultati elettorali europei non può che essere positiva. Pur essendo vero che sono state confermate sia la crescita dei movimenti antieuropei e filo-nazionalisti in diversi paesi, sia l'esistenza in Francia di uno zoccolo duro sovranista, ed in Gran Bretagna di un movimento antieuropeo ormai maggioritario in quel paese, tuttavia le forze che dicono di volere l'Europa restano ancora ampiamente maggioritarie nel Parlamento europeo, nelle opinioni pubbliche e nei governi dei principali paesi dell'eurozona; anche in Francia, come in Germania, in Italia e in Grecia.*

*L'ondata euroscettica, tanto temuta, non ha assunto le dimensioni sufficienti per bloccare il processo; mentre proprio le connotazioni assunte dallo scontro tra forze pro europee e forze contrarie hanno reso evidente il consenso di fondo della stragrande maggioranza dei cittadini al progetto di una più stretta integrazione sovranazionale.*

*Il risultato è stato particolarmente importante in Italia dove esiste una precisa coincidenza tra il processo necessario per realizzare le riforme strutturali di cui il paese ha assoluto bisogno e il rapido completamento dell'unione politica europea. Il mandato che il governo italiano ha ricevuto sotto questo duplice profilo è stato straordinario. E questo significa due cose: l'Italia conferma il trend degli ultimi due anni, ossia di voler voltare pagina per orientarsi verso un modello di democrazia occidentale moderna, efficiente e attenta ai cittadini. E, insieme, di voler tornare ad essere una risorsa per l'Europa, dopo aver costituito un problema per un ventennio. Per l'Italia si tratta ovviamente dell'indicazione di un percorso che è ancora costellato di ostacoli difficilissimi, nel corso del quale il paese faticcherà moltissimo a vincere le enormi resistenze presenti al suo interno. Tuttavia questo è l'auspicio espresso dal voto del 25 maggio, ed è stato accompagnato dall'indicazione che l'Italia compia questo percorso in Europa, riportando il progetto europeo ad essere fonte di ispirazione ideale e quadro di crescita civile ed economica.*

*Quest'ultimo risultato, al di là degli slogan generici con cui viene indicato – dal “cambiare l'Europa per renderla più vicino ai cittadini” al “riorientarla verso politiche di crescita e sviluppo dopo la fase dell'austerità” –, ormai si può raggiungere solo attraverso il consolidamento dell'unione monetaria in una effettiva unione economica e politica. Non è infatti sicuramente perseguendo politiche di rinazionalizzazione che si potranno riavvicinare le opinioni pubbliche all'Unione; né tentando di sfruttare il confronto sulla solidarietà per negoziare rimodulazioni ed allentamenti degli obiettivi del bilancio nazionale finì a sé stessi. La verità è che è impensabile un futuro di progresso mantenendo l'Unione europea ancora a lungo allo stadio di pre-unione in troppi campi cruciali, con il rischio che nel frattempo cresca la divergenza sia tra i paesi membri, sia al loro interno, sul piano delle disparità sociali ed economiche, che rischiano di diventare insostenibili. Il nodo cruciale da superare è l'inefficienza e l'instabilità delle soluzioni intergovernative e nazionali, per dare alla democrazia una dimensione sovranazionale che permetta di far fronte alle sfide globali, coinvolgendo i parlamentari nazionali ed europei, i rappresentanti del popolo europeo, nel rilancio politico dell'Europa.*

*L'Italia – se vuole davvero tornare ad essere una risorsa per l'Europa – ha un ruolo fondamentale da giocare per il successo di questo percorso. In questo momento, infatti, la maggior parte dei governi dell'eurozona non è ancora favorevole ad imboccare la strada verso l'unione federale. Ma alcuni esempi del passato possono aiutare bene a capire come si possa agire nella situazione presente. Schuman e Aденauer, nel 1951, ritenevano impensabile associare la formazione dell'esercito europeo alla costruzione di una Comunità politica, ma poi finirono con l'accettare, perché De Gasperi, convinto dai federalisti, seppe insistere. E venne sempre dall'Italia (grazie ad un'azione partita dal MFE) l'impulso a fare eleggere direttamente il Parlamento europeo. Un'operazione analoga da parte del governo italiano, sempre su sollecitazione del MFE, ebbe successo ai tempi della creazione della moneta unica, mentre gli altri governi volevano limitarsi ad instaurare una moneta parallela.*

*Anche oggi, senza una decisa ed inequivocabile presa di posizione dei massimi dirigenti della politica italiana sulla necessità di completare in tempi brevi e definiti l'unione monetaria attraverso le quattro unioni (quella bancaria, ormai praticamente completata, quella economica e quella fiscale – di fatto oggetto dei negoziati in corso tra i governi e nell'ambito delle istituzioni europee – e quella politica, che è la condizione sempre più riconosciuta come necessaria per la realizzazione anche delle due unioni precedenti) sarà impossibile influenzare la posizione degli altri governi europei, innanzitutto quello francese – che pure si è detto pronto a sostenere l'idea del bilancio dell'eurozona, ma che frena sul fronte dell'evoluzione istituzionale; e quello tedesco, favorevole ad una evoluzione in senso federale delle istituzioni europee, ma restio a condividere risorse.*

*Per il governo Renzi, si tratta di un fronte da cui dipendono, concretamente, le condizioni necessarie per poter mantenere il largo consenso guadagnato e tradurlo nel potere di fare le cose. In questo momento, le reali possibilità di avanzare sul terreno europeo implicano il passaggio dalla fase di istituzionalizzazione dei meccanismi di stabilità – che è stata necessaria per salvare l'euro e per ripristinare la fiducia tra gli Stati – , a quella dell'istituzionalizzazione di un meccanismo di solidarietà correlato all'avvio delle Partnership per le riforme, la crescita e la competitività, indispensabile per promuovere le riforme nei diversi paesi, incentivando la crescita e l'occupazione. Sappiamo che le decisioni in merito a questo problema dovranno essere prese a livello europeo in ottobre.*

*La posizione dell'Italia e dei suoi rappresentanti nelle diverse istituzioni sarà tanto più forte e capace di coagulare consensi su una linea evolutiva, quanto più saprà esprimere nei fatti la volontà di collegare la realizzazione di questo meccanismo/partnership a vincoli e ad istituzioni e risorse sovranazionali – o comunque il più sovranazionali possibili –, e in tempi certi. Il punto di riferimento per orientare le scelte non può che essere la necessità di creare in tempi brevi e definiti un bilancio aggiuntivo specifico per i paesi che condividono l'euro. Senza questo fondo europeo, che, per servire allo scopo, deve avere natura federale, e deve quindi essere alimentato da risorse proprie e controllato democraticamente a livello europeo, non c'è la possibilità di intervenire in modo automatico in caso di shock asimmetrici con strumenti di sostegno nei confronti dei paesi più colpiti né sul piano degli ammortizzatori sociali (ad esempio con un fondo europeo per la disoccupazione), né su quello dell'aiuto per le riforme strutturali.*

*Si tratta quindi di un passaggio indispensabile per consolidare l'unione monetaria; ma le sue profonde implicazioni politiche ne rendono molto complessa la realizzazione, dato che è inscindibile da una revisione dei trattati e dalla necessità di stabilire un controllo sia ex ante che ex post del Parlamento europeo (che, ovviamente deve trovare il modo di superare la contraddizione di rappresentare anche i cittadini dei paesi che non aderiscono alla moneta unica). Un simile fondo non può rientrare nel Quadro finanziario pluriennale, sia per non ricadere negli stessi limiti dell'attuale bilancio dell'Unione, sia affinché la nuova capacità fiscale possa essere utilizzata per raccogliere risorse davvero aggiuntive rispetto a quelle già previste finora; sia per poter avere la flessibilità di un'effettiva politica di bilancio. Né può rientrare nei trattati esistenti, che non prevedono una base giuridica compatibile con la creazione di una tassa genuinamente europea, o consentono all'UE di emettere debito (tranne che per i project bonds, soggetti a regole molto precise). Inoltre, la creazione di una capacità fiscale a livello europeo (di qualunque tipo di imposta si tratti), richiede l'istituzione anche di un Tesoro europeo.*

*A maggior ragione, quindi, proprio perché i tempi per la concreta realizzazione del bilancio aggiuntivo della zona euro tendono a dilatarsi e per il fatto che i negoziati sono molto complessi, il governo italiano deve orientare sin da ora la propria linea di condotta in Europa in vista del conseguimento di questo obiettivo, sia che si tratti della preparazione del Consiglio di fine ottobre che deciderà sulle Partnership, sia che siano in gioco le nuove nomine alla guida delle istituzio-*

*ni europee, rispetto alle quali si dovrà tener conto innanzitutto della necessità di sviluppare un nuovo equilibrio tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. In particolare, la nomina del nuovo Presidente della Commissione, come delle altre cariche europee, deve essere gestita sapendo di dover dare alla nuova legislatura un significato e un mandato diverso rispetto al passato, da concordare tra quei governi decisi a lavorare per l'unione politica e le forze all'interno del PE orientate a sostenere questo processo. Al di fuori di questa prospettiva, il dibattito e il confronto attorno al nuovo leader della Commissione rischiano di diventare una sterile contrapposizione tra istituzioni, in nome di un principio che, senza la riforma dei meccanismi decisionali europei, rimarrebbe comunque astratto. E si rischierebbe di scavare un solco politico-istituzionale tra Consiglio e Parlamento su di un terreno sbagliato.*

*Il problema all'ordine del giorno della politica europea non è infatti quello di fare scelte che servano solo a gestire più o meno bene l'Europa che c'è già, bensì quello di gestire una fase costituente, in cui sarà indispensabile una forte collaborazione tra le principali forze politiche e le istituzioni. Sarà, di fatto, necessario agire nel quadro e nello spirito di un governo di coalizione interistituzionale europeo: un governo di unità europea. Un governo cioè in cui le componenti pro-europee delle grandi famiglie europee, i rappresentanti delle istituzioni europee e quelli dei governi che hanno preso coscienza del fatto che il problema urgente da risolvere per uscire dalla crisi e ridare una speranza di progresso agli europei è quello di costruire, entro questa legislatura, un governo democratico dell'euro e dell'economia dell'eurozona, stipulino un accordo di collaborazione per realizzare questo obiettivo. Un accordo de facto, che superi nelle scelte europee concrete di tutti i giorni la linea di divisione tra partiti e tra governi progressisti e conservatori.*

*In questa ottica, il ruolo del PE, ma anche la sua capacità di lavorare in sinergia con il Consiglio nel momento in cui si tratterà di dare impulso all'approfondimento politico, sarà decisivo. Il nuovo Parlamento europeo sarà infatti un fattore cruciale per la possibilità di avviare il processo costituente: un processo indispensabile, sia che si debba affrontare il problema della revisione dei trattati per permettere l'evoluzione della zona euro, sia che il problema sia riportare nel quadro dell'Unione gli accordi che eventualmente i governi dei paesi euro dovessero stipulare tramite un trattato internazionale ad hoc per la governance dell'unione monetaria. In entrambi i casi il ruolo del Parla-*

*mento sarà indispensabile per sciogliere il nodo della legittimità democratica e per creare il consenso politico rispetto al necessario trasferimento di sovranità e al salto istituzionale.*

*Non si tratterà di un compito facile, perché le resistenze anti federaliste all'interno del Parlamento saranno forti. Le più pericolose non verranno dagli euroscettici, ma dagli euro-tiepidi annidati nelle fila dei partiti pro-europei; questi ultimi tenteranno di riportare ogni tentativo di cambiamento nell'alveo del metodo comunitario, nonostante sia del tutto evidente la sua inadeguatezza e l'insufficienza dei suoi meccanismi istituzionali. La sfida sarà proprio quella di andare finalmente oltre il vecchio sistema basato sul mantenimento delle sovranità nazionali per dar vita ad un quadro federale.*

*A questo proposito sarà decisiva la formazione all'interno del PE di un'avanguardia federalista, trasversale alle diverse famiglie politiche, in grado di preparare il terreno affinché il Parlamento sappia intervenire indirizzando le proposte e le scelte relative all'integrazione fiscale ed economica dell'eurozona verso la nascita di una vera unione politica. Qualunque strada riescano ad imboccare i governi (fosse anche quella del trattato separato), all'interno del PE devono maturare la volontà e il consenso necessari per proporre l'architettura istituzionale federale della zona euro e le modalità sulla cui base regolare all'interno dell'UE i rapporti con i paesi che non intendono adottare la moneta unica. E su questa base dovrà poi aprirsi il vero e proprio processo costituente.*

*Se nel nuovo Parlamento europeo – anche raccogliendo l'eredità della scorsa legislatura (che aveva iniziato a studiare la questione della governance dell'eurozona e a pensare come risolvere la questione della legittimità democratica a fronte di una capacità fiscale autonoma a livello di paesi euro, ipotizzando diverse soluzioni per un funzionamento in composizione ristretta che aggiri la contraddizione di un controllo del bilancio da parte di rappresentanti di cittadini che non sono chiamati a partecipare a tale bilancio) – si formerà un'avanguardia capace di impegnarsi su questo terreno, l'obiettivo dell'unione politica diventerà davvero raggiungibile, e per la nostra comunità europea si aprirà una nuova fase di grandi speranze e grandi progetti.*

# Autonomia finanziaria e integrazione differenziata\*

GIULIA ROSSOLILLO

## *Premessa.*

Il sistema di finanziamento dell'Unione europea, a più riprese oggetto di riforma – e di accesa discussione – dagli anni Cinquanta ad oggi, è tornato ad essere un tema al centro del dibattito sul futuro del processo di integrazione. La crisi economica e finanziaria degli ultimi anni ha infatti posto in evidenza da un lato le carenze dell'attuale meccanismo che, tuttora imperniato sostanzialmente su contributi degli Stati membri<sup>1</sup>, tende, nei periodi di recessione, a portare a una contrazione delle risorse a disposizione del livello sovranazionale; dall'altro la necessità che nuove risorse vengano reperite per far fronte alla crisi.

Rispetto al passato, la novità consiste nel fatto che oggi la questione del finanziamento dell'Unione si interseca con la crescente presenza di forme di integrazione differenziata tra Stati membri e soprattutto con la progressiva emersione della zona euro come entità sempre più caratterizzata nell'ambito dell'Unione europea. Non è un caso che recentemente il Consiglio abbia autorizzato una cooperazione rafforzata tra undici Stati membri relativa all'istituzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie<sup>2</sup> che dovrebbe confluire almeno in parte nel bilancio dell'Unione; e che – da ultimo nel “Piano della Commissione per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita”<sup>3</sup> – emerga nel dibattito l'idea di una capacità fiscale e di bilancio dell'eurozona.

---

\* Articolo già pubblicato sulla rivista *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4 (2013), p. 793 ss..

<sup>1</sup> Il riferimento è al fatto che, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, la risorsa consistente in una percentuale del PIL degli Stati membri copre ormai circa il 75% del bilancio dell'Unione europea.

<sup>2</sup> Decisione n. 2013/52/UE del Consiglio del 22 gennaio 2013 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie in *GUUE* L 22 del 25 gennaio 2013, p. 11.

<sup>3</sup> COM(2012) 777 def.

Un contributo che si proponga di fornire un quadro delle risorse a disposizione dell'Unione europea non può dunque prescindere dall'esame delle nuove prospettive che l'integrazione differenziata sembra aprire in questo campo.

*La nozione di risorse proprie e il rapporto tra finanziamento di un'organizzazione e grado di autonomia della stessa.*

Lungi dal costituire una questione di carattere meramente tecnico, il finanziamento di un'organizzazione internazionale influisce in modo determinante sui rapporti tra questa e i suoi Stati membri, e in particolare sul grado di autonomia del quale l'organizzazione gode in relazione agli stessi<sup>4</sup>. Quando le risorse a disposizione di un'organizzazione sono infatti costituite da contributi statali, la capacità di agire della stessa dipende in ultima analisi dalla volontà degli Stati di versare tali contributi, sicché l'esistenza medesima dell'organizzazione sarà messa in pericolo nell'ipotesi in cui tale volontà venga a mancare o gli Stati si trovino nell'impossibilità – ad esempio in periodi di forte crisi economica – di stanziare risorse sufficienti a tal fine<sup>5</sup>. La possibilità per un'organizzazione internazionale di procurarsi risorse in modo autonomo – e dunque di fondarsi su “risorse proprie” – ne accresce invece il grado di indipendenza dalla volontà degli Stati che all'organizzazione hanno dato vita o hanno aderito.

Definire le condizioni in presenza delle quali si possa parlare di una reale autonomia di finanziamento di un'organizzazione internazionale non è tuttavia immediato. Nel rapporto tra finanziamento di un'organizzazione e grado di indipendenza della stessa dai suoi Stati membri si intrecciano infatti profili differenti che attengono alla tipologia di risorse che concorrono al finanziamento, all'entità delle stesse e agli

---

<sup>4</sup> Sul punto v. tra gli altri Q. Wright, *The mode of financing unions of States as a measure of their degree of integration*, International Organization (1957), p. 30 ss.; C.D. Ehlermann, *The financing of the Community: the distinction between financial contributions and own resources*, Common Market Law Rev. (1982), p. 517. Nel senso che il rapporto tra modo di finanziamento di un'organizzazione e grado di autonomia di questa dagli Stati sia generalmente oggetto di scarsa attenzione da parte della dottrina v. N. Parisi, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 4 ss..

<sup>5</sup> Sui problemi derivanti da un finanziamento tramite contributi statali v. G. Olmi, *Les ressources propres aux Communautés européennes*, Cahiers droit eur. (1971), pp. 381 e 394. Ritiene invece che il pericolo che gli Stati decidano arbitrariamente di non versare i contributi non costituisca un'argomentazione rilevante G. Tesaurò, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, Jovene, 1969, p. 10, secondo il quale l'appoggio finanziario degli Stati potrebbe venir meno solo quando venga a mancare la volontà di essere membri dell'organizzazione.

strumenti a disposizione dell'organizzazione per determinare tipologia ed entità delle proprie risorse e ottenerne il versamento.

In effetti, la classica contrapposizione tra contributi degli Stati membri e risorse proprie, che emergeva dallo stesso Trattato istitutivo della CEE<sup>6</sup>, non è atta a definire con precisione il grado di autonomia finanziaria di un'organizzazione; in primo luogo, a causa dell'incertezza sul significato stesso dell'espressione "risorse proprie", inteso dalla dottrina in due accezioni differenti, dalle quali discendono differenti conseguenze in ordine al grado di indipendenza dell'organizzazione internazionale in questione.

Secondo una prima accezione, peraltro inizialmente accolta dalla Commissione europea, risorse proprie sarebbero unicamente le risorse fiscali decise dal livello sovranazionale e versate allo stesso da persone fisiche e giuridiche<sup>7</sup>. Così, nel Libro verde della Commissione del 23 novembre 1978<sup>8</sup> sul finanziamento del bilancio della Comunità si legge che "it is clear that an own resource has a fiscal nature, must be a direct charge of individuals or companies in the Community and be independent of decisions by the member States; there must also be an automatic link between the Community and the source of revenue, i.e. each economic operation on which the Community tax is levied". In un'accezione più ampia, invece, per risorse proprie dovrebbero intendersi tutte quelle risorse, anche non fiscali, messe automaticamente a disposizione del livello sovranazionale attraverso una procedura comune. In altre parole, perché una forma di finanziamento possa rientrare in tale categoria sarebbe sufficiente che il livello sovranazionale abbia un diritto diretto e immediato ad ottenere tale risorsa, non condizionato da una decisione dell'autorità di bilancio dello Stato membro<sup>9</sup>. Sarebbero dunque risorse proprie anche le risorse non aventi carattere fiscale e che non presentino un legame diretto con competenze esercitate dall'organizzazione.

---

<sup>6</sup> L'articolo 201 del Trattato CEE disponeva in effetti che i contributi degli Stati membri, inizialmente unica fonte di finanziamento della Comunità, fossero sostituiti da "risorse proprie".

<sup>7</sup> In questo senso v. per tutti G. Olmi, *Les ressources*, op. cit., p. 379 ss., spec. p. 395. Per ulteriori riferimenti v. C.-D. Ehlermann, *The Financing*, op. cit., p. 578 ss..

<sup>8</sup> *Financing the Community budget: the way ahead*, COM(78), p. 531. Sul punto v. A. Potteau, *Recherches sur l'autonomie financière dans l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2004, p. 75.

<sup>9</sup> In questo senso v. per tutti G. Isaac, *La notion de ressources propres*, in G. Isaac (sous la direction de), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Paris, Economica, 1986, p. 70 ss., spec. p. 76 ss., secondo il quale la nozione di risorse proprie è "une fausse notion claire" (p. 70).

Ora, qualunque delle due definizioni si voglia seguire, emerge con chiarezza come il profilo relativo alla tipologia di risorse a disposizione di un'organizzazione internazionale non esaurisca la questione relativa all'autonomia finanziaria della stessa. Affinché un'organizzazione si possa dire realmente autonoma dai suoi Stati membri dal punto di vista del finanziamento, è necessario infatti che sia essa stessa a poter determinare la tipologia e l'entità delle proprie risorse, e che sia dotata degli strumenti che le consentano di ottenerne il pagamento. In effetti, perché un'organizzazione internazionale, anche finanziata unicamente tramite risorse fiscali, acquisisca un grado di autonomia rilevante, l'entità delle risorse disponibili deve essere sufficiente a finanziare le attività attribuite alla sua competenza ed essere decisa dall'organizzazione stessa. In caso di mancato versamento delle risorse, inoltre, essa deve disporre degli strumenti per ottenere l'adempimento coattivo dell'obbligo in questione e non dipendere, per quanto attiene a tale profilo, dalle amministrazioni degli Stati membri.

Il massimo grado di autonomia sarà pertanto raggiunto nel momento in cui non solo l'organizzazione avrà a disposizione risorse fiscali versate direttamente da persone fisiche o giuridiche e connesse alle politiche messe in atto dalla stessa, ma l'ammontare di dette risorse sarà deciso attraverso una procedura di carattere sovranazionale non condizionata dalla volontà unanime degli Stati che ne fanno parte e l'organizzazione disporrà dei poteri di coercizione necessari ad ottenere il loro effettivo pagamento<sup>10</sup>.

È evidente che un simile grado di autonomia dell'organizzazione comporta una proporzionale limitazione della sovranità degli Stati membri, e che la capacità dell'organizzazione di finanziarsi in modo assolutamente indipendente da questi coinciderebbe di fatto con la perdita del suo carattere di organizzazione internazionale e con la sua trasformazione in un ente sovrano<sup>11</sup>. Tra il modello classico di organizza-

---

<sup>10</sup> Sul legame tra risorse proprie e capacità della Comunità di decidere dell'ammontare delle stesse v. la Risoluzione del Parlamento europeo sulle disposizioni prese dal Consiglio in merito: – alla sostituzione dei contributi finanziati dagli Stati membri con risorse proprie della Comunità; – alla modifica di talune disposizioni in materia di bilancio dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee in *GUCE C 65* del 5 giugno 1970, p. 32.

<sup>11</sup> In questo senso v. G. Isaac, *La notion, op. cit.*, p. 76 s.; V. Duissart, *Le financement de l'Union européenne: nouvelles problématiques à l'orée du XXème siècle*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac, 50 ans de droit communautaire*, Toulouse, Presses de l'Université de sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 889, spec. p. 891. Sul punto è

zione internazionale finanziata interamente da contributi degli Stati e l'ipotesi ora delineata sono concepibili tuttavia forme intermedie, tra le quali si colloca oggi l'Unione europea.

È alla luce di tali considerazioni che nelle pagine seguenti si analizzeranno le modalità di finanziamento della CECA prima, e della Comunità/Unione europea poi, al fine di verificarne il grado di autonomia finanziaria, e di valutare se e in che misura le nuove prospettive aperte dal fenomeno dell'integrazione differenziata costituiscano un passo avanti in direzione di un rafforzamento della stessa.

### *Il finanziamento della CECA.*

Tra le organizzazioni internazionali finanziate con risorse proprie, un posto di primo piano è occupato senza dubbio dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio<sup>12</sup>. L'articolo 49 del trattato CECA attribuiva in effetti all'Alta Autorità la facoltà di procurarsi i fondi necessari per l'adempimento dei suoi compiti stabilendo prelievi sulla produzione di carbone e di acciaio e contraendo prestiti<sup>13</sup>. In partico-

---

interessante il riferimento ai dibattiti svoltisi nei Parlamenti nazionali degli Stati membri in occasione delle ratifiche della decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 sulla creazione delle risorse proprie della Comunità e del trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970 sull'ampliamento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo (riportati in Parlamento europeo, Direzione generale della documentazione parlamentare e dell'informazione, *Le risorse proprie delle Comunità europee e i poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio, I dibattiti di ratifica*, Lussemburgo, 1971, spec. pp. 69 e 136). Il legame tra sovranità e autonomia finanziaria, e dunque il parallelismo tra autonomia finanziaria e autonomia politica è messo in luce anche da G. Tesaurò, *Il finanziamento*, op. cit., p. 220, secondo il quale dalla natura delle organizzazioni internazionali discende che esse "non possono essere finanziate che nel modo e nella misura voluta dagli Stati membri".

<sup>12</sup> Per un quadro generale del funzionamento della CECA v. P. Reuter, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, LGDJ, 1953; H.L. Mason, *The European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism*, The Hague, Nijhoff, 1955; D. Vignes, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, LGDJ, 1956; R. Monaco, *Caratteri istituzionali della CECA*, Riv. dir. int. (1958), p. 9 ss.; F. Benvenuti, *La CECA ordinamento sovrano*, Diritto internazionale (1961), p. 297 ss.. Come previsto dal suo trattato istitutivo, la CECA si è estinta il 23 luglio 2002, alla scadenza dei cinquant'anni dalla sua creazione. La CECA era inizialmente provvista di uno stato di previsione delle spese amministrative e di un bilancio operativo, entrambi confluiti poi nel bilancio comune (CECA, CEE ed Euratom) in seguito al Trattato di fusione degli esecutivi, firmato a Bruxelles l'8 aprile 1965. Sul punto v. G. Tesaurò, *Il bilancio delle Comunità europee*, Dir. com. sc. int. (1980), p. 58 ss., spec. p. 59.

<sup>13</sup> La natura dei prelievi, e in particolare la loro natura di imposta di carattere sovranazionale, è stata oggetto di discussione in dottrina. In particolare, nel senso che il prelievo avesse carattere tributario, ma non sovranazionale v. G. Tesaurò, *Il finanziamento*,

lare, mentre i prelievi erano destinati a coprire sia le spese amministrative dell'organizzazione, sia gli aiuti a fondo perduto e la parte del servizio dei prestiti dell'Alta Autorità eventualmente non coperta dopo aver fatto ricorso al fondo di riserva (art. 50 del Trattato CECA), i fondi avuti in prestito non potevano essere utilizzati dall'Alta Autorità altro che per concedere prestiti (art. 51 del Trattato CECA). Ai fini del finanziamento dell'organizzazione erano dunque i prelievi ad assumere rilevanza.

I prelievi erano versati direttamente dalle imprese alla CECA su conti aperti a nome dell'Alta Autorità, sicché essi non comparivano nei bilanci degli Stati membri<sup>14</sup>: la tesoreria CECA era dunque centralizzata e autonoma rispetto alle tesorerie nazionali<sup>15</sup>.

Fondandosi su risorse di natura fiscale<sup>16</sup> versate direttamente dalle imprese, la CECA, dal punto di vista della tipologia delle risorse utilizzate, godeva dunque di un notevole grado di indipendenza dagli Stati membri.

Tale autonomia trovava, almeno parzialmente, conferma anche sotto il profilo degli strumenti a disposizione dell'organizzazione per determinare l'ammontare delle risorse utilizzabili ed ottenere il versamento delle stesse.

Per quanto concerne il primo profilo, secondo l'articolo 50, par. 2, del Trattato di Parigi, il tasso medio dei prelievi non poteva superare l'1% "salvo autorizzazione preventiva del Consiglio decisa a maggioranza dei due terzi", mentre le modalità di applicazione e di riscossione dei prelievi stessi erano decise dall'Alta Autorità, previa consultazione del Consiglio. Il potere dell'Alta Autorità di determinare il tasso del prelievo, e dunque l'entità delle risorse a disposizione dell'organiz-

*op. cit.*, p. 192 ss.. In senso contrario v. tra gli altri, A. COPPÉ, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Aspects financiers de l'intégration économique internationale*, La Haye, Van Stockum, 1953, p. 178 ss., spec. p. 179; G. Olmi, *Les ressources*, *op. cit.*, p. 387.

<sup>14</sup> Cfr. J. Molinier, *Les ressources propres dans les documents budgétaires et comptes nationaux*, in G. Isaac (sous la direction de), *Les ressources*, *op. cit.*, p. 79 ss., spec. p. 83.

<sup>15</sup> Sul punto v. A. Daussin, *Le régime financier des Communautés*, in W.J. Ganshof Van der Meersch (sous la direction de), *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier, 1969, p. 461 ss., spec. p. 476.

<sup>16</sup> Nella prassi, soprattutto in ipotesi di forti crisi del settore carbosiderurgico e di conseguenze insufficiente dei prelievi a coprire le spese dell'organizzazione, è stato necessario in talune occasioni integrare il bilancio della CECA con contributi statali. Sul punto v. J.-P. Jacqué, *La décision en matière de ressources propres*, in G. Isaac (sous la direction de), *Les ressources*, *op. cit.*, p. 95 ss., spec. nota 1.

zazione, era quindi delimitato dall'indicazione – contenuta nello stesso Trattato istitutivo – del tetto massimo di tale tasso. Non si trattava tuttavia di un potere irrilevante, dal momento che esso consentiva all'Alta Autorità di fissare, nell'ambito di tale tetto massimo, un tasso di prelievo superiore alle reali esigenze dell'organizzazione al fine di beneficiare di un'eccedenza utilizzabile nei periodi di crisi<sup>17</sup> o per finanziare spese non previste espressamente dal Trattato istitutivo<sup>18</sup>. Il tetto era inoltre modificabile dal Consiglio senza che a tal fine fosse richiesto il raggiungimento di un consenso unanime tra i suoi membri.

Quanto agli strumenti a disposizione della CECA per ottenere il versamento dei prelievi, a carico delle imprese, nel caso di mancato rispetto delle decisioni da essa prese, l'Alta Autorità poteva applicare maggiorazioni fino a un massimo del 5% per ogni mese di ritardo (art. 50, par. 3, Trattato CECA). Le decisioni dell'Alta Autorità che comportavano obblighi pecuniari costituivano inoltre titolo esecutivo, e l'esecuzione forzata era subordinata unicamente all'apposizione della formula esecutiva, senza alcun controllo da parte dello Stato sul territorio del quale la decisione doveva essere eseguita, se non la verifica dell'autenticità della decisione<sup>19</sup> (art. 92, Trattato CECA). Gli agenti del-

---

<sup>17</sup> Sul punto v. il Rapporto Artzinger sui problemi finanziari e di bilancio della CECA, presentato in occasione dell'esame degli allegati alla Quindicesima Relazione generale sull'attività della CECA (doc. 72/67), estratti del quale sono riprodotti in *Parlement européen, Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, Luxembourg, 1970, p. 26 ss.. Nell'Unione europea, invece, l'eventuale eccedenza delle risorse proprie rispetto alle spese non può essere imputata a riserva, bensì deve essere riportata nell'esercizio successivo.

<sup>18</sup> Cfr. G. Tesauro, *Il finanziamento*, *op. cit.*, p. 186 ss.; A. Daussin, *Le régime*, *op. cit.*, pp. 464 e 468. Secondo A. Potteau, *Recherches*, *op. cit.*, p. 94, sulla base dell'art. 95, par. 3, del Trattato di Parigi, che disponeva che in circostanze eccezionali, consistenti in "impreviste difficoltà nelle modalità di applicazione del ... Trattato" o in "un cambiamento profondo delle condizioni economiche o tecniche che interessi direttamente il mercato comune del carbone e dell'acciaio", l'Alta Autorità e il Consiglio potessero adattare le regole relative all'esercizio da parte della prima dei poteri che le erano conferiti, era pensabile che l'Alta Autorità potesse procurarsi mezzi di finanziamento supplementari rispetto a quelli previsti dal Trattato, ricorrendo ad esempio al prestito, strumento normalmente utilizzabile solo al fine di concedere prestiti alle imprese e non a fini di finanziamento dell'organizzazione.

<sup>19</sup> Come nota A. Daussin, *Le régime*, *op. cit.*, p. 469, queste disposizioni "rappellent à beaucoup d'égards celles que l'on trouve dans les régimes fiscaux nationaux. C'est ce qui a permis de dire que le prélèvement constituerait le premier impôt européen". Sul punto v. N. Parisi, *Il finanziamento*, *op. cit.*, p. 122. Nel senso che l'intero procedimento di imposizione del prelievo fosse imputabile agli Stati membri, in quanto l'obbligazione

l'Alta Autorità incaricati di missioni di controllo disponevano infine sul territorio degli Stati membri dei diritti e dei poteri devoluti dalle legislazioni di detti Stati agli agenti delle amministrazioni fiscali (art. 86, par. 4, Trattato CECA).

Nonostante senza dubbio permanesse un margine di dipendenza del finanziamento della CECA dalla volontà degli Stati, tale organizzazione costituiva dunque, sotto tutti i profili sopra menzionati, un modello estremamente avanzato nel panorama delle organizzazioni internazionali.

*L'evoluzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.*

La soluzione adottata per il finanziamento della CECA si rivelava di difficile applicazione alle due organizzazioni create con i Trattati di Roma del 1957, la CEE e l'Euratom. In effetti, mentre la CECA riguardava due settori industriali forti e tradizionali, che offrivano una base economica ampia per un prelievo, l'Euratom non possedeva tali caratteristiche, riguardando un settore – quello dell'energia atomica – nel quale erano necessari forti investimenti e non ancora in grado di dar luogo a profitti ingenti, e la Comunità economica europea, essendo un'organizzazione internazionale di integrazione economica dalle finalità molto più estese, vedeva la presenza di disparità fiscali notevoli tra Stati membri, che impedivano l'istituzione immediata di prelievi<sup>20</sup>. Così, l'art. 200 TCEE, in linea di continuità con quanto disposto dagli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali classiche, disponeva che le entrate del bilancio della Comunità economica europea fossero costituite da contributi finanziari<sup>21</sup> degli Stati membri.

All'articolo 201, tuttavia, lo stesso Trattato prevedeva che la Commissione studiasse a quali condizioni tali contributi potessero essere sostituiti con risorse proprie, in particolare con entrate provenienti

---

tributaria era imposta dal Trattato istitutivo, le decisioni dell'Alta Autorità divenivano titolo esecutivo solo dopo che *gli Stati* avevano apposto la formula esecutiva e i poteri degli agenti dell'Alta Autorità incaricati di missioni di controllo erano equivalenti a quelli degli agenti fiscali statali solo perché *gli Stati* avevano loro riconosciuto detti poteri, v. G. Tesauro, *Il finanziamento*, op. cit., p. 184 ss.. Contra v. A. Coppé, *La Communauté*, op. cit., p. 179; G. Olmi, *Les ressources*, op. cit., p. 204.

<sup>20</sup> Cfr. G. Spénale, *Introduction*, in *Parlement européen, Les ressources propres*, op. cit., p. 14.

<sup>21</sup> Sulla differenza tra contributi degli Stati e prelievi CECA v. N. Parisi, *Il finanziamento*, op. cit., p. 54.

dalla tariffa doganale comune. A tal fine essa avrebbe dovuto presentare proposte al Consiglio e quest'ultimo, deliberando all'unanimità dopo aver consultato l'Assemblea, avrebbe stabilito disposizioni in proposito e ne avrebbe raccomandata l'adozione da parte degli Stati membri in conformità delle loro rispettive norme costituzionali<sup>22</sup>.

Un primo passo in questa direzione si realizza nel 1962, con l'istituzione del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia. Nel regolamento istitutivo dello stesso<sup>23</sup>, all'articolo 2, si prevedeva infatti che il gettito dei prelievi operati sulle importazioni in provenienza dai Paesi terzi spettasse alla Comunità e fosse devoluto a spese comunitarie, e che il Consiglio iniziasse in tempo utile la procedura prevista dall'art. 201 TCEE per l'attuazione di dette disposizioni. È dunque nel settore agricolo che nasce la prima risorsa propria della Comunità.

Un vero e proprio sistema di risorse proprie viene posto in essere qualche anno più tardi, con la decisione del Consiglio del 21 aprile 1970<sup>24</sup>, che fonda il finanziamento della Comunità economica europea su tre risorse differenti: i dazi doganali<sup>25</sup>, i prelievi agricoli e una percentuale sull'Imposta sul valore aggiunto. In particolare, la decisione prevedeva che a partire dal 1° gennaio 1971 fossero integralmente iscritte nel bilancio della Comunità le entrate provenienti dai prelievi agricoli e dai dazi doganali, mentre la percentuale dell'imposta sul valore aggiunto, nell'attesa che si applicassero in tutti gli Stati membri le norme determinanti una base imponibile uniforme, sarebbe divenuta

---

<sup>22</sup> La procedura doveva essere posta in essere entro il 31 dicembre 1969, data di scadenza del periodo transitorio.

<sup>23</sup> Regolamento n. 25 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune in *GUCE* n. 30 del 20 aprile 1962, p. 91. Sul punto v. G. Olmi, *Les ressources*, *op. cit.*, p. 402 ss..

<sup>24</sup> Decisione 70/243 del Consiglio del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità in *GUCE* L 94 del 28 aprile 1970, p. 19. Come nota J.-C. Gautron, *Fédéralisme fiscal et fédéralisme budgétaire d'un mythe à l'autre*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans de droit communautaire*, Tome 2, Toulouse, Presses de l'Université de sciences sociales, 2004, p. 877 ss., spec. p. 879, l'istituzione di risorse proprie si rivelava necessaria anche in vista della futura adesione della Gran Bretagna, che apriva scenari di difficili negoziazioni in materia di bilancio.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'articolo 2, par. 1, lett. b), della decisione del Consiglio del 21 aprile 1970, per dazi doganali devono intendersi i dazi della tariffa doganale comune e gli altri diritti "fissati o da fissare dalle istituzioni della Comunità sugli scambi con i paesi non membri".

una risorsa propria solo a partire dal 1° gennaio 1975<sup>26</sup>. In relazione a tale ultime risorsa, la decisione prevedeva l'ammontare massimo del tasso, fissato nella misura dell'1%, e stabiliva che, fino al 1° gennaio 1975<sup>27</sup>, il saldo del bilancio fosse coperto mediante contributi finanziari degli Stati membri.

Dagli elementi della decisione del 1970 ora messi in luce è fin da ora possibile trarre qualche considerazione sulla natura delle risorse proprie sopra menzionate; in particolare sulla differenza tra prelievi agricoli e dazi doganali da un lato, e imposta sul valore aggiunto dall'altro. Premesso che la decisione accoglie una nozione ampia di risorse proprie<sup>28</sup>, appare evidente infatti che, mentre i prelievi agricoli e la tariffa doganale comune presentano molti elementi in comune con i prelievi CECA, la percentuale sull'imposta sul valore aggiunto è una risorsa propria "debole"<sup>29</sup>. Le prime due risorse gravano infatti su persone fisiche e giuridiche, sono versate interamente nel bilancio dell'organizzazione, essendo strettamente connesse a competenze da essa esercitate, e il loro ammontare è indipendente dai bisogni finanziari dell'organizzazione stessa. La risorsa costituita da una percentuale dell'imposta sul valore aggiunto, al contrario, è paragonabile per molti aspetti ai contributi statali: da un lato, infatti, essa non è connessa a competenze esercitate dal livello sovranazionale<sup>30</sup>, sicché solo una percentuale dell'imposta costituirà una risorsa propria, mentre la restante

---

<sup>26</sup> Sulla gradualità dell'applicazione del sistema delle risorse proprie v. G. Olmi, *Les ressources*, op. cit., p. 412.

<sup>27</sup> In realtà, la sesta direttiva Iva 77/388/CEE (Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, in *GUCE* L 145 del 13 giugno 1977, p. 1) fu adottata solo il 17 maggio 1977. Le disposizioni della decisione sulle risorse proprie del 1970 relative alla risorsa Iva trovarono dunque applicazione solo a partire dal 1° gennaio 1979. Sul punto v. G. Olmi, *Les ressources*, op. cit., p. 415 ss.; C.D. Ehlermann, *The financing*, op. cit., p. 574; J.-L. Chabot, G. Guillermin, *La rétention des ressources propres de la part des Etats membres*, in G. Isaac (sous la direction de), *Les ressources*, op. cit., p. 87 ss., spec. p. 91.

<sup>28</sup> Secondo V. Duissart, *Le financement*, op. cit., p. 890, nessuna delle risorse previste dalla decisione del 1970 può essere propriamente definita "risorsa propria". Una nozione rigorosa di risorse proprie implicherebbe infatti che venissero considerate tali solo l'imposta sul trattamento dei funzionari dell'Unione, gli interessi bancari, le penalità per ritardo e le ammende.

<sup>29</sup> L'espressione è utilizzata da C.D. Ehlermann, *The financing*, op. cit., p. 574.

<sup>30</sup> Per sottolineare l'esistenza di un legame tra imposta sul valore aggiunto e finanziamento della Comunità, la Commissione aveva inizialmente proposto che in ogni scontrino fiscale fosse indicata la quota di Iva nazionale e la quota di Iva che sarebbe stata

parte confluirà nei bilanci nazionali; dall'altro, essa era concepita almeno inizialmente come una risorsa residuale con la funzione di coprire le spese non coperte dall'ammontare delle prime due risorse<sup>31</sup>, sicché il suo ammontare dipendeva dalle esigenze di bilancio dell'organizzazione.

Se la decisione 70/243, pur con i limiti ora messi in luce, ha rappresentato un passo avanti sulla via dell'autonomia finanziaria del livello sopranazionale rispetto agli Stati membri, dal momento che ha comportato la sostituzione dei contributi statali con risorse fiscali, con la terza decisione sulle risorse proprie, nel 1988<sup>32</sup>, la tendenza sembra invertirsi e il cammino verso l'autonomia finanziaria subire una battuta d'arresto<sup>33</sup>. Per far fronte all'impasse venutosi a creare in seguito alle tensioni tra Consiglio e Parlamento europeo in merito al bi-

versata al bilancio della Comunità a titolo di risorsa propria. Sul punto v. J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, D. Gros, P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul, E. Rubio, *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, Notre Europe, 2011, p. 7.

<sup>31</sup> Sul punto v. G. Olmi, *Les ressources*, op. cit., p. 409 ss.. Come nota A. Brancasi, *Il bilancio della Comunità europea*, in M. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 611 ss., spec. pp. 616 e 620, i prelievi agricoli e i dazi doganali non perseguono propriamente finalità fiscali, essendo volti a realizzare alcune politiche comunitarie. Per questo motivo gli atti preposti a disciplinarli sono gli stessi relativi alle politiche interessate, e non il bilancio. I proventi Iva prima, e la quarta risorsa poi, al contrario, essendo risorse residuali e dovendo dunque essere commisurate all'ammontare della spesa complessiva e delle restanti entrate, trovano la loro disciplina non solo nella normativa "sostanziale", ma anche nel bilancio dell'Unione. In questo senso v. anche C.D. Ehlermann, *The financing*, op. cit., p. 584, il quale distingue tra risorse *expenditure-oriented* e risorse *revenue-oriented*.

<sup>32</sup> Decisione 88/376 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità, in *GUCE* L 185 del 15 luglio 1988, p. 24. Nel 1988, con il cosiddetto "pacchetto Delors I" vennero introdotte le prospettive finanziarie, strumento di programmazione di medio periodo volto a stabilire per i seguenti 5-7 anni i limiti di spesa e le linee programmatiche entro le quali i bilanci annuali si sarebbero sviluppati. Le prospettive finanziarie sono oggi state sostituite dal quadro finanziario pluriennale, previsto dall'art. 312 TFUE. Sul punto v. L.S. Rossi, *La dinamica interistituzionale nella definizione del bilancio comunitario*, *Il Diritto dell'Unione europea* (2006), p. 179 ss., spec. p. 189 ss.; G. Rivasecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, in P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato*, op. cit., p. 653 ss., spec. p. 675 ss..

<sup>33</sup> Secondo M. Dévoluy, *L'architecture des politiques économiques européennes*, in M. Dévoluy (sous la direction de), *Les politiques économiques européennes*, Paris, Seuil, 2004, p. 52 ss. e G. Rivasecchi, *Autonomia finanziaria*, op. cit., p. 655, il processo di integrazione europea avrebbe portato a una graduale acquisizione di autonomia finanziaria dell'Unione europea. L'affermazione però sembra riferita al graduale aumento di poteri del Parlamento europeo nell'ambito della procedura di approvazione del bilancio, più che al sistema delle risorse proprie.

lancio, che avevano portato all'impossibilità di approvare quest'ultimo in ben tre occasioni<sup>34</sup>, la decisione 88/376, in effetti, accanto ai dazi doganali, ai prelievi agricoli e alla risorsa Iva, introduce la cosiddetta quarta risorsa, consistente in una percentuale del RNL degli Stati membri<sup>35</sup>.

Si tratta di una risorsa che assolve alla medesima funzione svolta in precedenza dai proventi Iva. A partire dalla decisione de 1988, infatti, nella decisione sulle risorse proprie viene fissato il tetto massimo delle medesime in termini di percentuale del RNL complessivo degli Stati membri, e la quarta risorsa assume la funzione di coprire la parte di bilancio non coperta dall'ammontare delle altre risorse<sup>36</sup>. A causa della progressiva riduzione degli introiti derivanti dalla tariffa doganale comune e dai prelievi agricoli, la quarta risorsa è giunta tuttavia oggi a coprire circa il 75% del bilancio dell'Unione, privando in parte di significato l'affermazione secondo la quale l'Unione si finanzierebbe attraverso un sistema di risorse proprie.

A ciò si aggiunga il fatto che la riassunzione di importanza dei contributi statali, rendendo palese il legame tra finanziamento del livello sopranazionale e contributo dei singoli Stati, consente a questi ultimi di valutare se il proprio contributo sia proporzionato o meno ai vantaggi che lo Stato stesso ottiene dalla sua partecipazione all'Unione europea, e di invocare il cosiddetto principio del "giusto ritorno". Secondo tale principio, affermato peraltro dal Consiglio europeo fin dal vertice di Fontainebleau del 1984<sup>37</sup>, gli Stati membri "contributori netti" del bilancio dell'Unione possono beneficiare di una correzione consistente nel rimborso

<sup>34</sup> Sul punto v. J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, D. Gros, P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul, E. Rubio, *Europe for Growth*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>35</sup> Secondo quanto disposto dall'articolo 2, par. 1, lett. d), della decisione 88/375, *op. cit.*, la quarta risorsa è costituita "dall'applicazione di un'aliquota, che sarà determinata nel quadro della procedura di bilancio, tenuto conto di tutte le altre entrate, dalla somma dei PNL di tutti gli Stati membri, stabiliti secondo norme comunitarie che saranno oggetto di una direttiva...". La terza decisione sulle risorse proprie stabilisce anche la riduzione dell'imponibile Iva al 55% del PNL degli Stati membri.

<sup>36</sup> L'istituzione della quarta risorsa ha comportato che l'aliquota da applicare alla base imponibile Iva fosse stabilita direttamente dalla decisione sulle risorse proprie e non più mediante la procedura di bilancio. Sul punto v. A. Brancasi, *Il bilancio*, *op. cit.*, p. 618. Sul rapporto tra quarta risorsa e risorsa Iva v. L. Kolte, *The Community budget: new principles for finance, expenditure planning and budget discipline*, Common Market Law Rev. (1988), p. 487 ss, spec. p. 490.

<sup>37</sup> S. Saurel, *Le budget de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 162.

di una quota della differenza tra contributo dello Stato al sistema delle risorse proprie e ammontare delle spese effettuate dall'Unione sul suo territorio. Come è evidente, si tratta di un principio che si colloca in un'ottica totalmente opposta rispetto al principio di solidarietà tra Stati membri, concretandosi in un sistema di dare/avere per alcuni aspetti contrario all'idea stessa di un bilancio comune dell'Unione<sup>38</sup>.

I limiti dell'autonomia finanziaria della Comunità prima e dell'Unione poi, emergono inoltre da profili ulteriori.

Il primo profilo riguarda l'entità del bilancio. Nonostante infatti già nel Rapporto McDougall del 1977 si sottolineasse come, anche in una fase pre-federale, il bilancio della Comunità dovesse ammontare ad almeno il 5-7% del RNL degli Stati membri<sup>39</sup>, il bilancio dell'Unione europea ha oggi un ammontare irrisorio rispetto ai bilanci statali, essendo pari a poco più dell'1% del RNL complessivo degli stessi. Tale fenomeno trova la sua ragion d'essere anche nel meccanismo attraverso il quale l'entità delle risorse stesse viene decisa. Secondo quanto dispone l'articolo 311 TFUE, infatti, le risorse proprie – e dunque la loro natura e il loro ammontare – vengono decise dal Consiglio, secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, e la decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali<sup>40</sup>. Si tratta dunque di una decisione che richiede il consenso

<sup>38</sup> Mentre inizialmente di tale correzione beneficiava unicamente il Regno Unito, a partire dalla decisione sulle risorse proprie del 2000 (Decisione 2000/597/CE del Consiglio del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, *GUCE* L 253 del 7 ottobre 2000, p. 42) ne usufruiscono Germania, Austria, Paesi Bassi e Svezia. Sul punto v. G. Isaac, *Le problème de la contribution budgétaire du Royaume-Uni*, Rev. trim. dr. eur. (1984), p. 107 ss.; J. Ørstrøm Møller, *La notion de contribution nette et le "système des ressources propres"*, in G. Isaac, *Les ressources*, op. cit., 275 ss.; V. Duissart, *Le financement*, op. cit., p. 903 ss.; S. Saurel, *Le budget*, op. cit., p. 173 ss.. Come nota N. Parisi, *Il finanziamento*, op. cit., p. 255, almeno in linea di principio nelle organizzazioni – come la CECA – finanziate mediante prelievi, il principio del giusto ritorno non dovrebbe trovare cittadinanza.

<sup>39</sup> P. Llau, *La coordination des dépenses publiques d'allocation et de redistribution face au fédéralisme budgétaire en UEM*, Revue d'économie financière, (1998), p. 213 ss, spec. p. 215; P.-A. Muet, *Union monétaire et fédéralisme*, Revue de l'OFCE, n. 55 (ottobre 1995), p. 151 ss..

<sup>40</sup> Nel progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea presentato dal Parlamento il 14 febbraio 1984 (Progetto Spinelli), in *GUCE* C 77 del 19 marzo 1984, p. 33, all'articolo 71 si prevedeva che l'Unione europea potesse modificare mediante legge organica la natura o la base imponibile delle entrate esistenti o crearne di nuove. La creazione di nuove risorse non era dunque subordinata all'accordo unanime tra Stati membri,

unanime degli Stati, dalla cui volontà dipende l'entità delle risorse a disposizione dell'organizzazione.

Contrariamente a quanto avveniva nella CECA, inoltre, tali risorse non confluiscono direttamente nella tesoreria dell'Unione, bensì sono percepite dagli Stati membri<sup>41</sup>, tanto che, come sottolineato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Mertens*<sup>42</sup>, essi “restano competenti ad esercitare l'azione giurisdizionale e a compiere ogni atto utile per la gestione dei prelievi e delle restituzioni, e continuano ad intervenire a tal fine nei confronti dei singoli”. Ne consegue che, da un lato, il livello sopranazionale è privo di strumenti coercitivi atti ad ottenere il pagamento delle risorse, dall'altro, soprattutto a partire dall'introduzione della quarta risorsa, le risorse proprie compaiono, secondo varie modalità, nei bilanci degli Stati membri, ponendosi in concorrenza con le spese da effettuare a livello nazionale<sup>43</sup>.

dal momento che la legge organica richiedeva una delibera del Consiglio a maggioranza qualificata, e l'art. 71 non contemplava alcuna approvazione successiva degli Stati secondo le loro rispettive procedure costituzionali. Quasi coincidente con la formulazione attuale dei trattati era invece la disposizione del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, che all'articolo I-54, disponeva che le risorse proprie fossero deliberate dal Consiglio all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo e che la disposizione entrasse in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Secondo J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 211 s., la decisione sulle risorse proprie, nonostante la sua particolare modalità di adozione che ne implica l'approvazione da parte degli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali, è un atto dell'Unione europea, e può pertanto essere oggetto di rinvio pregiudiziale di interpretazione. Vista la necessità dell'intervento degli Stati membri al fine della sua entrata in vigore, si tratterebbe tuttavia di una norma di diritto primario, come tale non impugnabile con ricorso di annullamento.

<sup>41</sup> Per coprire le spese di riscossione, inizialmente la Comunità, accertato che la riscossione fosse avvenuta correttamente, restituiva agli Stati il 10% delle risorse stesse a titolo di rimborso delle spese di riscossione. Ben presto, tuttavia, il meccanismo venne modificato nel senso che gli Stati potessero trattenere direttamente detta percentuale, che oggi ammonta al 25%. Sul punto v. C. Federkeil, G. Di Vita, *Du remboursement forfaitaire à la retenue de 10% par les Etats membres pour frais de collecte et de perception des ressources propres*, Rev. Marché Commun (1989), p. 408; A. Potteau, *Recherches, op. cit.*, p. 144; S. Saurel, *Le budget, op. cit.*, p. 163. La proposta modificata di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea del 9 novembre 2011, COM(2011) 739 def., riduce di nuovo la percentuale della trattenuta a titolo di spese di riscossione al 10%.

<sup>42</sup> Corte giust. 4 aprile 1974, cause 178, 179 e 180/73, *Mertens*, Racc., p. 383.

<sup>43</sup> Sul punto v. J. Molinier, *Les ressources, op. cit.*, p. 79 ss.; J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, D. Gros, P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul, E. Rubio, *Europe for Growth, op. cit.*, p. 12.

*La proposta di cooperazione rafforzata in materia di imposta sulle transazioni finanziarie.*

Le decisioni sulle risorse proprie successive<sup>44</sup> alla decisione 88/376 non introducono modifiche rilevanti al sistema di finanziamento dell'Unione europea, limitandosi ad apportare aggiustamenti alle disposizioni relative all'imponibile Iva e alla percentuale del RNL degli Stati da versare al bilancio dell'Unione, e a precisare il meccanismo di correzione degli squilibri finanziari stabilito a beneficio dei cosiddetti contributori netti.

Negli ultimi anni, tuttavia, la crisi economica e finanziaria ha riaperto la discussione sull'opportunità di introdurre nuove risorse proprie che consentano all'Unione di acquisire maggiore autonomia rispetto agli Stati membri.

In particolare, date le responsabilità del settore finanziario in relazione all'origine e allo sviluppo della crisi, la discussione si è incentrata sulla possibilità di reperire proprio in tale settore nuove risorse fiscali che confluiscono nel bilancio dell'Unione.

Nella comunicazione della Commissione sulla revisione del bilancio UE del 19 ottobre 2010<sup>45</sup>, all'interno dell'elenco non esaustivo dei mezzi di finanziamento che potrebbero costituire nuove risorse proprie, viene in effetti menzionata l'imposta sulle transazioni finanziarie, risorsa che, come le altre nuove risorse menzionate nella comunicazione, dovrebbe progressivamente sostituire i contributi nazionali al bilancio dell'Unione. L'imposta sulle transazioni finanziarie viene poi indicata come nuova risorsa propria nella proposta di regolamento del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea del 29 giugno 2011<sup>46</sup>, emendata nel novembre dello stesso anno<sup>47</sup>. E nella proposta modificata di regolamento del Consiglio che stabilisce misu-

---

<sup>44</sup> Decisione 94/728/CE del Consiglio relativa a sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GUCE L 293 del 12 novembre 1994, p. 9); decisione 2000/597/CE del Consiglio, *op. cit.*; decisione 2007/436/CE del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GUUE L 163 del 23 giugno 2007, p. 17).

<sup>45</sup> COM(2010) 700 def..

<sup>46</sup> COM(2011) 510 def..

<sup>47</sup> COM(2011) 739 def., *op. cit.*. Il 27 giugno 2013 è stato raggiunto un accordo politico tra Parlamento europeo e Consiglio relativamente al Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, nel quale si prevede di dar vita a un gruppo di esperti nominati da Consiglio, Parlamento europeo e Commissione, con il compito di elaborare un progetto di revisione del sistema delle risorse proprie.

re di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, del 9 novembre 2011<sup>48</sup>, si precisa che la quota dell'imposta sulle transazioni finanziarie da versare al bilancio dell'Unione sarebbe pari a due terzi dell'aliquota minima fissata dalla direttiva che istituirà l'imposta stessa. Fin dalla sua comparsa nel dibattito in seno alle istituzioni europee, dunque, l'imposta sulle transazioni finanziarie viene concepita come strettamente legata al finanziamento dell'Unione.

La determinazione dei caratteri di tale imposta è tuttavia tuttora oggetto di discussione e l'iter di adozione della direttiva relativa a un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie si sta rivelando piuttosto complesso. In effetti, nelle riunioni del Consiglio del 22 giugno e del 10 luglio 2012, si constatava l'esistenza di forti divergenze tra gli Stati membri sulla proposta presentata dalla Commissione il 28 settembre 2011<sup>49</sup> e l'impossibilità di giungere a un accordo entro un termine ragionevole. Undici Stati membri<sup>50</sup> trasmettevano pertanto alla Commissione una richiesta di cooperazione rafforzata relativa all'imposta sulle transazioni finanziarie, in seguito alla quale la Commissione presentava una proposta<sup>51</sup> al Consiglio. Quest'ultimo autorizzava la cooperazione rafforzata con decisione del 22 gennaio 2013<sup>52</sup>,

---

<sup>48</sup> COM(2011) 740 def..

<sup>49</sup> COM(2011) 594 def..

<sup>50</sup> Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia. Come si legge nel *Rapport d'information sur le projet de taxe sur les transactions financières* presentato al Senato francese il 21 dicembre 2012 dalla senatrice Fabienne Keller a nome della Commissione degli affari europei (consultabile all'indirizzo: <http://www.senat.fr/rap/r12-259/r12-259.html>), i Paesi Bassi sarebbero disposti a entrare a far parte della cooperazione rafforzata solo a condizione che i proventi dell'imposta sulle transazioni finanziarie non vengano utilizzati come risorsa propria dell'Unione.

<sup>51</sup> COM(2012) 631 def./2.

<sup>52</sup> Decisione 2013/52/UE del Consiglio del 22 gennaio 2013 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, in *GUUE* L 22 del 25.1.2013, p. 11. Sul meccanismo della cooperazione rafforzata v. G. Gaja, *How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty*, *Common Market Law Rev.* (1998), p. 855 ss.; C.D. Ehlermann, *Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: the New Provisions of the Treaty of Amsterdam*, *Europ. Law Journal* (1998), p. 246 ss.; U. Kortenberg, *Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam*, *Common Market Law Rev.* (1998), p. 833 ss.; H. Bribosia, *Les coopérations renforcées au lendemain du Traité de Nice*, *Riv. dir. Un. eur.* (2001), p. 111 ss.; A. Cannone, *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Bari, Cacucci, 2005; L.S. Rossi, *L'intégration différenciée au sein et à l'extérieur de l'Union: de nouvelles frontières pour l'Union?*, in G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte, *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1219 ss.; V. Constantinesco, *Les coopérations renforcées*,

alla quale, faceva seguito una nuova proposta della Commissione del febbraio 2013<sup>53</sup>. In quest'ultima, la Commissione ribadisce che “la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ... prevede che una parte delle entrate generate dall'ITF sia utilizzata come risorsa propria del bilancio dell'Unione” e che “la risorsa basata sul RNL proveniente dagli Stati membri partecipanti sarebbe ridotta di conseguenza”.

Per la prima volta nella storia del processo di integrazione, dunque, integrazione differenziata e finanziamento dell'Unione europea si intrecciano. Viene infatti proposta la creazione di una risorsa propria di carattere fiscale da riscuotersi solo in alcuni Stati membri, e che quindi solo tali Stati verserebbero, almeno parzialmente, nel bilancio dell'Unione.

Nonostante le caratteristiche di detta imposta siano tuttora oggetto di discussione<sup>54</sup> e sia dunque prematuro analizzare in dettaglio il contenuto degli atti sopra citati, è possibile svolgere qualche breve considerazione sull'impatto che l'istituzione di questa nuova risorsa propria potrebbe avere in termini di autonomia finanziaria dell'Unione.

Dal punto di vista della tipologia di risorse proprie a disposizione dell'Unione europea, la proposta costituisce in effetti apparentemente un passo in avanti nella direzione di una maggiore autonomia dell'organizzazione dai suoi Stati membri, in quanto è volta alla sostituzione dei contributi di questi ultimi con risorse fiscali. Come accennato, infatti, il versamento da parte degli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata dei 2/3 dell'aliquota minima al bilancio dell'Unione si tradurrebbe in una proporzionale riduzione della quota dei RNL che gli stessi dovrebbero destinare a detto bilancio, e dunque una quota più ingente del bilancio dell'Unione sarebbe coperta da reali risorse proprie.

Proprio dal meccanismo ora illustrato emerge tuttavia il limite di

*dix ans après: une fausse bonne idée*, in *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 241 ss..

<sup>53</sup> Proposta di direttiva del Consiglio che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, COM(2013) 71 final.

<sup>54</sup> Contro la decisione del Consiglio che autorizza la cooperazione rafforzata (decisione 2013/52/EU, *op. cit.*) il Regno Unito ha presentato un ricorso di annullamento il 18 aprile 2013 (causa C-209/13), respinto dalla Corte con sentenza del 30 aprile 2014. La nuova proposta di direttiva (COM(2013) 71 final, *op. cit.*) è inoltre stata oggetto di un parere del servizio giuridico del Consiglio (13412/13 del 6 settembre 2013), secondo il quale la proposta presenterebbe profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, e in particolare con l'articolo 327 TFUE.

detta nuova risorsa. In effetti, l'imposta sulle transazioni finanziarie, così come concepita nelle proposte citate, non comporterebbe un aumento in termini quantitativi del bilancio dell'Unione. Tale circostanza deriva dal fatto che si tratta di un'imposta versata nel bilancio solo da alcuni Stati membri: se la quota di RNL da questi ultimi non fosse proporzionalmente ridotta, si verrebbe a creare in effetti una situazione di squilibrio a loro sfavorevole, consistente nel fatto che gli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata destinerebbero al bilancio dell'Unione un quantitativo maggiore di risorse, da utilizzarsi per spese a beneficio di tutti gli Stati membri.

Un risultato differente sarebbe ipotizzabile se, in deroga al principio dell'universalità del bilancio<sup>55</sup>, secondo il quale tutte le entrate confluiscono in una massa indistinta che contribuisce al finanziamento di tutte le spese, la risorsa propria derivante dall'imposta sulle transazioni finanziarie fosse destinata a finanziare spese relative unicamente agli Stati che fanno parte della cooperazione rafforzata in questione, costituendo una risorsa supplementare a disposizione di tali Stati, oltre a quelle versate indistintamente nel bilancio dell'Unione. Si tratterebbe di una soluzione che trova un precedente nella storia del finanziamento dell'Unione, anche se non perfettamente coincidente con l'ipotesi qui in esame. Il riferimento è all'articolo 184 TFUE, relativo al settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico, secondo il quale "nell'attuazione del programma quadro pluriennale possono essere decisi programmi complementari cui partecipano soltanto alcuni Stati membri che ne assicurano il finanziamento, fatta salva un'eventuale partecipazione dell'Unione". Su questa base, in effetti, si è dato vita al programma di ricerca complementare relativo al funzionamento del reattore ad alto flusso (HFR) di Petten, finanziato unicamente da Paesi Bassi e Francia<sup>56</sup>.

L'ipotesi prevista dall'articolo 184, tuttavia, da un lato è espressamente prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'altro è finalizzata a uno specifico obiettivo, la realizzazione di pro-

---

<sup>55</sup> Il principio compare per la prima volta nella decisione sulle risorse proprie 88/376, *op. cit.*, all'articolo 6. Le deroghe a tale principio riguardano generalmente la destinazione di determinate risorse provenienti da specifici settori al finanziamento degli stessi, ma si tratta di settori o politiche che riguardano *tutti* gli Stati membri.

<sup>56</sup> Un riferimento espresso a tale programma è contenuto nella decisione sulle risorse proprie 88/376 *op. cit.* Sul punto v. S. Marciali, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 410 ss..

grammi complementari di ricerca, che coinvolgono solo un numero ristretto di Stati. L'imposta sulle transazioni finanziarie è al contrario concepita come una risorsa propria di carattere generale, nel senso che essa non è volta al finanziamento di specifiche politiche alle quali partecipano solo alcuni Stati membri. È dunque difficile immaginare che la cooperazione rafforzata ad essa relativa possa fondare una deroga al principio di universalità del bilancio dell'Unione.

Che la nuova risorsa propria<sup>57</sup>, così come attualmente configurata nelle proposte di cooperazione rafforzata e di decisione sulle risorse proprie citate, non comporti cambiamenti rilevanti in termini di autonomia finanziaria dell'Unione europea è d'altronde confermato anche dal fatto che essa sarebbe pienamente integrata nel sistema di risorse proprie tuttora vigente, che presenta i limiti in precedenza illustrati relativamente alla procedura di decisione e di riscossione delle risorse stesse.

*Unione economica e monetaria e piano della Commissione per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita.*

In un'ottica totalmente differente si pongono invece le prospettive di dar vita a un bilancio aggiuntivo dell'eurozona, illustrate nel rapporto dei Presidenti del Consiglio europeo, della BCE, della Commissione e dell'Eurogruppo del 25 giugno 2012<sup>58</sup>, e ribadite in un rapporto di qualche mese successivo<sup>59</sup> e nella Comunicazione della Commissione "Un piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita"<sup>60</sup> del 28 novembre dello stesso anno.

Si tratta di documenti che si collocano in una prospettiva di riforma dell'Unione economica e monetaria e che individuano i passi avanti possibili, nel breve, medio e lungo periodo, in direzione del completamento della stessa. Per valutare in che misura essi siano volti all'ac-

---

<sup>57</sup> Trattandosi di un'imposta non strettamente collegata a competenze esercitate dall'Unione, e per questo versata solo in parte nel bilancio della stessa, essa presenta inoltre molti più elementi in comune con la risorsa Iva di quanti non ne presenti con dazi doganali e prelievi agricoli.

<sup>58</sup> *Towards a genuine economic and monetary union*, Report by President of the European Council Herman van Rompuy (in close cooperation with the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank), 25.6.2012.

<sup>59</sup> *Towards a genuine economic and monetary union*, Interim Report by President of the European Council Herman van Rompuy (in close cooperation with the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank), 12.10.2012.

<sup>60</sup> COM(2012) 777 def..

quisizione di maggiore autonomia finanziaria del livello sovranazionale, è necessario soffermarsi brevemente sui caratteri dell'Unione economica e monetaria, e in particolare sugli elementi di distinzione della stessa rispetto alle altre forme di integrazione differenziata<sup>61</sup> manifestatesi nel corso del processo di integrazione europea.

Nonostante la moneta unica sia stata definita una forma di cooperazione rafforzata *ante litteram*, l'Unione economica e monetaria rappresenta un *unicum* tra le forme di flessibilità previste dai Trattati<sup>62</sup>. Si tratta infatti dell'unica ipotesi nella quale determinate disposizioni dei Trattati si applicano unicamente a un gruppo predefinito di Stati, individuato dal fatto di condividere la moneta unica, e danno vita ad organi appositi di gestione della politica monetaria<sup>63</sup> ai quali non partecipano gli Stati che hanno mantenuto le loro monete nazionali. Tutte le altre forme di integrazione differenziata consentite dai Trattati<sup>64</sup> sono in effetti caratterizzate dal fatto di servirsi della struttura istituzionale dell'Unione, senza dar vita a nuovi organi, e in molti casi – primo fra tutti quello delle cooperazioni rafforzate – riguardano gruppi di Stati che variano a seconda del settore di cooperazione che viene considerato<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Sull'integrazione differenziata, argomento in relazione al quale la bibliografia è vastissima, si vedano per tutti C. Guillard, *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006; S. Marciali, *La flexibilité*, *op. cit.*

<sup>62</sup> Sulle particolarità dell'UEM rispetto alle altre forme di integrazione differenziata si vedano per tutti O. Clerc, *La gouvernance économique de l'Union européenne*, Paris, Pedone, 2012; S. Marciali, *La flexibilité*, *op. cit.*, p. 370 ss.. Come sottolinea P. Manin, *Les aspects juridiques de l'intégration différenciée*, in P. Manin, J.-V. Louis, *Vers une Europe différenciée ? Possibilités et limites*, Paris, Pedone, 1996, p. 13 ss., spec. p. 15, nel caso dell'UEM la differenziazione dipende da elementi estranei alla volontà dello Stato, dal momento che, quando le istituzioni competenti accertano che lo Stato risponde alle condizioni richieste, l'ingresso nella terza fase dell'UEM è automatico.

<sup>63</sup> V. J.-V. Louis, *Differentiation and the EMU*, in B. De Witte, D. Hanf, E. Vos (eds.), *The many faces of differentiation in EU law*, Antwerpen, Intersentia, 2001, p. 43 ss., spec. p. 47.

<sup>64</sup> Tra queste non sono incluse le forme di flessibilità esterne ai Trattati, quale l'Accordo di Schengen, che in effetti dava vita ad organi appositi.

<sup>65</sup> Le due cooperazioni rafforzate finora messe in atto riguardano in effetti Stati differenti. La cooperazione rafforzata in materia di legge applicabile alla separazione personale e al divorzio (regolamento UE 1259/2010 del 20 dicembre 2010 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, in *GUCE* L 343 del 29 dicembre 2010, p. 10) coinvolge infatti Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Spagna, Slovenia e Ungheria. Alla cooperazione rafforzata relativa al brevetto unico europeo (regolamento UE 1257/

A partire dalla fine degli anni Novanta, e soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, peraltro, le peculiarità dell'Unione economica e monetaria rispetto alle altre forme di integrazione differenziata si sono accentuate, tanto che questa può essere ormai considerata una sorta di sottosistema all'interno dell'Unione europea<sup>66</sup>. Se infatti fin dalla creazione della moneta unica si era previsto che i diritti di voto degli Stati membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri con deroga fossero sospesi al momento dell'adozione da parte del Consiglio di provvedimenti relativi alla politica monetaria (art. 139 TFUE), e dunque che alla votazione partecipassero solo gli Stati dell'eurozona, con una risoluzione adottata dal Consiglio europeo nel vertice di Lussemburgo<sup>67</sup> si dà vita all'Eurogruppo<sup>68</sup>, riunione informale dei Ministri delle finanze degli Stati della zona euro, e, con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria<sup>69</sup> (il c.d. *Fiscal Compact*), viene istituzionalizzato l'Eurosummit, una sorta di Consiglio europeo degli Stati membri della zona euro. Pur non trattandosi di nuove istituzioni dell'Unione, per la

---

2012 del 17 dicembre 2012 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *GUUE* L 361 del 31 dicembre 2012, p. 1 e regolamento UE 1260/2012 del 17 dicembre 2012 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela unitaria con riferimento al regime di traduzione applicabile, in *GUUE* L 361 del 31 dicembre 2012, p. 89) prendono parte invece tutti gli Stati membri ad esclusione di Spagna e Italia.

<sup>66</sup> V. S. Marciali, *La flexibilité, op. cit.*, spec. p. 396, secondo il quale l'UEM, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, poteva essere definita una sorta di quarto pilastro dell'Unione.

<sup>67</sup> *GUCE* C 35 del 2 febbraio 1998, p. 1. Nella risoluzione non si utilizza tuttavia ancora la denominazione di Eurogruppo. L'Eurogruppo è oggi oggetto anche del Protocollo n. 14, nel quale si precisa la sua composizione e si definiscono le modalità di elezione del suo Presidente.

<sup>68</sup> Sulla possibile evoluzione dell'Eurogruppo in un Consiglio ECOFIN dell'area euro v. J.-V. Louis, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, Common Market Law Rev.(2004), p. 575 ss., spec. p. 585.

<sup>69</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repu1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro (*GUUE* L 306 del 23 novembre 2011, p. 8). L'articolo 136 TFUE ha costituito la base giuridica anche per l'adozione di decisioni indirizzate alla Grecia, la c.d. *Greek Loan Facility*. Sul punto v. A. Viterbo, *136*, in C. Curti Gialdino (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, Simone, 2012.

creazione delle quali sarebbe necessaria una revisione dei Trattati ex art. 48 TUE, e pur non essendo provvisti di poteri decisionali, tali organi accentuano la differenziazione tra Stati senza deroga e stati con deroga, facilitando prese di posizioni unitarie in seno ai primi.

L'introduzione, con il trattato di Lisbona, dell'articolo 136 TFUE, che consente l'adozione da parte del Consiglio in composizione ristretta di misure volte a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e ad elaborare gli orientamenti di politica economica degli Stati la cui moneta è l'euro, ha permesso poi l'adozione di misure ulteriori<sup>70</sup>, tra le quali un posto di primo piano è occupato dal Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità<sup>71</sup>, adottato in seguito a una revisione, tramite procedura semplificata<sup>72</sup>, dell'art. 136 stesso.

La progressiva istituzionalizzazione dell'UEM non ha tuttavia mai comportato conseguenze in relazione al finanziamento dell'Unione europea. Anziché separare le entrate provenienti dagli Stati dell'eurozona per destinarle a spese ad essi relative<sup>73</sup>, fin dalla creazione della moneta unica si è deciso infatti di non derogare al sopra citato principio di universalità del bilancio.

Le prospettive di creazione di un bilancio aggiuntivo della zona euro finanziato con proprie risorse fiscali costituiscono dunque il primo tentativo di dotare l'eurozona di risorse autonome e pongono per la prima volta il problema del rapporto tra finanziamento dell'UEM e bilancio dell'Unione europea.

<sup>70</sup> Regolamento UE 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro (GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 1) e regolamento UE1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro (GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 8). L'articolo 136 TFUE ha costituito la base giuridica anche per l'adozione di decisioni indirizzate alla Grecia, la c.d. Greek Loan Facility. Sul punto v. A. Viterbo, 136, in C. Curti Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo, Napoli, Simone, 2012.

<sup>71</sup> Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia, firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012.

<sup>72</sup> Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in GUUE L 91 del 6 aprile 2011, p. 1.

<sup>73</sup>Sul punto v. S. Marciali, *La flexibilité*, op. cit., p. 410.

Nonostante il carattere molto generale delle prospettive in questione, risulta evidente che l'ottica nella quale i documenti dei quattro presidenti e della Commissione si collocano è radicalmente diversa da quella della proposta di cooperazione rafforzata in materia di imposta sulle transazioni finanziarie e della proposta di decisione sulle risorse proprie del novembre 2011. Mentre queste ultime, infatti, rimangono nel solco dell'attuale sistema di finanziamento dell'Unione, non alterando in modo sostanziale il rapporto tra questa e gli Stati membri, le prospettive di creazione di un bilancio aggiuntivo della zona euro con relativa capacità fiscale comportano, se sviluppate pienamente, un trasferimento di sovranità dagli Stati della zona euro al livello sopranazionale e dunque la creazione di un governo dell'economia.

Nella Comunicazione della Commissione si legge, in effetti, che bilancio aggiuntivo e capacità fiscale dovrebbero essere accompagnati dalla previsione di un'apposita procedura di bilancio relativa alle risorse proprie, da un potere di tassazione o di indebitarsi sui mercati e dalla creazione di un Tesoro dell'eurozona nell'ambito della Commissione. Come nota quest'ultima, inoltre, "l'ulteriore e progressiva integrazione della zona euro verso un'unione bancaria, fiscale ed economica a tutti gli effetti richiederà misure parallele finalizzate a un'unione politica con maggiore legittimità e responsabilità democratiche"<sup>74</sup>.

Nelle parole della Commissione trova dunque conferma lo stretto legame esistente tra autonomia finanziaria e autonomia politica di un ente, e il fatto che una reale autonomia finanziaria comporta non solo la sostituzione dei contributi degli Stati membri con risorse di carattere fiscale, ma in definitiva la sussistenza in capo all'ente in questione di poteri propri di un ente sovrano.

*Le possibili vie verso il completamento dell'Unione economica e monetaria.*

Tralasciando le ipotesi relative alla struttura istituzionale che caratterizzerebbe una simile trasformazione dell'Unione economica e monetaria, è possibile svolgere qualche considerazione in merito alle tappe di avvicinamento a tale obiettivo, individuate in modo piuttosto dettagliato dalla Commissione nella sua Comunicazione.

In linea generale, va messo in luce che l'approccio seguito dalla Commissione tende a sfruttare tutte le possibilità offerte dai trattati vigenti, giungendo a prospettare una modifica di questi ultimi "solo ove

---

<sup>74</sup> COM(2012) 777 def., p. 14.

il quadro vigente non consenta di intraprendere un'azione indispensabile per migliorare il funzionamento dell'UEM". In quest'ottica, secondo la Commissione, un passo nella direzione di una capacità fiscale e di bilancio dell'eurozona potrebbe essere costituito da uno strumento di convergenza e di competitività che fornisca un sostegno finanziario all'attuazione tempestiva di riforme strutturali negli Stati della zona euro, in modo da ridurre o eliminare i disincentivi politici ed economici all'attuazione tempestiva delle riforme stesse.

Per quanto riguarda la via da seguire per la creazione di tale fondo, la Commissione chiarisce innanzitutto che esso dovrebbe essere istituito mediante un atto di diritto derivato e che i contributi finanziari necessari per la sua istituzione potrebbero essere basati su un impegno degli Stati membri della zona euro o su un obbligo giuridico in tal senso sancito dalla normativa UE sulle risorse proprie, e sarebbero iscritti nel bilancio UE come entrate con destinazione specifica<sup>75</sup>.

Il primo elemento che merita di essere sottolineato concerne dunque il fatto che, a differenza di quanto proposto in materia di imposta sulle transazioni finanziarie, la creazione di uno strumento di convergenza e di competitività che contribuisca al completamento dell'UEM implicherebbe una deroga al principio di universalità del bilancio, dal momento che solo gli Stati dell'eurozona sarebbero coinvolti nel suo finanziamento e le risorse sarebbero iscritte nel bilancio dell'Unione con una destinazione specifica. L'eurozona sarebbe dunque dotata di risorse ulteriori utilizzabili per far fronte a esigenze proprie degli Stati che ne fanno parte.

Questo primo passo, come sottolinea la Commissione, potrebbe essere compiuto senza necessità di modifiche ai Trattati, e in particolare fondandosi su due basi giuridiche alternative: l'art. 136 TFUE o l'articolo 352 TFUE associato a una cooperazione rafforzata. Senza alcuna pretesa di approfondire in questa sede un discorso assai complesso, un cenno può essere dedicato al fatto che, tra le due vie indicate dalla Commissione, la prima (l'utilizzo dell'articolo 136 TFUE) sembra meglio adattarsi a una prospettiva di acquisizione di autonomia finanziaria dell'eurozona. Tale disposizione, infatti, si caratterizza per il fatto di predefinire il quadro – la zona euro – nell'ambito del quale determinate misure relative alla disciplina di bilancio, agli

---

<sup>75</sup> V. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Verso un'unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e competitività*, COM(2013) 165 final.

orientamenti di politica economica e, da ultimo, a un meccanismo di stabilità, possono essere adottate. Per questo motivo, essa sembra costituire una sorta di varco attraverso il quale l'eurozona può dotarsi degli strumenti necessari al completamento dell'Unione economica e monetaria, con l'unico vincolo che gli orientamenti di politica economica elaborati dal Consiglio in composizione ristretta siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione. La cooperazione rafforzata<sup>76</sup>, al contrario, è uno strumento che sembra meglio adattarsi a forme di cooperazione in settori limitati tra gruppi di Stati di volta in volta differenti e che, proprio perché pensato come strumento di integrazione *à la carte*, è soggetto a una serie di limiti<sup>77</sup> piuttosto stringenti che rischierebbero di costituire un ostacolo<sup>78</sup> sulla via di un consolidamento della zona euro.

---

<sup>76</sup> L'iniziativa volta all'instaurazione di una cooperazione rafforzata non può peraltro provenire che dagli Stati membri interessati a tale cooperazione. La prospettiva delineata dalla Commissione nella Comunicazione citata (utilizzo dell'art. 352 TFUE associato a una cooperazione rafforzata) non potrebbe dunque essere oggetto di una proposta della Commissione.

<sup>77</sup> Secondo quanto disposto dagli articoli 20 TUE e 326 ss. TFUE, le cooperazioni rafforzate non possono riguardare settori di competenza esclusiva dell'UE; devono promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, proteggere i suoi interessi e rafforzare il suo processo di integrazione; devono vedere la partecipazione di almeno nove Stati membri ed essere instaurate solo se gli obiettivi da esse previsti non potrebbero essere conseguiti entro un tempo ragionevole dall'Unione nel suo insieme; devono rispettare i trattati e il diritto dell'Unione; non possono recare pregiudizio al mercato interno o alla coesione economica, sociale e territoriale, né costituire una discriminazione per gli scambi tra Stati membri o provocare distorsioni di concorrenza tra questi; devono rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati che non vi partecipano; devono essere aperte a tutti gli Stati membri che vogliono partecipare.

<sup>78</sup> In questo senso v. J.-V. Louis, *Differentiation and the EMU*, in B. De Witte, D. Hanf, E. Vos (eds.), *The many faces*, op. cit., p. 43 ss., spec. p. 62; O. Clerc, *La gouvernance*, op. cit., p. 484 ss., i quali sottolineano in particolare la difficoltà di concepire, attraverso lo strumento della cooperazione rafforzata, un rafforzamento del ruolo dell'Eurogruppo.

# A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una costituzione federale europea

SERGIO PISTONE

Il 14 febbraio 1984 il Parlamento europeo (PE) approvò a larga maggioranza il Progetto di Trattato di Unione Europea (PTUE), noto come Progetto Spinelli dal nome del suo relatore e maggiore artefice. L'illustrazione che qui propongo di questa iniziativa si concentra su tre punti: il disegno politico che ha guidato Spinelli sfociato nella approvazione del PTUE; il contenuto del PTUE; l'influenza del PTUE sullo sviluppo del processo di unificazione europea.

## 1. Spinelli e la strategia della lotta per la federazione europea.

L'impegno di Spinelli a favore dell'unificazione europea ha avuto come fondamentale e costante principio-guida l'idea dell'assemblea costituente europea<sup>1</sup>. La sua convinzione che solo il raggiungimento di un sistema federale europeo ispirantesi al modello americano avrebbe portato ad una unificazione europea democratica, efficiente e irreversibile si è in effetti sempre accompagnata a un preciso orientamento strategico. In sostanza, la federazione europea potrà essere realizzata solo se si riuscirà ad attivare un processo costituente sul modello della Convenzione di Filadelfia del 1787 (che ha portato alla nascita degli Stati

---

<sup>1</sup> Su vita, pensiero e azione di Spinelli si vedano: Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino, 1992; Id., *Diario Europeo, 1948-1969, 1970-1976, 1976-1986*, a cura di Edmondo Paolini, 3 voll., Bologna, Il Mulino, 1989-1991-1992; Edmondo Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna, Il Mulino, 1988; Id., *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista alla battaglia per la federazione europea 1920-1948: documenti e testimonianze*, Bologna, Il Mulino, 1996; Lucio Levi (a cura di), *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*, Milano, F. Angeli, 1990; John Pinder (a cura di), *Altiero Spinelli and the British Federalists*, London, Federal Trust, 1998; Piero Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008; Umberto Morelli (a cura di), *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.

Uniti d'America, vale a dire alla prima costituzione federale della storia), le cui caratteristiche qualificanti sono fundamentalmente due. In primo luogo, l'elaborazione del trattato costituzionale di unificazione dei tredici Stati americani nati in seguito alla guerra di indipendenza dalla Gran Bretagna fu affidata non a una conferenza di rappresentanti dei governi deliberante all'unanimità, bensì a un'assemblea di rappresentanti dei popoli degli Stati deliberante con procedura parlamentare e, quindi, a maggioranza. In secondo luogo fu stabilito il principio della ratifica a maggioranza del progetto approvato dalla Convenzione, e cioè la sua entrata in vigore fra gli Stati ratificanti purché si fosse raggiunta la soglia dei due terzi. Alla base di questa convinzione di Spinelli c'era una visione della dinamica del processo di unificazione europea che si può riassumere nella tesi secondo cui i governi democratici degli Stati nazionali europei sono nello stesso tempo strumenti e ostacoli rispetto alla realizzazione dell'unificazione europea<sup>2</sup>. Essi sono strumenti sia nel senso che la federazione europea può essere realizzata solo sulla base di libere decisioni dei governi democratici (essendo esclusa per principio qualsiasi forma di unificazione egemonico-imperiale), sia e soprattutto nel senso che la situazione storica di crisi strutturale e di impotenza degli Stati nazionali spinge obiettivamente i governi ad attuare politiche di unificazione europea. In sostanza, dopo la seconda guerra mondiale l'alternativa "unirsi o perire" (espressione usata dal ministro degli esteri francese Aristide Briand quando nel 1929 presentò la prima proposta di unificazione europea emanante da un governo) si è trasformata in una spinta strutturale e di lunga durata verso una politica di unificazione europea da parte dei governi e delle forze democratiche. Ma ciò non significa che questa politica porti di per sé stessa alla federazione europea. I governi sono infatti allo stesso tempo ostacoli rispetto a questa prospettiva perché i detentori del potere nazionale, anche nel quadro di sistemi democratici, sono spinti oggettivamente – in conformità alla legge dell'autoconservazione del potere già chiarita da Machiavelli nel capitolo sesto del *Principe* – a ostacolare il trasferimento irreversibile di una parte sostanziale di tale potere a un nuovo sistema sovranazionale sovrano. Questa tendenza – viene precisato – è destinata a manifestarsi in modo più intenso nei corpi permanenti del potere esecutivo, quali le diplomazie e le alte burocrazie civili e militari, che nel personale politico relativamente transitorio (ca-

---

<sup>2</sup> Cfr. Altiero Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di Sergio Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989.

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

Pur con questa articolazione, rimane nondimeno il fatto che i governi democratici nazionali, considerati nella loro struttura complessiva, tendono a consentire, in mancanza dell'intervento di ulteriori fattori, soltanto a un tipo di unificazione che non comporti un trasferimento irrevocabile di sovranità.

Questi ulteriori fattori sono sostanzialmente tre.

Anzitutto, devono essere attivi dei soggetti politici autonomi rispetto ai governi e capaci di esercitare su di essi una efficace pressione democratica, tale da spingerli a compiere ciò che spontaneamente non farebbero. Si tratta dei movimenti per l'unità federale europea, la cui azione deve combinarsi con quella degli organi del sistema istituzionale prodotto dalla politica europeistica dei governi, ma che hanno una relativa autonomia rispetto ai governi: la Commissione e soprattutto il Parlamento europeo (PE).

In secondo luogo, i soggetti politici sostenitori della federazione europea devono saper sfruttare le contraddizioni strutturali dell'integrazione funzionalistico-confederale. I governi hanno compiuto questa opzione, che rinvia *sine die* la creazione di un vero sistema federale, perché in tal modo hanno potuto conciliare la necessità oggettiva (legata all'alternativa "unirsi o perire") di attuare una politica di unificazione europea con la tendenza strutturale alla conservazione del potere nazionale. D'altra parte, l'integrazione funzionalistico-confederale è destinata a produrre delle contraddizioni che la corrente federalista deve saper sfruttare. Queste contraddizioni, secondo Spinelli, sono fondamentalmente due.

La prima è rappresentata dalla precarietà e dalla inefficacia dell'unificazione funzionalistica. Le istituzioni funzionalistiche, fondate in ultima analisi sulle decisioni unanimi dei governi nazionali, sono in ef-

fetti troppo deboli e si dimostrano incapaci di funzionare adeguatamente nei momenti difficili, quando i problemi da affrontare sono troppo gravi. Di conseguenza i risultati ottenuti nei momenti più favorevoli tendono ad essere parzialmente o completamente compromessi nei momenti critici. Da ciò deriva una frustrazione delle aspettative alimentate dallo sviluppo dell'integrazione europea, le quali possono essere trasformate nel sostegno a soluzioni federali. La seconda fondamentale contraddizione propria dell'integrazione funzionalistica è rappresentata dal deficit democratico, dal fatto cioè che importanti competenze e decisioni sono trasferite a livello sopranazionale senza che a tale livello venga realizzato un effettivo controllo democratico. Questa situazione è destinata a produrre un disagio nei partiti e nell'opinione pubblica di orientamento democratico che può essere indirizzato verso l'idea della democrazia sopranazionale.

In connessione con la pressione esercitata da una corrente federalista autonoma dai governi e con lo sfruttamento delle contraddizioni dell'integrazione funzionalistico-confederale, il fattore decisivo per ottenere la scelta federale è costituito dalla capacità di imporre l'opzione del metodo della assemblea costituente come alternativa alle conferenze intergovernative e diplomatiche. Per Spinelli il problema cruciale per i sostenitori della federazione europea è ottenere che la creazione delle istituzioni europee sia affidata a una assemblea formata da rappresentanti dei cittadini che, a differenza delle conferenze intergovernative, può deliberare a maggioranza e in modo trasparente e far valere altresì la regola della ratifica a maggioranza. Finché avranno l'ultima parola i rappresentanti dei governi (strutturalmente portati a difendere il potere nazionale) e prevarrà il principio dell'unanimità delle ratifiche, cioè il diritto di veto nazionale, non potranno affermarsi scelte autenticamente federali. Pertanto il modello a cui ispirarsi deve essere quello della Convenzione di Filadelfia del 1787, che rappresenta la stella polare della strategia della lotta per la federazione europea.

Chiarito il filo conduttore dell'azione federalista di Spinelli, passo ora ad illustrare nei loro aspetti salienti le tre esperienze fondamentali da lui compiute prima di entrare nel PE. Queste esperienze sono sempre state guidate dalla stessa logica, pur con gli adeguamenti alle mutevoli congiunture politiche: il tentativo di ottenere, facendo leva sulle contraddizioni dell'integrazione gradualistica e funzionalistica, e sulle situazioni critiche che ne sono derivate, l'attivazione di una procedura costituente democratica, vista come via ineludibile per giungere alla federazione europea. Queste azioni, condotte come leader dei federalisti

militanti o in collegamento con le loro organizzazioni, non sono riuscite a raggiungere il loro obiettivo di fondo, ma hanno fornito un decisivo contributo all'avanzamento del processo di integrazione europea.

Va anzitutto ricordata l'azione di Spinelli riguardante la Comunità politica europea negli anni 1950-1954. In questo periodo il problema della ricostruzione economica e militare della Germania, posto sul tappeto dal governo americano nel contesto della guerra fredda, creò una situazione in cui fu possibile a Jean Monnet<sup>3</sup> convincere il governo francese a proporre dapprima (con il Piano Schuman) la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e subito dopo (con il Piano Pleven) addirittura la creazione di una Comunità europea della difesa (CED), nell'ambito delle cui strutture soprannazionali avrebbe dovuto essere inquadrato il riarmo tedesco. In tal modo i governi dei sei Stati fondatori dell'Europa comunitaria si vennero a trovare in una contraddizione acuta, dal momento che era sul piano politico estremamente difficile dar vita ad un esercito europeo senza costruire nello stesso tempo istituzioni democratiche soprannazionali in grado di integrare le politiche estere e le economie complessive degli Stati coinvolti, in altre parole senza creare uno Stato democratico europeo in cui fosse integrato l'esercito europeo. Ciò offrì l'opportunità a Spinelli e alla corrente federalista da lui guidata di spingere – sulla base di una azione di mobilitazione dell'opinione pubblica e nello stesso tempo di consulenza nei confronti della parte più recettiva della classe politica – il governo italiano guidato da De Gasperi a proporre l'inquadramento delle Comunità settoriali, riguardanti il settore carbossiderurgico e la difesa, in una Comunità politica europea di carattere federale avente tra i suoi compiti, oltre all'unificazione delle politiche estere, l'integrazione economica complessiva<sup>4</sup>. Questo progetto – elaborato, sulla base dell'art.

---

<sup>3</sup> Cfr. Jean Monnet, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978.

<sup>4</sup> Si vedano: Daniela Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, Jaca Book, 1990; Id., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1993; Id. (a cura di), *Per una costituzione federale europea. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.H. Spaak 1952-1954*, Padova, CEDAM, 1996 (questo comitato, costituito dal Movimento Europeo di cui era presidente Spaak, e che lavorò sotto la guida di Spinelli, influenzò in modo decisivo i lavori dell'Assemblea *ad hoc*). Sulla politica europea di De Gasperi si vedano: Alcide De Gasperi, *L'Europa. Scritti e discorsi*, a cura di Maria Romana De Gasperi, Brescia, Morcelliana, 2004; Giuseppe Petrilli, *La politica estera ed europea di De Gasperi*, Roma, Cinque Lune, 1975; Daniela Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.

38 della CED, dall'Assemblea parlamentare della CECA (definita per questo compito Assemblea *ad hoc*), che svolse in tale occasione il ruolo di una assemblea costituente – non giunse in porto perché i governi, oltre a farlo rimaneggiare da una conferenza diplomatica, lo subordinarono alla ratifica della CED. Questa sfortunatamente fu bocciata il 30 agosto 1954 per pochi voti nel Parlamento francese da una maggioranza occasionale (in cui i gollisti e i comunisti erano i più attivi) che poté utilizzare a vantaggio della propria linea nazionalistica i primi accenni distensivi susseguenti alla morte di Stalin. Questi infatti indebolirono la spinta all'integrazione militare europea derivante dal timore dell'espansionismo sovietico<sup>5</sup>.

Questa azione federalista, che portò sulla soglia della federazione europea, pur essendo sconfitta, ebbe però una significativa influenza sull'avanzamento dell'integrazione europea, che si espresse con l'istituzione, sulla base dei Trattati di Roma del 1957, dell'Euratom e soprattutto della Comunità economica europea (CEE), cioè di un'organizzazione che rappresentò un grandissimo passo avanti rispetto alla CECA. In effetti, di fronte alle aspettative deluse dalla caduta, con la CED, del progetto di Comunità politica europea che contemplava la realizzazione di un mercato comune, i governi si trovarono nella necessità di dare una risposta almeno parziale a queste aspettative<sup>6</sup>. Va inoltre tenuto presente che il padre della CEE fu Spaak, cioè lo statista belga che, con Spinelli e in qualità di presidente del Movimento europeo, ebbe un ruolo fondamentale nella battaglia per la Comunità politica europea e fu anche presidente dell'Assemblea *ad hoc* che ne elaborò il progetto. Anche il ruolo del Comitato Spaak nel preparare i Trattati di Roma comportò una limitazione del metodo puramente intergovernativo di costruzione dell'Europa unita<sup>7</sup>.

All'azione per la Comunità politica europea fece seguito l'iniziativa di Spinelli per il Congresso del popolo europeo. Spinelli espresse

---

<sup>5</sup> Cfr. Raymond Aron e Daniel Lerner, *La querelle de la CED*, Paris, Armand Colin, 1956 e Christophe Reveillard, *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale. Des projets de la Résistance au traité de CED (1940-1954)*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2001.

<sup>6</sup> Cfr. Jean-Pierre Gouzy, *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1968 e Enrico Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Milano, Giuffrè, 1989.

<sup>7</sup> Cfr. Luigi Vittorio Majocchi (a cura di), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, Cacucci, 1996 e Sergio Pistone, *La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea*, Il Federalista, n. 3 (2005).

delle critiche molto severe nei confronti della CEE. In particolare sosteneva che le sue istituzioni erano troppo deboli per realizzare il mercato comune e che era illusoria l'idea di uno sviluppo automatico dall'integrazione economica a quella politica<sup>8</sup>. Questa critica si accompagnò al lancio di una grande campagna popolare a favore di una costituente europea, che avrebbe dovuto essere eletta direttamente dai cittadini e avrebbe avuto il mandato di elaborare un progetto di costituzione federale da sottoporre a una ratifica tramite un referendum europeo con la regola della sua entrata in vigore a maggioranza fra i paesi ratificanti. Lo strumento fondamentale ideato da Spinelli per perseguire questo obiettivo fu il Congresso del popolo europeo, cioè l'organizzazione (che si ispirava all'esempio del Congresso nazionale indiano di Gandhi) di elezioni primarie (sul modello di quelle americane) in varie città d'Europa per dar vita a un congresso permanente di rappresentanti del popolo europeo, che, allargando sempre più la sua rappresentatività, avrebbe dovuto forzare i governi alla convocazione della costituente federale.

Dopo che fra il 1957 e il 1962 furono raccolti in Europa 650.000 voti, questa campagna si esaurì senza aver raggiunto il suo obiettivo, ma ebbe comunque un grande valore politico rispetto allo sviluppo dell'integrazione europea e alla necessità della partecipazione popolare ad essa. Anche se solo una piccola parte dell'opinione pubblica fu in grado di conoscere il messaggio dei federalisti, l'esperienza del Congresso del popolo europeo costituì il primo esempio nella storia europea di una azione politica di base capace di svilupparsi in modo unitario in diversi paesi d'Europa e dimostrò che, se si richiedeva ai cittadini di esprimersi a favore di un'unità europea completa e della partecipazione popolare alla sua costruzione, la risposta era largamente positiva. Pertanto il Congresso del popolo europeo fu di fatto un'anticipazione e un momento di preparazione dell'elezione diretta del PE<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. Altiero Spinelli, *Il Manifesto dei federalisti europei*, Parma, Guanda, 1957, ripubblicato in stampa anastatica dalla Federazione regionale del Lazio dell'Associazione italiana per il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa, a cura di Gabriele Panizzi, Roma, 2006 e Sergio Pistone, *Il Movimento federalista europeo e i Trattati di Roma*, in Enrico Serra (a cura di), *op. cit.*.

<sup>9</sup> Sul Congresso del popolo europeo si veda, oltre a Cinzia Rognoni Vercelli, *Il Congresso del popolo europeo*, in Sergio Pistone (a cura di) *I Movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, Università di Pavia, 1996, la ristampa anastatica di "Popolo europeo" (1958-1964), a cura di Sergio Pistone, promossa dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino, Celid, 2001. Occorre, ricordare che l'azione del Congresso del popolo europeo fu proseguita in forma semplificata (fra il 1963 e il 1966) attra-

All'elezione europea (realizzata per la prima volta nel 1979) si arrivò, occorre sottolineare, per l'effetto cumulativo di una sistematica azione della corrente federalista (che vide nell'elezione diretta la via per trasformare il PE in una costituente permanente dell'unità europea) e della situazione di crisi acuta della CEE che si sviluppò nella prima metà degli anni Settanta e che Spinelli aveva previsto<sup>10</sup>. Al momento del varo della CEE egli aveva detto molto chiaramente che, data la debolezza delle sue istituzioni, i progressi integrativi ottenibili in una congiuntura favorevole sarebbero stati messi in discussione da un serio cambiamento di congiuntura politico-economica. La crisi degli anni Settanta, che fece apparire la seria prospettiva di una dissoluzione dell'integrazione comunitaria, dimostrò che Spinelli aveva avuto ragione, così come lo dimostrò il fatto che l'integrazione economica poté riprendere a progredire in seguito alle riforme istituzionali in senso federale avviate con l'elezione diretta del PE<sup>11</sup>.

Ciò chiarito, occorre ora precisare che, dopo l'esperienza del Congresso del popolo europeo, Spinelli si convinse che la lotta per la federazione europea e, quindi, per la costituente europea potesse essere condotta utilizzando come basi di appoggio gli organi comunitari indipendenti dai governi. Egli non condivise mai, come si è detto, la fiducia acritica dei sostenitori del funzionalismo nell'avanzamento automatico dell'integrazione economica e nel passaggio automatico dall'integrazione economica a quella politica. Ritenne però che l'alternativa federalista potesse essere perseguita all'interno delle istituzioni comunitarie di carattere sopranazionale – che si erano dimostrate resistenti di fronte ai tentativi del nazionalismo gollista di imporre una logica puramente intergovernativa – puntando cioè sulla loro evoluzione in direzione federale<sup>12</sup>. Di qui la decisione di entrare dapprima nella Commissione europea e poi nel PE.

---

verso il Censimento volontario del popolo federale europeo promosso da Mario Albertini, il quale dopo il 1962 sostituì Spinelli nella guida del MFE. Cfr. Sergio Pistone, *Il passaggio della leadership del Movimento federalista europeo da Altiero Spinelli a Mario Albertini*, in Fabio Zucca (a cura di), *Europeismo e federalismo in Lombardia dal Risorgimento all'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2007.

<sup>10</sup> Cfr. Luigi Vittorio Majocchi e Francesco Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979.

<sup>11</sup> Cfr. Sergio Pistone, *I Trattati di Roma 1957-2007*, Piemonteuropa, n. 1-2 (2007).

<sup>12</sup> Si vedano: Altiero Spinelli (a cura di), *Che fare per l'Europa?* (Atti dell'XI Convegno degli amici del "Mondo"), Milano, Comunità, 1963; Id., *Rapporto sull'Europa*, Milano, Comunità, 1965; Id., *Europeismo*, voce scritta per *L'Enciclopedia del Novecento*, II, Roma. Istituto dell'enciclopedia italiana, 1977.

Fin dalla metà degli anni 1960 Spinelli tentò di diventare membro della Commissione della CEE, utilizzando i rapporti allacciati con la classe politica tramite la creazione del Comitato italiano per la democrazia europea e poi dell'Istituto affari internazionali<sup>13</sup>. Quando poté raggiungere questo obiettivo nel 1970 egli era guidato dalla convinzione che la Commissione aveva poteri di iniziativa decisivi che potevano essere usati per imprimere una spinta in direzione federale all'integrazione europea. Essa però, per essere in grado di superare le resistenze nazionalistiche, doveva porsi l'obiettivo di orientare metodicamente il consenso popolare entrando in un rapporto organico con i movimenti per l'unità europea e le forze politiche e sociali democratiche. Il disegno strategico che Spinelli perseguì in questa nuova esperienza era l'attribuzione di un ruolo costituente al PE connesso con la sua elezione diretta. La possibilità di mobilitare forze sufficienti per spingere i governi ad accettare questa richiesta gli appariva ora legata in modo particolare alla situazione di crisi in cui la Comunità si era venuta a trovare a partire dall'inizio degli anni 1970 in seguito all'inversione della congiuntura economica favorevole dei due decenni precedenti e all'apertura di una fase di crisi economica di dimensioni mondiali.

Da una parte, era diventata pressante l'esigenza di passare dalla semplice integrazione economica "negativa", cioè essenzialmente libero-scambistica, all'integrazione economica "positiva", cioè a forti politiche comuni indispensabili sia per avviare a superamento gli squilibri, territoriali, settoriali e sociali prodotti dall'apertura dei mercati, sia per affrontare i problemi nuovi (riconversione industriale, ricerca, questione ambientale, rapporti con il Terzo mondo, etc.) connessi con la crisi economica mondiale. Ed era diventata altresì evidente l'esigenza che la Comunità diventasse un soggetto internazionale unitario e autonomo perché in una situazione internazionale da cui emergevano sfide sempre più complesse e impegnative non si poteva più delegare agli USA la responsabilità esclusiva di tutelare gli interessi delle democrazie sul piano mondiale. Dall'altra parte, un reale avanzamento dell'integrazione europea in queste direzioni era impossibile senza la creazione di istituzioni comunitarie più democratiche ed efficienti; il che faceva emergere, in mancanza di scelte coraggiose e conseguenti, il ri-

---

<sup>13</sup> Cfr. Altiero Spinelli, *La mia battaglia per un'Europa diversa*, Manduria, Lacaita, 1979. Va ricordato che nel 1963 Spinelli scrisse una lettera al presidente della Commissione della CEE, Walter Hallstein, in cui gli propose in sostanza l'impostazione che egli avrebbe perseguito quando divenne commissario dal 1970 al 1976. Questa lettera fu pubblicata su *Il Mondo* del 23 luglio 1963 e, simultaneamente, su *L'Express e Die Zeit*.

schio estremamente concreto di un arretramento dell'integrazione, che però avrebbe creato situazioni insostenibili per i governi nazionali. Questa situazione critica apriva uno spazio all'iniziativa per la trasformazione in senso federale e democratico della Comunità – uno spazio che la Commissione poteva sfruttare adeguatamente collegando la sua azione in direzione dell'integrazione positiva con la richiesta di una procedura costituente democratica e con l'attiva mobilitazione dell'opinione pubblica a favore di questo disegno<sup>14</sup>.

Fondandosi su questa convinzione, l'impegno concreto di Spinelli in qualità di commissario europeo si manifestò in particolare nello slancio che egli dette alle politiche industriali, della ricerca e ambientale.

Quanto allo sforzo di condurre la Commissione a una azione risoluta a favore della riforma delle istituzioni comunitarie e di un ruolo costituente del PE, la manifestazione più importante fu la sua proposta, fatta propria dalla Commissione, di affidare a una commissione di studio presieduta da Georges Vedel la preparazione di proposte relative al graduale rafforzamento dei poteri del PE. Il rapporto Vedel, su cui per altro la Commissione nel suo complesso si impegnò fiaccamente, non ebbe nell'immediato alcun seguito, ma, innestandosi sulla campagna sistematica a favore dell'elezione diretta del PE condotta dalle organizzazioni federaliste, fu un fattore del processo che sboccò nella decisione dei governi (fra il Vertice di Parigi nel dicembre 1974 e quello di Roma nel dicembre 1975) di aprire la strada all'elezione diretta del PE<sup>15</sup>.

Dopo sei anni di esperienza nella Commissione e in un momento in cui l'elezione diretta del PE era diventata una scadenza praticamente sicura e prossima Spinelli decise di entrare nel PE e di scegliere questa istituzione come la fondamentale base di lancio della lotta federalista per la costituente europea. Ebbe quindi inizio l'ultima avventura della sua lotta per la federazione europea<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Si vedano di Spinelli in particolare: *L'avventura europea*, Bologna, Il Mulino, 1972; *Le istituzioni europee. Progetti di riforma*, Critica Sociale, n. 1 (1972); *Perché e come fare l'Unione politica europea*, relazione svolta al congresso dell'Unione dei federalisti europei (UEF) di Bruxelles il 18 aprile 1975 e pubblicata in *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, op. cit..

<sup>15</sup> Sulla relazione di Georges Vedel si veda L. Levi, *Crisi della Comunità europea e riforma delle istituzioni*, Milano, F. Angeli, 1983.

<sup>16</sup> Cfr. Sergio Pistone (a cura di), *L'ultima battaglia federalista di Altiero Spinelli*, Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino, Celid, 2008, che contiene la ristampa anastatica di "Crocodile – Lettera ai membri del Parlamento europeo" (1980,-1983) e "Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo" (1979-1984).

## 2. Spinelli e il Progetto di Trattato di Unione europea approvato dal PE il 14 febbraio 1984.

Il passaggio di Spinelli dalla Commissione al PE si fondò sulla convinzione che il ruolo di guida nella lotta per la procedura costituente democratica, che la Commissione non era stata capace di assumere – donde la decisione di uscirne anticipatamente –, potesse essere invece assunto dall'assemblea di Strasburgo in seguito alla sua elezione diretta. Va precisato che Spinelli aveva sempre sostenuto che l'elezione diretta del PE dovesse essere accompagnata da una simultanea attribuzione ad esso di poteri effettivi e, in particolare, di un mandato costituente da parte dei governi. Poiché però la Commissione non aveva avuto la capacità e la forza di ottenere questo risultato, e poiché era comunque maturata la decisione dell'elezione diretta, egli decise ora di puntare sulla possibilità che il PE, una volta ottenuta la legittimazione democratica diretta, acquistasse di fatto la forza necessaria per strappare ai governi il riconoscimento del proprio ruolo costituente<sup>17</sup>. E ciò per il convergere di due fattori fondamentali. Da una parte, il processo di integrazione europea si trovava in una situazione drammatica in cui, in assenza di decisivi progressi, si apriva la prospettiva di un ritorno alle condizioni precedenti il lancio della costruzione comunitaria e in cui però reali progressi erano impossibili senza una rifondazione delle istituzioni europee in senso federale e democratico. Dall'altra parte, l'esistenza di un parlamento eletto direttamente, ma fornito di poteri essenzialmente consultivi era in così palese contrasto con i principi democratici da far nascere una fortissima spinta oggettiva negli europarla-

---

<sup>17</sup> Uno dei contributi decisivi dato in particolare dai federalisti italiani guidati da Albertini e in generale dall'UEF al processo di unificazione europea è stata la mobilitazione popolare a favore dell'elezione diretta del PE, la quale è stata ispirata dalla convinzione che questa rappresentasse la via maestra per giungere alla costituente europea. In questa lotta hanno svolto un ruolo determinante il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa e, in particolare, la sua sezione italiana guidata da Umberto Serafini, e il Movimento europeo, che ebbe fra i suoi dirigenti più impegnati per l'elezione diretta del PE Giuseppe Petrilli (presidente del Consiglio italiano del Movimento europeo dal 1964 al 1985 e presidente del Movimento europeo dal 1981 al 1985). Si vedano: Luigi Vittorio Majocchi e Francesco Rossolillo, *Il Parlamento europeo, op. cit.*; Luigi Vittorio Majocchi, *La lotta per l'elezione diretta del Parlamento europeo*, in Ariane Landuyt e Daniela Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Il Mulino, Bologna, 2000; Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 1999; Fabio Zucca (a cura di), *Autonomie locali e federazione sopranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, prefazione di Valéry Giscard d'Estaing, Bologna, Il Mulino, 2001; Giuseppe Petrilli, *Il mattino d'Europa. Scritti e discorsi 1959-1979*, Milano, F. Angeli, 1980.

mentari a sforzarsi di conquistare poteri reali e, quindi, ad esercitare un compito costituente anche senza un esplicito mandato da parte dei governi. Spinelli divenne parlamentare europeo precisamente allo scopo di contribuire a questo sviluppo<sup>18</sup>.

Il fatto che egli entrò nel PE come indipendente nelle liste del PCI – proprio il partito da cui era uscito nel 1937 – fu legato ad una ulteriore considerazione, al di là della circostanza che questo partito gli offrì una effettiva possibilità di essere eletto<sup>19</sup>. Poiché il PCI stava attuando in quegli anni rispetto all'integrazione europea un passaggio – parallelo all'evoluzione verso la piena e convinta accettazione dei principi liberaldemocratici – dal rifiuto di principio a un cauto appoggio dell'unificazione europea, sostanzialmente simile a quello che il PSI aveva compiuto nel periodo della genesi dei Trattati di Roma, Spinelli ritenne di potere, attraverso la collaborazione con i comunisti nell'ambito del PE, estendere in modo decisivo il raggio della sua azione tendente a favorire una coerente scelta da parte della sinistra per uno sviluppo democratico e federale dell'integrazione europea. In effetti egli instaurò progressivamente, e mantenendo una piena indipendenza, un proficuo rapporto con Enrico Berlinguer – come negli anni 1950 lo aveva instaurato con De Gasperi e negli anni 1960 con Nenni – e dette un indubbio contributo alla maturazione in senso europeista e federalista del PCI<sup>20</sup>.

L'azione svolta da Spinelli come parlamentare europeo, che ha trovato il pieno appoggio delle organizzazioni federaliste, lo ha portato per la seconda volta, dopo l'esperienza della Comunità politica europea, a ottenere l'approvazione da parte di una assemblea parlamentare di un progetto costituzionale di natura sostanzialmente federale e, quin-

<sup>18</sup> Cfr. Altiero Spinelli, *Di fronte alle elezioni europee*, Il Mulino, 1978, novembre-dicembre, ripubblicato in Sergio Pistone, *L'Italia e l'unità europea. Dalle premesse storiche all'elezione diretta del Parlamento europeo*, Torino, Loescher, 1982.

<sup>19</sup> In effetti Spinelli entrò nel 1976 nella Camera dei deputati e, quindi, nel Parlamento di Strasburgo come membro della delegazione del Parlamento italiano, mentre fu poi eletto nelle elezioni europee del 1979 e del 1984. Sulla sua attività complessiva come europarlamentare si veda Altiero Spinelli, *Discorsi al Parlamento europeo, 1976-1986*, a cura di Pier Virgilio Dastoli, Bologna, Il Mulino, 1987. Ci sono anche una edizione francese e una inglese pubblicate a Roma dal Gruppo comunisti e apparentati del PE, con prefazione del presidente del PE Pierre Pflimlin e una premessa di Gianni Cervetti.

<sup>20</sup> Si vedano: Altiero Spinelli, *PCI, che fare?*, Torino, Einaudi, 1978; Daniele Pasquinnucci, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000; Mauro Maggiorani e Paolo Ferrari (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti 1945-1984*, Bologna, Il Mulino, 2005.

di, sulla soglia del successo della sua lotta federalista. In effetti se il PTUE, che il PE su impulso di Spinelli giunse ad approvare a larga maggioranza il 14 febbraio 1984, fosse stato accettato dai governi e ratificato dagli Stati membri, sarebbe stata aperta la strada al rapido completamento dell'unificazione europea. Purtroppo anche questa volta le resistenze nazionalistiche furono in grado di impedire il salto qualitativo. Al posto del PTUE, i governi approvarono l'Atto unico europeo (entrato in vigore il 1° luglio 1987) che del primo costituisce una assai pallida copia. Ma vediamo i tratti essenziali di questa vicenda<sup>21</sup>.

Entrando nel PE direttamente eletto Spinelli aveva chiaramente in mente l'idea che questo aveva non solo il diritto, ma anche il dovere, di proporre una riforma complessiva della Comunità che la trasformasse in una vera unione politica ed economica dotata di competenze e istituzioni che le permettessero di affrontare in modo efficace e con procedure democratiche i gravi e crescenti problemi comuni dei popoli europei. E in particolare era consapevole che il problema cruciale era imporre una procedura che si ispirasse al modello della Convenzione di Filadelfia del 1787. Occorreva cioè assolutamente evitare che la proposta del PE venisse sottoposta al vaglio di una conferenza intergovernativa operante con la regola dell'unanimità, cioè del diritto di veto nazionale, e che si prevedesse una ratifica unanime da parte degli Stati per l'entrata in vigore del progetto costituzionale votato dal PE.

Era d'altro canto chiaro che il PE non era inizialmente motivato da grandi impulsi riformatori. Nel suo seno non abbondavano certo i rivoluzionari e i dottrinari. I più avevano, certo, la coscienza fiera di essere investiti della più alta legittimazione politica concepibile nelle democrazie di tipo occidentale, quella dell'elezione popolare, e di possedere quindi un'autorità politica notevole, ma in materia europea erano tutti dei moderati, dall'estrema destra all'estrema sinistra salvo qualche rara eccezione. Pur rendendosi conto della crisi della Comunità, si accinsero quindi ad espletare il loro mandato con prudenza, attenendosi scrupolosamente alle competenze riconosciute loro dai trattati, e spe-

---

<sup>21</sup> La ricostruzione più completa del processo che ha avuto il suo sbocco nell'approvazione del PTUE si trova in Pier Virgilio Dastoli e Andrea Pierucci, *Verso una costituzione democratica per l'Europa. Guida al Trattato di Unione europea*, con prefazione di Mauro Ferri e introduzione di Altiero Spinelli, Casale Monferrato, Marietti, 1984. Va ricordato che Dastoli lavorò come segretario di Spinelli per i dieci anni della sua attività di europarlamentare e che fu in tale periodo il suo più stretto collaboratore svolgendo un ruolo decisivo nella vicenda del PTUE. Attualmente Dastoli, che è stato il direttore della rappresentanza dell'Unione europea in Italia, è Presidente del Consiglio italiano del Movimento europeo.

rando così di contribuire alla ripresa del processo di costruzione europea. Pertanto il primo impegno di Spinelli fu di convincere i suoi colleghi che, limitandosi ad utilizzare i poteri previsti dai trattati, la costruzione europea non avrebbe fatto alcun passo avanti in quanto sarebbe rimasta ostaggio delle decisioni unanimi dei governi<sup>22</sup>.

In questo contesto l'esperienza fondamentale fu il tentativo di ottenere, pur senza modificarne sostanzialmente la struttura, un bilancio che non si limitasse a contabilizzare i costi di decisioni già prese, ma che diventasse un indicatore impegnativo di politiche da iniziare o da sviluppare. Usando i poteri conferitigli dai trattati (del 1970 e 1975) sulla introduzione delle risorse proprie, il PE rigettò in effetti a larghissima maggioranza (sotto l'impulso di Spinelli che era il relatore) nel dicembre 1979 il progetto di bilancio 1980. Sembrò lì per lì una grande vittoria, l'inizio di una vita nuova della Comunità. Presto però il PE dovette constatare che il rigetto del bilancio era un'arma spuntata perché i trattati consentivano alla Commissione di continuare a spendere i dodicesimi provvisori a tempo indeterminato. Bastò quindi che fra Commissione e Consiglio lasciassero passare sei mesi prima di arrivare ad un bilancio nuovo, ed a metà anno non c'era più gran che da spendere per l'anno in corso. Il PE dovette quindi lasciar passare un bilancio praticamente uguale a quello respinto.

Sulla base di questa esperienza – seguita da altri analoghi fallimentari tentativi del PE di ottenere avanzamenti significativi utilizzando i poteri conferitigli dai trattati –, che mostrò l'evidente impossibilità di sormontare la stridente contraddizione fra il bisogno di Europa e l'incapacità dell'Europa del Consiglio di rispondere a questo bisogno, il PE, pur composto di moderati, si convinse a far propria la proposta avanzata da nove deputati di diverse parti politiche e di diverse nazioni, riuniti nel luglio 1980 nel Club del Coccodrillo<sup>23</sup>, assumendo in nome dei

---

<sup>22</sup> Cfr. Altiero Spinelli, *Verso l'Unione europea*, Jean Monnet Lecture tenuta presso l'Istituto universitario europeo di Firenze il 13 giugno 1983 e ripubblicata in *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, op. cit..

<sup>23</sup> Durante una cena svoltasi il 9 luglio 1980 al ristorante "Au Crocodile" di Strasburgo nove deputati europei decisero di dar vita al Club del Coccodrillo che guidò l'azione sboccata nel PTUE. Essi erano: Spinelli e Leonardi (comunisti e apparentati), Gaiotti de Biase (PPE-It), Lückner e von Wogau (PPE-RFT), Balfé e Key (Soc.-GB), Johnson (Cons.-GB), Visentini (Lib.-It). Il gruppo si ampliò poi rapidamente, ottenendo l'adesione alle sue proposte della grande maggioranza del PE. Si veda Pier Virgilio Dastoli, *L'azione del Club del Coccodrillo*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, op. cit.. Nelle successive legislature del PE eletto il collegamento fra i deputati di orientamento federalista proseguì nella forma di un Intergruppo federalista europeo che esiste tuttora e che è trasversale ai gruppi politici.

cittadini che lo avevano eletto il compito di preparare e proporre la riforma globale delle Comunità e delle altre strutture para-comunitarie. In questo contesto ebbe grandissima importanza sul piano procedurale la decisione di dar vita ad una commissione *ad hoc* del PE, cioè ad una Commissione affari istituzionali permanente incaricata di elaborare le modifiche ai trattati esistenti<sup>24</sup>. Questa commissione, che iniziò i suoi lavori nel gennaio 1982 (nel momento in cui a metà della legislatura si rinnovavano le commissioni e potevano esserne istituite di nuove), poté infatti svolgere il proprio compito in modo ben più sistematico e continuativo di quanto sarebbe potuto avvenire se il compito fosse stato affidato ad una sottocommissione della Commissione politica<sup>25</sup>.

Volendo ora illustrare sinteticamente il PTUE che fu infine votato dall'assemblea plenaria il 14 febbraio 1984<sup>26</sup>, vanno sottolineati i seguenti punti.

– Il PTUE non parlava esplicitamente né di costituzione né di federazione e ciò sulla base della scelta tattica di evitare di provocare discussioni dottrinarie che avrebbero ostacolato il recepimento del progetto. Era però chiaramente un progetto di costituzione contenente un forte nucleo federale e la possibilità solida e concreta di avviare una evoluzione in tempi abbastanza ristretti verso una piena federalizzazione del sistema comunitario. La continuità giuridica e politica fra le vecchie Comunità e la nuova Unione destinata a sostituirle veniva assicurata, ponendo però tutta intera la costruzione europea sotto il segno dell'Unione e stabilendo che qualsiasi atto di unificazione sarebbe stato compiuto d'allora in avanti nelle forme e nelle procedure previste dal PTUE.

---

<sup>24</sup> La Commissione affari istituzionali fu presieduta da Mauro Ferri (Soc.-It) ed ebbe come vicepresidenti Jonker (PPE-PB), Nord (Lib.-PB), Pannella. Il lavoro della Commissione fu diviso fra sei diversi relatori (il liberale belga De Gucht, il socialista francese Moreau, il democristiano tedesco Pfennig, il conservatore britannico Prag, il democristiano italiano Zecchino e il gollista indipendente Junot, poi sostituito dal socialdemocratico tedesco Seeler) coordinati da Spinelli in quanto relatore-coordinatore.

<sup>25</sup> La Commissione politica, presieduta da Mariano Rumor, doveva infatti interessarsi di una notevole varietà di questioni e non avrebbe potuto oggettivamente concentrarsi in modo efficace su un tema come la rifondazione istituzionale della Comunità. Occorre ricordare che dopo la prima legislatura del PE eletto direttamente è sempre esistita una commissione *ad hoc* per le questioni istituzionali e che a partire dalla legislatura 1999-2004, sotto la presidenza di Giorgio Napolitano ha assunto la denominazione di Commissione affari costituzionali.

<sup>26</sup> Il PTUE fu approvato con 237 voti a favore, 31 contrari e 43 astensioni su un totale di 434 deputati. Va sottolineato il grandissimo contributo che diede all'iniziativa costituzionale del PE il futuro presidente della Corte costituzionale Ferri.

– Sul piano istituzionale il PTUE prevedeva in sostanza il superamento dell'accumulo del potere legislativo e di gran parte di quello esecutivo nel Consiglio dei ministri deliberante in segreto e all'unanimità (salvo poche eccezioni), cioè del meccanismo istituzionale che ostacolava lo sviluppo dell'integrazione, subordinandola ai veti nazionali. Il potere legislativo veniva attribuito al Parlamento in codecisione con un Consiglio dei ministri trasformato in Camera degli Stati deliberante a maggioranza – pur con la previsione di un periodo di transizione di dieci anni in cui poteva ancora essere fatto ricorso sotto il controllo restrittivo della Commissione al compromesso di Lussemburgo, comportante la possibilità di evitare il voto a maggioranza richiamandosi a interessi vitali nazionali. La Commissione diventava un vero e proprio governo democratico sopranazionale in quanto le si attribuiva effettivamente il potere esecutivo ed era sottoposta al controllo dell'organo legislativo aggiungendo al potere di sfiducia quella di fiducia preventiva.

– Per quanto riguarda le competenze, era previsto un loro immediato sostanziale aumento. Al legislativo e all'esecutivo dell'Unione venivano infatti attribuiti i poteri di carattere economico e finanziario necessari per attuare l'unione economica e monetaria e per completare, quindi, l'integrazione economica portando a termine quella negativa e sviluppando pienamente quella positiva. Va sottolineato al riguardo che l'Unione acquisiva il potere di aumentare le risorse proprie attraverso le sue procedure democratiche (senza dover quindi passare attraverso nuovi trattati deliberati e ratificati all'unanimità) e che per le competenze concorrenti veniva introdotto il principio di sussidiarietà. In sostanza il passaggio di certi compiti dall'azione nazionale all'azione comune dell'Unione doveva avvenire a condizione che tali compiti potessero essere svolti più efficacemente dall'Unione che non dai singoli Stati presi separatamente, specie quelli le cui dimensioni ed effetti oltrepassassero i confini nazionali.

– Per quanto riguarda le competenze nei settori della politica estera, della sicurezza e della difesa, il PTUE conteneva, a differenza di quelle relative all'integrazione economica, una scelta gradualistica. Esse venivano considerate competenze potenziali dell'Unione. All'inizio rimanevano sotto il pieno controllo degli Stati membri che avrebbero realizzato in tali campi una cooperazione intergovernativa, fondata cioè su decisioni unanimi e sottratta al controllo degli organi sopranazionali, cioè Parlamento, Camera degli Stati, Commissione e Corte di giustizia. L'organo decisionale responsabile della cooperazione era il Consiglio dei capi di Stato e di governo, detto Consiglio europeo, che en-

trava a far parte degli organi dell'Unione con questo compito appunto e con un ruolo di presidenza collegiale. Era previsto d'altra parte un meccanismo per il passaggio delle competenze potenziali al campo delle competenze esclusive o concorrenti dell'Unione senza dover ricorrere a nuovi trattati (con delibera e ratifica unanimi), ma semplicemente sulla base di decisioni unanimi da parte del Consiglio europeo. L'ipotesi molto realistica su cui si fondava questa opzione era che il rapido avanzamento verso il completamento dell'integrazione economica, che il nuovo quadro istituzionale avrebbe reso possibile, incrociandosi con le sempre più pressanti sfide emergenti dal contesto internazionale, avrebbe impresso una fortissima spinta alla federalizzazione della politica estera, della sicurezza e della difesa, che non si sarebbe impantanata nella macchinosa, lenta e piena di trabocchetti procedura di revisione dei trattati.

– Il PTUE recepiva infine il principio più innovativo introdotto dalla Convenzione di Filadelfia: la ratifica a maggioranza. Si prevedeva infatti che, se il progetto fosse stato ratificato da una maggioranza degli Stati membri la cui popolazione costituisse 2/3 della popolazione complessiva della Comunità, i governi ratificanti si sarebbero riuniti immediatamente per decidere di comune accordo le procedure e la data di entrata in vigore del trattato nonché le relazioni con gli Stati membri non aventi ancora ratificato. Sempre nello spirito della Convenzione di Filadelfia il PE invitò il suo Presidente a presentare il PTUE ai parlamenti e ai governi degli Stati membri con l'auspicio che esso raccogliesse l'adesione di tutti gli Stati membri (ma non si parla di una conferenza intergovernativa, bensì dell'esigenza di tener conto delle posizioni e delle osservazioni riscontrate presso i parlamenti nazionali) secondo le loro rispettive procedure costituzionali.

Credo che la rapida illustrazione del contenuto del PTUE qui proposta dovrebbe ampiamente confermare la convinzione precedentemente espressa secondo cui la ratifica di questo progetto avrebbe portato alla costruzione in tempi rapidi di uno Stato federale europeo pienamente funzionale. Si tenga d'altro canto presente, per cogliere la potenzialità del PTUE, cosa avrebbe comportato per l'integrazione europea il fatto di trovarsi all'appuntamento con la fine del sistema bipolare e la riunificazione tedesca essendo dotata del nuovo quadro istituzionale proposto da Spinelli e dal PE. Con l'esistenza di un governo democratico europeo fornito dei poteri per completare l'unificazione economica e con il meccanismo delle competenze potenziali la risposta europea alle sfide poste dagli avvenimenti epocali degli anni 1989-1991

sarebbe stata con ogni probabilità il salto qualitativo a un'Europa pienamente democratica e federale e realmente capace di agire sul piano internazionale.

Il progetto di Spinelli purtroppo non è passato. Vediamo ora come ciò è avvenuto e l'influenza che comunque ne è derivata sullo sviluppo dell'integrazione europea.

### 3. *Il Progetto di Trattato di Unione europea e lo sviluppo dell'integrazione europea.*

Prima di vedere l'esito dell'iniziativa costituzionale del PE promossa da Spinelli, occorre ricordare il sostegno decisivo che essa ebbe da parte dei movimenti per l'unità europea. Questi, dopo aver contribuito in modo determinante al raggiungimento dell'elezione diretta del PE, svolsero una azione sistematica di sensibilizzazione degli ambienti politici e sociali e dell'opinione pubblica, coinvolgendoli sul sostegno al PTUE. Il culmine dell'efficacia mobilitativa fu la spettacolare manifestazione organizzata dall'UEF a Milano in occasione del Consiglio europeo del 28-29 giugno 1985. Con la partecipazione di circa 100.000 persone provenienti da quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale, si trattò della più grande manifestazione popolare federalista in tutta la storia dei movimenti per l'unità europea<sup>27</sup>. Si deve anche segnalare l'azione nei confronti dei governi e dei parlamenti nazionali, il cui risultato più importante fu l'approvazione (sotto l'impulso del senatore Giuseppe Petrilli, presidente del Movimento europeo internazionale) da parte della Camera dei Deputati, il 14 febbraio 1984 (lo stesso giorno dell'approvazione del PTUE da parte del PE), e del Senato, il 10 maggio successivo, di un ordine del giorno che chiedeva al governo l'immediata apertura della procedura di ratifica del PTUE<sup>28</sup>. Prese di posizioni analoghe furono adottate dai parlamenti tedesco e belga. Inoltre al rapporto molto stretto che si instaurò fra il Movimento federalista europeo e il governo italiano corrispose la dichiarazione di quest'ultimo, in occasione del Consiglio europeo del 17 dicembre 1985 a Lussemburgo, di subordinare la firma dell'Atto unico europeo all'approvazione da parte del PE. Per la prima volta un governo nazionale riconosceva esplicitamente i diritti della democrazia europea, affermando che non si possono prendere decisioni

---

<sup>27</sup> Cfr. Cinzia Rognoni Vercelli, *L'Europa a Milano. La manifestazione federalista del 28-29 giugno 1985*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, op. cit..

<sup>28</sup> Cfr. Paolo Caraffini, *Costruire l'Europa dal basso. Il ruolo del Consiglio italiano del Movimento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2008.

sul terreno della costruzione costituzionale dell'Europa senza la partecipazione dei cittadini, e sostenendo ufficialmente che il problema di una sostanziale riforma istituzionale rimaneva aperto<sup>29</sup>.

Nonostante l'impegno strenuo di Spinelli, degli europarlamentari e dei parlamentari nazionali più europeisti, delle organizzazioni federaliste, la proposta costituzionale del PE non ebbe la forza politica sufficiente per imporsi ai governi. All'orientamento sostanzialmente favorevole al PTUE espresso dai governi dei sei paesi fondatori e da quello irlandese – un orientamento che il Presidente di turno delle Comunità François Mitterrand manifestò in un intervento al PE il 24 maggio 1984 che suscitò molte speranze –, si contrappose un'irriducibile contrarietà dei governi britannico (guidato da Margaret Thatcher), danese e greco (Spagna e Portogallo entrarono nella Comunità all'inizio del 1986), e non emerse la volontà di realizzare un salto qualitativo in direzione federale anche soltanto fra una parte degli Stati membri delle Comunità. Si scelse pertanto la via della Conferenza intergovernativa e ci si accordò alla fine su una riforma dei trattati comunitari che lasciò cadere le proposte più avanzate contenute nel progetto del PE<sup>30</sup>.

L'Atto Unico Europeo (AUE), oltre a codificare le norme, già in applicazione da una quindicina d'anni, della cooperazione in materia di politica estera, stabilì l'obiettivo di realizzare entro il 1992 il completamento del mercato comune, eliminando tutte le barriere fisiche, fiscali e tecniche alla libera circolazione delle merci, dei capitali, delle persone e dei servizi, e di associare a questo obiettivo un forte avanzamento verso l'integrazione economica positiva. Sul piano dei meccanismi istituzionali furono introdotte alcune innovazioni. Fu ampliata la sfera delle decisioni a maggioranza da parte del Consiglio dei ministri,

---

<sup>29</sup> Nel commentare la dichiarazione del governo italiano del 17 dicembre 1985 – nell'articolo *L'europa dice: "Grazie Italia"*, *La Repubblica*, 6 dicembre 1985 – Spinelli disse: "A sostenere e incoraggiare Andreotti e Craxi protagonisti dell'azione europea a Lussemburgo, come lo erano stati a Milano, c'erano quarant'anni di azione del Movimento federalista. Non è un "movimento di massa", ma in Italia, a differenza di altri paesi, ha portato avanti con tenacia non il sentimentalismo europeista incapace di distinguere fra le parole e la realtà, bensì una chiara dottrina politica, ha sempre fondato su di essa le concrete proposte di iniziative politiche, ed ha diffuso questo modo serio di pensare e volere fra tutte le famiglie politiche del paese. E' per questo che il Parlamento italiano, unanime a più riprese, ha sostenuto la necessità di schierarsi dalla parte del Parlamento europeo."

<sup>30</sup> Si veda la puntuale ricostruzione di questo processo di Rocco Antonio Cangelosi, *Dal Progetto di Trattato Spinelli all'Atto unico europeo. Cronaca di una riforma mancata*, con prefazione di Mauro Ferri, Milano, F. Angeli, 1987.

inserendo fra queste circa i 2/3 delle misure indispensabili per attuare il mercato unico, e superando quindi un ostacolo istituzionale fondamentale che in questo settore aveva contribuito, assieme alla crisi economica degli anni 1970, a bloccare qualsiasi progresso. L'estensione del voto a maggioranza è stato accompagnata da un rafforzamento dei poteri del PE tramite la procedura di cooperazione legislativa con il Consiglio, nei settori per cui era previsto il voto a maggioranza, e il parere conforme richiesto al PE per l'entrata in vigore dei trattati di associazione e di adesione alle Comunità e di alcuni accordi commerciali.

I federalisti denunciarono senza mezzi termini i limiti dell'AUE e riconobbero apertamente la propria sconfitta, ma non ebbero il minimo dubbio che la lotta per la costituzione federale europea doveva essere proseguita. A questo riguardo Spinelli fornì delle indicazioni concrete circa il rilancio dell'impegno per la Costituente e questo fu l'ultimo suo contributo alla lotta federalista prima della morte. Il fondatore del MFE affermò che l'obiettivo da perseguire era l'attribuzione da parte dei governi (o di una maggioranza di essi) di un mandato costituente al PE (che doveva essere rieleto nel 1989), affinché esso potesse redigere un progetto di costituzione da trasmettere direttamente agli Stati per la procedura di ratifica, senza nessuna mediazione da parte di una conferenza diplomatica che avrebbe, come era appena avvenuto, espunto le parti più innovatrici delle proposte del PE. Per conseguire questo mandato, il PE avrebbe dovuto chiedere ai governi e ai parlamenti nazionali di indire referendum consultivi nei loro paesi per chiedere ai loro cittadini se approvassero, o meno, l'idea dell'attribuzione di un tale mandato al PE<sup>31</sup>. L'ultima proposta di Spinelli – va qui ricordato – trovò una parziale attuazione in Italia con il referendum consultivo – promosso dal MFE e tenutosi in coincidenza con le elezioni europee del 18 giugno 1989 – in cui l'88% dei votanti si espresse a favore di un mandato costituente al PE<sup>32</sup>.

Concludo con alcune considerazioni sull'influenza che la proposta costituzionale del PE ha esercitato, nonostante il suo mancato accoglimento, sull'avanzamento dell'integrazione europea.

Anzitutto va sottolineato che fu uno dei fattori fondamentali che contribuirono al varo dell'AUE. Il presidente della Commissione euro-

---

<sup>31</sup> Si veda la relazione di Spinelli del 4 febbraio 1986 alla Commissione affari istituzionali (di cui era stato eletto presidente) del PE, pubblicata in *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, op. cit..

<sup>32</sup> Cfr. *Si al referendum per la costituente europea*, Pavia, EDIF, 1989.

pea Jacques Delors – egli fu l’artefice principale, con il sostegno dei governi dei sei Stati fondatori, del nuovo trattato – poté infatti valersi di due leve fondamentali per ottenere l’approvazione di un trattato decisamente più limitato rispetto a quanto proposto dal PE, ma che comunque rese possibile il perseguimento del grande obiettivo del mercato unico, anche perché introdusse una parte delle riforme istituzionali previste dal PTUE circa il voto a maggioranza e il rafforzamento del PE. Se una di queste leve fu rappresentata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di protezionismo non tariffario, l’altra fu, come più volte ebbe a riconoscere lo stesso Delors<sup>33</sup>, l’iniziativa costituzionale del PE. Da parte dei governi (soprattutto di quello della signora Thatcher, ma con una posizione poco battagliera anche degli altri) si era in effetti inizialmente orientati a concepire il progetto del mercato unico come una semplice dichiarazione di intenti. Ma proprio l’esigenza di venire incontro almeno in parte alla richiesta di una riforma radicale contenuta nel PTUE contribuì in modo decisivo al passaggio da una dichiarazione di intenti a un vero e proprio trattato, fornito quindi di effettive possibilità di successo. In effetti l’AUE – elaborato da una Conferenza intergovernativa convocata a maggioranza in presenza della manifestazione federalista di Milano con 100.000 partecipanti sopra ricordata – indicò una precisa scadenza e mise gli Stati di fronte a obblighi ben definiti e con alcuni miglioramenti dei meccanismi istituzionali, in modo da suscitare nelle forze economico-sociali, nei cittadini e nella stessa classe politica delle aspettative in grado di suscitare ulteriori processi evolutivi. Per certi aspetti si è ripetuto lo scenario del passaggio dai progetti della CED e della Comunità politica europea ai Trattati di Roma.

Al di là dell’influenza nel breve periodo sulla genesi dell’AUE, il PTUE ha aperto una fase di avanzamento dell’integrazione europea e di riforma delle istituzioni comuni europee che è tutt’ora in corso. Le tappe fondamentali fino a questo momento sono state una serie successiva di trattati – da quello di Maastricht fino a quello di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 e entrato in vigore il 1 gennaio 2009 – e la realizzazione dell’unione monetaria, l’estensione dell’integrazione ai settori della difesa, della sicurezza esterna ed interna e della cooperazione giudiziaria, un processo di un allargamento che ha portato all’Europa dei 28 e che non si è ancora concluso. In questi sviluppi si è vista all’opera una convergenza fra la spinta a nuovi passi avanti nell’integrazione, necessari per non compromettere i risultati ottenuti, le sfide pro-

---

<sup>33</sup> Cfr. Jacques Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004.

venienti dal quadro internazionale (in particolare le problematiche della globalizzazione e della situazione post-bipolare), il fattore rappresentato dal costante impegno – nel solco della linea tracciata da Spinelli e che ha visto nell’iniziativa costituzionale del PE una grandiosa manifestazione – delle organizzazioni federaliste a favore della democratizzazione e della connessa federalizzazione delle istituzioni europee e per una procedura costituente democratica.

Se analizziamo con attenzione gli sviluppi successivi al PTUE, emerge chiaramente come il loro filo conduttore sia costituito dalla graduale, anche se ancora parziale, realizzazione di rivendicazioni contenute nel progetto approvato dal PE il 14 febbraio 1984<sup>34</sup>. A questo riguardo si deve sottolineare che, al di là delle specifiche riforme istituzionali, sono passati alcuni aspetti della cruciale rivendicazione federalista – fondata sul modello della Convenzione di Filadelfia – relativa alla procedura costituente democratica e ciò ha favorito il progresso dell’integrazione perché ha limitato l’impatto negativo della logica puramente diplomatica. Vanno qui ricordate in particolare: le convocazioni a maggioranza delle Conferenze intergovernative che hanno portato all’AUE e al Trattato di Maastricht; la decisione a maggioranza da parte del Consiglio europeo di Roma dell’ottobre 1990 di recepire il rapporto del Comitato Delors sull’Unione economica e monetaria (si tratta di un organo analogo al Comitato Spaak) come agenda della CIG che portò al Trattato di Maastricht; la Convenzione costituzionale del 2002-2003, la quale ha avuto una composizione prevalentemente parlamentare, un metodo di lavoro trasparente e implicante una consultazione sistematica della società civile, sicché è stato impossibile per i governi rimangiarsi le proposte più avanzate da essa presentate<sup>35</sup>.

Va infine sottolineato che la rivendicazione, contenuta nell’ultimo messaggio di Spinelli, dell’attribuzione di un mandato costituente al PE è stata parzialmente recepita dal Trattato di Lisbona. Se questo trattato ha eliminato ogni riferimento all’idea di una costituzione europea, attribuisce d’altro canto al PE il diritto di presentare delle proposte di

---

<sup>34</sup> Cfr. in particolare Luciano Angelino, *Le forme d’Europa. Spinelli o della federazione*, prefazione di Tommaso Padoa-Schioppa, Genova, Il Melangolo, 2003 e Giorgio Napolitano, *L’Europa e il ruolo dell’Italia nel mondo. La via maestra*, Milano, Mondadori, 2013.

<sup>35</sup> Cfr. Umberto Morelli (a cura di), *A Constitution for the European Union. Sovereignty, Representation, Competences, Constituent Process*, Studi del Centro Studi sul Federalismo, Milano, Giuffrè, 2005; Jacques Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

emendamento dei trattati (il che significa che esso può, se lo vuole, presentare un progetto di costituzione europea), e stabilisce che il Consiglio europeo debba decidere a maggioranza semplice sulla convocazione di una Convenzione – formata da rappresentanti del PE dei parlamenti nazionali, della Commissione europea e dei governi – incaricata di esaminare tali proposte e di trasmetterle a una Conferenza intergovernativa per la decisione finale da sottoporre alle ratifiche nazionali. Questa procedura lascia l'ultima parola alla decisione unanime dei governi, ma offre al PE una possibilità reale di lottare, se ne avrà la volontà, per un cambiamento di metodo. Esso dovrebbe consistere anzitutto nell'ottenere che la Convenzione sia autorizzata ad avviare i propri lavori anche se non tutti gli Stati membri hanno deciso di unirsi al disegno di una costituzione federale. In secondo luogo, nella Convenzione si dovrebbe realizzare una codecisione costituzionale fra la componente parlamentare e quella governativa della Convenzione, in cui cioè entrambe decidano a maggioranza (secondo il modello della codecisione legislativa). Infine si deve far passare il principio della ratifica a maggioranza fondato su un referendum europeo.

Per il futuro dell'unificazione europea sarà decisiva la capacità da parte del PE, sostenuto dal fronte federalista, di imporre la sopraindicata procedura democratica di revisione dei trattati e cioè di far prevalere la scelta per cui Spinelli non ha mai cessato di lottare. Si tratta di una scelta estremamente ardua, che però è diventata ineludibile, perché se non si perviene in tempi rapidi a una piena federalizzazione dell'Unione europea, partendo dall'eurozona, e quindi alla procedura indispensabile per realizzarla, l'integrazione non sarà in grado di far fronte alle sfide esistenziali – la crisi radicale dell'unione economica e monetaria e la necessità drammatica di ottenere una efficace capacità europea di agire sul piano internazionale – cui è confrontata<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Rimando alle conclusioni del mio saggio, *Settant'anni di vita del Movimento federalista europeo (1943-2013)*, Il Federalista, n. 2-3 (2013).

# L'attualità del Progetto Spinelli

PIER VIRGILIO DASTOLI

L'idea di una procedura costituente (cioè di affidare un mandato ad un'assemblea eletta direttamente dai cittadini per questo scopo oppure al Parlamento europeo) per riformare le istituzioni delle Comunità secondo un modello federale, precede di molto il Progetto Spinelli. Essa maturò in Spinelli sin dagli inizi, e fu discussa al Congresso dell'Aja nel 1948. L'UEF la lanciò nel novembre 1950 a Strasburgo sei mesi dopo la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950. Nell'aprile 1951 – nel corso di una Conferenza internazionale tenutasi a Lugano – i federalisti europei dettero forma definitiva a un progetto di trattato per la convocazione della Costituente europea indirizzando un appello alle organizzazioni europeiste perché ne facessero la bandiera della loro battaglia.

Come sappiamo, il principio dell'Assemblea costituente fu solo parzialmente accettato dai sei paesi fondatori della CECA, che inserirono nel Trattato per la Comunità europea di difesa (CED) l'idea dello statuto della Comunità politica e di un mandato per l'Assemblea della CECA (integrata da altri parlamentari nazionali), come suggerito da Alcide De Gasperi su ispirazione di Altiero Spinelli. Questa assemblea prese il nome di *Assemblea ad hoc*, respingendo la proposta di auto-proclamarsi assemblea costituente avanzata da uno dei delegati nel corso della prima seduta.

Il Trattato della CED conteneva – in particolare all'articolo 38 – tre difetti fondamentali: la messa in moto della procedura costituente era subordinata alla ratifica del Trattato della CED; l'Assemblea *ad hoc* era incaricata non già di redigere un progetto di costituzione europea, ma di studiare il problema e di trasmettere i risultati a una conferenza diplomatica; il mandato assegnato dai Ministri degli affari esteri dei Sei all'Assemblea non precisava né il contenuto né la procedura. Con la caduta della CED nell'agosto del 1954 cadde dunque anche quell'embrionale processo costituente messo in moto dall'Assemblea *ad hoc*.

Nel frattempo, le diplomazie nazionali avevano già annacquato notevolmente il progetto di Statuto politico che l'Assemblea, in sei mesi di lavoro, era riuscita ad approvare.

Ci vollero ventisei anni prima che la strategia costituente indicata dall'UEF potesse essere ripresa. Essa venne riproposta nel Parlamento europeo da Altiero Spinelli e dal suo Club del Coccodrillo, anche se in termini solo parzialmente simili a quelli portati avanti all'inizio degli anni Cinquanta.

In primo luogo, la necessità di una fondazione o ri-fondazione politica dell'unità europea non era più basata sul vuoto di relazioni fra paesi – in gran maggioranza ex-nemici – appena usciti da due conflitti mondiali, ma sull'esperienza di trent'anni di integrazione comunitaria con conseguenze in buona parte positive, ma anche negative, di cui il Parlamento europeo ha tenuto attentamente conto nell'elaborare il Progetto di Trattato del 1984.

In secondo luogo, il ruolo costituente fu assunto da un'assemblea già dotata della legittimità democratica (e quindi dell'autorità politica) che deriva a tutti i parlamenti dall'elezione a suffragio universale e diretto.

In terzo luogo, l'Assemblea eletta nel 1979 non ricevette un mandato dai governi dei paesi membri, ma decise di fondare la sua iniziativa sul diritto-dovere di presentare proposte (nell'interesse dell'insieme dei cittadini europei) per realizzare la vocazione primaria dell'integrazione comunitaria: la federazione europea.

In quarto e ultimo luogo, l'Assemblea decise di consegnare il proprio progetto non già al Consiglio dei ministri dei governi nazionali o a una Conferenza diplomatica ma direttamente ai parlamenti nazionali, chiedendo loro di mettere in moto le procedure costituzionali per la ratifica dei trattati internazionali.

L'iniziativa di Spinelli, del resto, non è stato solo il frutto di una scelta federalista, ma si è fondata sull'evidenza della crisi del progetto di integrazione comunitaria provocata dai contraccolpi politici, economici e finanziari dell'inadeguatezza del Sistema monetario europeo, dalla paralisi dei meccanismi di decisione delle Comunità, dai problemi crescenti nelle relazioni internazionali e – *last but not least* – dalla novità sostanziale delle elezioni a suffragio universale e diretto di un Parlamento che Willy Brandt aveva chiamato "assemblea costituente permanente"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> "L'Europa dei cittadini – aveva detto Brandt al Congresso del Movimento europeo del 5-7 febbraio 1976 – è più avanti dell'Europa dei governi. Il PE deve essere la voce dell'Europa. Esso ha la possibilità e il dovere di definire chiaramente l'identità europea e di creare le competenze necessarie a un governo europeo per i settori riguardanti le re-

Dopo aver tentato invano di convincere la Commissione europea ad assumere un ruolo politico e avendo identificato con precisione i termini della battaglia politica per la costituente europea al Congresso dell'UEF di Bruxelles del 1975, Spinelli aveva definito nei dettagli i termini del suo impegno parlamentare europeo nel discorso davanti alla *Convention* del PCI del novembre 1978, che qui conviene riportare:

“Poiché chiediamo che si faccia una politica di programmazione e di interventi, dobbiamo chiedere che la Comunità abbia un potere fiscale per disporre di maggiori risorse, maggiore presenza sui mercati internazionali per attingervi capitali e maggiore potere legislativo. Dobbiamo cioè chiedere una riforma istituzionale della Comunità attuale. Noi dobbiamo dire che oggi ci sono istituzioni le quali non sono più adeguate per affrontare i problemi che si devono affrontare; ed è per affrontare questi problemi che dobbiamo avere istituzioni democratiche e più efficaci. Dal punto di vista del diritto internazionale, riformare le istituzioni significa fare un trattato fra gli Stati membri della Comunità. Però la Corte Costituzionale ha già dichiarato in più di un'occasione che la Comunità è un corpo politico autonomo separato dagli Stati, la sua legge è superiore a quella degli Stati. Questo corpo politico autonomo ha le sue regole interne e, se dal punto di vista degli Stati che l'hanno creato, le leggi fondamentali sono i Trattati, dal punto di vista delle Comunità esse sono la costituzione delle Comunità. Quando diciamo che vogliamo cambiare queste leggi, dobbiamo dire che vogliamo cambiare la costituzione della Comunità. Ora se si vuole cambiare questa costituzione che, da un punto di vista formale, è un trattato, ci sono due modi fondamentali per farlo: o i governi ci dicono: noi li abbiamo fatti, noi li cambiamo e li cambiamo con i nostri modi tradizionali, cioè facendoli negoziare dalle nostre diplomazie. In tal caso l'operazione sarà davvero in buone mani! Non ne verrà fuori niente o verrà fuori qualcosa di insufficiente, di ritardato e di inadeguato. Oppure, quando si dice democratizzazione della Comunità, bisogna cominciare al contrario con il dire che nelle nostre democrazie europee le riforme delle nostre costituzioni sono elaborate e votate dalle rappresentanze popolari direttamente elette. In altri termini dovrà essere il Parlamento europeo a cambiare la costituzione della Comunità.

Quando questa iniziativa sarà avviata, si faranno i necessari compromessi perché occorrerà avere le più forti maggioranze possibili. Ma se si riesce ad ottenere che la trasformazione della Comunità sia in ma-

---

sponsabilità comuni. Esso dovrà considerarsi come un'assemblea costituente permanente dell'Europa”.

no ad un corpo politico – il quale per sua natura è interessato a svilupparla – si potrà avere fiducia che le cose avanzeranno. Ma se invece accettiamo ciecamente – perché si dice con prepotenza che si è sempre fatto così – che i trattati sono sempre stati fatti dalle diplomazie, se accettiamo questo, accettiamo di aver perso prima di avere combattuto.

Durante vent'anni di carcere Antonio Gramsci dal carcere ha parlato della necessità di chiedere un'assemblea costituente. Con ciò voleva dire che si doveva puntare a una mobilitazione di tutte le forze democratiche per la trasformazione l'Italia. Aveva ragione Gramsci: bisognava battersi per la Costituente. Ora, oggi bisogna battersi perché il Parlamento europeo eletto si trasformi in Costituente europea. L'Europa deve essere fatta dagli europei e non dalle burocrazie, non dalle diplomazie. La gente dirà sì o no, ma capirà quando dice sì e quando dice no".

Dicevamo più sopra della crisi provocata dall'aggravamento degli squilibri interni dovuti all'inadeguatezza dello SME. A pochi mesi dal Consiglio europeo del luglio 1978 che ne aveva deciso la creazione, avvenne il primo scontro fra i governi e il PE sull'ammontare del Fondo regionale che avrebbe dovuto essere fissato nel bilancio per il 1979. Nell'ottica del PE, si voleva sviluppare uno strumento finanziario, addizionale rispetto agli interventi nazionali, con l'obiettivo di contribuire a ridurre le disparità regionali e facilitare la convergenza fra le economie appartenenti all'area dello SME. Il Consiglio era deciso invece a usare strumenti intergovernativi come la concessione di rimborsi all'Italia e all'Irlanda destinati a progetti che né Italia né Irlanda erano in grado di finanziare. Sull'ammontare del Fondo regionale vinse il Parlamento (che era quello non ancora eletto) sfruttando il fatto che si trattava di "spese non obbligatorie" sulle quali l'Assemblea ha l'ultima parola e preparando in tal modo le armi per la madre di tutte le battaglie parlamentari e cioè il bilancio 1980 nelle mani del primo Parlamento eletto.

La storia di quei mesi è ben conosciuta dai federalisti: guidati da Spinelli e da Erwin Lange, diabolico presidente SPD della Commissione bilanci (nelle lunghe notti di concertazione fra ministri e parlamentari vietava agli uscieri di portare il caffè nell'aula dove si riunivano i governi!), i deputati europei colsero di sorpresa il Consiglio respingendo, il 13 dicembre 1979, il bilancio per l'esercizio successivo. Spinelli sapeva perfettamente che sarebbe stata una vittoria di Pirro perché – con la complicità del lussemburghese Thorn, presidente della Commissione – i governi approvarono sei mesi dopo un bilancio peggiore di quello respinto nel dicembre 1979. Ma da questa sconfitta poté nascere l'iniziativa del Coccodrillo, fondata sulla convinzione di Spinelli e

di un nucleo iniziale di innovatori che il PE avrebbe dovuto aprire un grande dibattito sulla crisi istituzionale della Comunità, nominare una commissione *ad hoc* incaricata di preparare il progetto, discutere e votare questo progetto dandogli la forma di un trattato costituzionale, proporre formalmente l'adozione ai parlamenti nazionali.

All'inizio, il Club del Coccodrillo si concentrò su tre punti: l'importanza del collegamento con l'opinione pubblica (si direbbe oggi: la società civile), il metodo parlamentare per portare a termine l'iniziativa e il contenuto del progetto per contrastare sia l'opinione di chi riteneva che dovessero essere sfruttate le potenzialità dei Trattati sia la tesi di chi voleva limitarsi a proporre limitate modifiche ai trattati esistenti. Gli uni e gli altri abbandonarono rumorosamente le riunioni del Club, scegliendo o la via di un nuovo intergruppo (del Canguro) per puntare al rilancio del mercato interno o la via di un sistematico ostruzionismo parlamentare.

Conquistata nonostante queste opposizioni la maggioranza del PE, Spinelli ottenne nel luglio 1981 l'approvazione di una risoluzione con la quale si procedeva alla creazione di una nuova commissione Affari istituzionali incaricata di elaborare delle modifiche ai trattati esistenti inviandole direttamente per ratifica agli organi istituzionali competenti in ogni Stato membro. Dal dibattito in aula emerse la convinzione che le proposte di riforma sarebbero dovute confluire in un progetto di Costituzione dell'Unione.

Un anno dopo, il PE approvò – ancora una volta a larga maggioranza – una risoluzione sugli orientamenti relativi alla riforma dei Trattati e alla realizzazione dell'Unione europea, fondandosi sui principi di sussidiarietà, della separazione dei poteri, sulla legittimità e sul controllo democratico, sulla partecipazione degli Stati membri e sul miglioramento della capacità di decisione delle Comunità. Sulla base di questi principi Parlamento e Consiglio avrebbero dovuto condividere poteri legislativi, di bilancio e di ratifica dei trattati internazionali lasciando alla Commissione la pienezza dei poteri di iniziativa e di esecuzione.

Se l'accordo fu facile e pressoché unanime sui principi istituzionali, più complicata fu la discussione sulla ripartizione delle competenze che il progetto voleva fossero attribuite e che poi, contrariamente a quanto avviene negli Stati che hanno competenze generali, fossero suddivise fra esclusive e concorrenti. Si trattava, cioè, di una concezione molto vicina a un modello federale, contrastata sia da chi avrebbe voluto dotare l'Unione di poteri più ampi centralizzati sia da chi temeva l'annullamento progressivo del ruolo degli Stati.

L'elaborazione del contenuto politico del Trattato fu quindi articolata in sei settori (struttura giuridica e diritti fondamentali, politica economica, politica della società, relazioni internazionali, politica finanziaria e di bilancio, istituzioni).

A proposito dei vari settori, vale la pena ricordare i punti più controversi del dibattito parlamentare, per la loro forte attualità.

Per quanto riguarda la struttura giuridica, tra i punti più controversi ci furono la questione dell'attribuzione diretta della cittadinanza europea (che alcuni avrebbero voluto rendere autonoma da quelle nazionali) e l'estensione della dimensione dei diritti che per i "laici" avrebbero dovuto comprendere quelli di natura etica e morale come l'eutanasia. In generale, sui diritti, l'opinione dei giuristi e di Spinelli era che non fosse opportuno inserire nel Trattato un nuovo catalogo di diritti. Questa opinione fu fatta propria anche dalla commissione e poi dall'aula, che decise di rinviare alle istituzioni dell'Unione il compito di redigere un catalogo autonomo rispetto agli altri strumenti internazionali quali la Convenzione del Consiglio d'Europa.

Per quanto riguarda la politica economica, la polemica fra i "liberisti" e i "keynesiani" si concluse con il successo dei secondi poiché il Trattato capovolse, attualizzandola, l'impostazione libero-scambista dei Trattati di Roma.

Per quanto riguarda la politica della società il tema di maggiore contrasto fu la dimensione della politica regionale; la conclusione cui si giunse fu quella di un rovesciamento della sua funzione, che da politica di accompagnamento divenne obiettivo prioritario dell'azione economica dell'Unione.

Per quanto riguarda le relazioni internazionali, il testo finale – obiettivamente al di sotto delle aspettative dei federalisti – rappresentò il frutto di un difficile compromesso circa le competenze gestite direttamente dall'Unione e quelle (come la sicurezza e la difesa) affidate ancora al metodo della cooperazione fra gli Stati.

Il dibattito in materia di finanze dell'Unione si concentrò sulle risorse proprie e sulla questione della perequazione finanziaria. Nel primo caso fu rovesciato il principio in atto di definire il bilancio a partire dalle entrate per sostituirlo con il criterio di stabilirlo sulla base di obiettivi che si volevano prefissare a livello di Unione, pur con il limite di mantenere invariato il carico fiscale complessivo sui cittadini. Per quanto riguarda la perequazione finanziaria fu accolto il principio che Stati, regioni e cittadini debbono contribuire – ciascuno in funzione dei propri mezzi – al finanziamento delle azioni comuni.

Tra tutti, però, è il dibattito sulle istituzioni quello che presenta la più forte attualità soprattutto nella parte riguardante la nomina della Commissione. Essendo stata esclusa l'ipotesi di un'elezione diretta del Presidente della Commissione (considerato un *primus inter pares* per privilegiare il carattere collegiale dell'esecutivo) le posizioni di partenza andavano dal modello svizzero di una nomina congiunta e in seduta comune del Parlamento e del Consiglio, a un esecutivo di nomina solo parlamentare, fino al sistema in vigore della nomina affidata ai soli governi. La soluzione finale appare molto vicina al sistema del Trattato di Lisbona (designazione da parte del Consiglio del Presidente della Commissione, potere del Presidente di scegliere i suoi ministri e voto di fiducia del Parlamento sull'intero esecutivo) con la sola eccezione del sistema imposto dai partiti nel 2014 della designazione dei candidati alla presidenza della Commissione alla vigilia delle elezioni europee.

Il dibattito finale prima dell'approvazione del Trattato non riservò sorprese salvo la questione della sua entrata in vigore, rispetto alla quale prevalse il principio della "Europa della volontà" – che aveva consentito già alle Comunità di compiere i loro primi passi – contro il metodo dell'unanimità e la decisione di considerare il progetto non un documento di lavoro da consegnare a un'imprecisata assemblea interparlamentare (tesi sostenuta dal Movimento europeo) ma il compromesso democratico da inviare direttamente agli Stati membri per la ratifica. "E' evidente – scrisse Spinelli ai federalisti – che approvare la procedura del Movimento europeo significa fondare il progetto del Parlamento europeo sulla sabbia e votarlo al fallimento".

\* \* \*

Oggi, mentre rischia di evaporare il consenso delle opinioni pubbliche verso il progetto di unificazione del continente, e crescono movimenti che descrivono il sogno di Spinelli come un incubo da cui bisognerebbe fuggire, vale, a maggior ragione, la pena di ricordare le innovazioni proposte dal Progetto del Parlamento europeo.

Esso fu solo apparentemente sconfitto dal metodo intergovernativo, perché molte di quelle innovazioni hanno ispirato le revisioni dei trattati: l'unione politica come premessa indispensabile per sovranità condivise nei settori della moneta e della politica estera, la cittadinanza europea e i diritti fondamentali, il principio di sussidiarietà e la ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, il ruolo legislativo del Parlamento europeo, l'estensione del ruolo dell'Unione a quella che Willy Brandt aveva chiamato politica della società, la semplificazione degli atti normativi, il rafforzamento del ruolo della Commissione e l'i-

stituzionalizzazione del Consiglio europeo, il bilancio pluriennale finanziato da risorse proprie, un fondo monetario europeo e un'autorità centrale unica di controllo del sistema delle banche, una vera politica estera e della sicurezza aperta alla dimensione della difesa per contribuire al disarmo internazionale.

Certo, all'indomani delle elezioni europee e all'inizio di una nuova legislatura che potrebbe e dovrebbe essere costituente è utile ricordare anche i limiti con cui molte di quelle innovazioni sono state inserite nei trattati; e molto è rimasto ancora inattuato del progetto del Parlamento europeo. Pensiamo in particolare ad alcune competenze essenziali per garantire il ruolo dell'Unione nello sviluppo della politica della società come la cultura, l'educazione e la formazione ma anche le altre competenze che il Trattato di Lisbona ha costretto nella limitata dimensione delle competenze di sostegno e che dovrebbero essere invece condivise fra Unione e Stati in particolare nella dimensione sociale. Pensiamo alla pienezza del ruolo esecutivo della Commissione. Pensiamo alla riduzione degli atti normativi a tre categorie: leggi-quadro, leggi organiche o costituzionali da utilizzare anche per modificare il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e leggi di bilancio con una più rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e l'estensione del diritto di iniziativa a una Camera degli Stati e al Parlamento europeo in caso di rifiuto della Commissione ad agire. Pensiamo alla creazione di una Camera degli Stati con l'eliminazione degli attuali nove consigli tematici come propose Giuliano Amato nella Convenzione europea. Pensiamo alla soppressione del potere di veto in settori chiave per lo sviluppo dell'Unione come la politica estera, la giustizia penale, la politica fiscale e le risorse proprie rafforzando contemporaneamente i poteri democratici del Parlamento europeo. Pensiamo all'introduzione di un sistema di perequazione finanziaria come quello in vigore in Germania e agli strumenti dei prestiti e mutui per garantire l'indispensabile solidarietà europea. Pensiamo infine alla co-decisione costituente a maggioranza rafforzata fra Camera degli Stati e Parlamento europeo.

Forse qualcuno potrebbe dire, come dissero a Spinelli nel 1980: "volete uscire a caccia di farfalle". Ma quanto è accaduto negli anni successivi e la lungimiranza del Progetto del Parlamento europeo del 1984 mostra che aveva ragione Spinelli.

# Il Progetto Spinelli e la sua eredità

MEHEMET CEVAT YILDIRIM

## Introduzione

Il 14 febbraio 1984, il Parlamento europeo ha approvato il Progetto di Trattato sull'Unione europea (TUE), noto come "Progetto Spinelli". L'originalità di tale Progetto risiede sia nel processo che ha portato alla sua elaborazione, sia nell'ampia portata del suo contenuto. Sebbene non sia stato ratificato, molte delle riforme istituzionali da esso previste sono state attuate nei successivi trattati modificativi. Il suo successo, in effetti, è strettamente legato alla natura eminentemente politica della decisione da cui è scaturito.

Il Trattato sull'Unione europea è il primo esempio di trattato elaborato al di fuori di una cornice diplomatica. Il lancio dell'iniziativa ed il suo proseguimento sono rimasti saldamente nelle mani dei parlamentari europei, nonostante la forte concorrenza dell'approccio intergovernativo. Altiero Spinelli, uno degli autori del *Manifesto di Ventotene* (1941), era conosciuto soprattutto come leader dei federalisti europei, oltre ad essere stato eletto al Parlamento europeo nelle liste del Partito comunista italiano (PCI), ma, durante l'elaborazione del Trattato, anziché assumere prospettive esclusivamente federaliste o di sinistra, scelse di seguire una via che includesse un ampio spettro di posizioni politiche. Si è trattato di una scelta responsabile, perché, per essere approvato, il Trattato avrebbe dovuto essere votato in seduta plenaria. La natura partecipativa e deliberativa del dibattito sul Trattato ha fatto sì che si desse vita a un vero processo costituente; il lavoro del primo Parlamento europeo eletto è stato così una delle più notevoli sfide del metodo costituyente europeo nei confronti del metodo intergovernativo.

Il lavoro del Parlamento europeo è stato molto produttivo in termini di nuove idee sul sistema politico e sul funzionamento dell'Unione europea: mentre alcune di esse precorrevano i tempi, altre avrebbero potuto essere attuate immediatamente. Nei primi anni successivi al voto del Parlamento, i governi degli Stati membri non hanno visto la ne-

cessità di dar vita ad una “Unione europea”. Col passare gli anni, le modifiche proposte nel Progetto sono state tuttavia realizzate una per una. Guardando al passato possiamo dunque trovare le tracce del Progetto Spinelli nei successivi trattati e proposte di trattato.

Questo scritto si articola in due parti. La prima si occupa del processo di elaborazione del Progetto di Trattato tra iniziative concorrenti ed opposte. La seconda riguarda il contenuto del Progetto di Trattato sull’Unione europea e la sua influenza sui successivi trattati e proposte di riforma.

### 1. L’elaborazione del TUE

All’inizio degli anni Ottanta, le Comunità europee risentivano già di problemi strutturali: nel dicembre del 1979, il Parlamento aveva deciso di far uso del potere di bocciare il bilancio annuale adottato nel Consiglio dei ministri. Tuttavia, la bocciatura del Parlamento non aveva impedito alla Comunità di ricorrere per le proprie spese alla gestione per dodicesimi, facilitando così il Consiglio nella preparazione di un nuovo bilancio al sicuro dall’intervento del Parlamento. Di conseguenza, nel maggio del 1980, con un ritardo di sei mesi, fu adottato un bilancio “peggiore di quello che era stato rifiutato dal Parlamento europeo nel dicembre del 1979”<sup>1</sup>.

Al fine di prevenire nuove crisi di bilancio dello stesso tipo, il Consiglio diede mandato alla Commissione di riesaminare il processo di approvazione del bilancio e di proporre modifiche. Juliet Lodge osserva che l’interpretazione molto ampia data dalla Commissione a tale mandato è stato uno dei fattori che hanno incoraggiato l’“audacia” del Parlamento europeo nel proporre il suo trattato di riforma<sup>2</sup>.

Secondo Spinelli, discutere di qualsiasi tipo di problema strutturale era un dovere del Parlamento per la sua caratteristica di essere la sola istituzione della Comunità europea legittimata democraticamente. Il 25 giugno 1980 egli spedì a tutti i parlamentari europei una lettera aperta in cui, analizzando la situazione di crisi, osservava che “con le istituzioni attuali e con le loro attuali procedure e competenze la Comunità è condannata a passare di crisi in crisi”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> P. V. Dastoli, *L’azione del Club del Coccodrillo in I Movimenti per l’unità europea 1970-1986.*, (ed.) A. Landuyt e D. Preda, Tomo I, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 562.

<sup>2</sup> J. Lodge, *European Union and the First elected Parliament: the Spinelli Initiative*, Journal of Common Market Studies, Vol. XXII, no. 4 (1984), p. 378.

<sup>3</sup> P. V. Dastoli, A. Pierucci, *Verso una Costituzione democratica per l’Europa*, Alessandria, Marietti, 1984, p. 38.

### 1.1 *Il Club del Coccodrillo.*

Quasi due settimane dopo la prima lettera di Spinelli ai parlamentari europei, la prima riunione dei “riformisti” ebbe luogo il 9 luglio 1980 al ristorante “Chez Crocodile” di Strasburgo con la partecipazione di soli nove parlamentari. Sebbene alla chiamata di Spinelli avesse risposto solo un piccolo gruppo, in questo nucleo erano rappresentate quasi tutte le famiglie politiche. A parte lo stesso Spinelli, parteciparono alla riunione: Richard Balfe (laburista inglese), Paola Gaiotti de Biase (democristiana italiana), Brian M. Key (laburista inglese), Silvio Leonardi (comunista italiano), Hans August Lücker (democristiano tedesco), Stanley Johnson (conservatore inglese), Bruno Visentini (repubblicano italiano) e Karl von Wogau (democristiano tedesco). Spinelli volle soprattutto che la denominazione del gruppo fosse tale per cui qualsiasi parlamentare di qualsiasi nazionalità e di qualsiasi affiliazione politica potesse parteciparvi. Alla fine, i riformisti decisero di darsi un nome derivato dal ristorante dove si erano incontrati: il “Club del Coccodrillo”.

L’iniziale assenza dei socialisti è stata rimediata dalla partecipazione di Willy Brandt, che portò con sé Rudi Arndt, Bruno Friedrich (Vice-presidente del Parlamento) e Horst Seefeld del gruppo socialista tedesco. Anche socialisti di altre nazionalità si unirono al club: Mario Didò, Carlo Ripa di Meana e Giorgio Ruffolo dall’Italia; Lucien Radoux, Karel Van Miert e Anne Marie Lizin dal Belgio e Derek Enright dalla Gran Bretagna. La partecipazione democristiana si è ampliata con Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti e Alfredo Diana, entrambi italiani. Mentre Susanna Agnelli (italiana) e Hans Nord (olandese) rinforzarono la presenza liberale nel club, la partecipazione dei conservatori fu ampliata con Derk Prag e Cristofer Jackson (britannici)<sup>4</sup>. In tal modo, alla fine del primo mese di vita, il numero dei partecipanti al Club del Coccodrillo raggiunse quasi i 30.

Nell’ottobre del 1980, Altiero Spinelli, Felice Ippolito e l’assistente di Spinelli, Pier Virgilio Dastoli, diedero vita ad una pubblicazione periodica con il nome di “Crocodile Letter to the Members of the European Parliament”. Questa rivista fu pubblicata fino al giugno 1983 e rappresentò il principale strumento di informazione sulle discussioni dei “riformisti”. Il 19 novembre, quasi cento membri del Club del Coccodrillo rivolsero al Parlamento europeo una petizione che richiedeva l’elaborazione di un trattato di riforma. Quando Simone Weil, Presi-

---

<sup>4</sup> P. V. Dastoli, A. Pierucci, *op. cit.*, p. 39.

dente del Parlamento, firmò questa petizione, il 10 febbraio 1981, già 170 parlamentari l'avevano sottoscritta.

Passare in rassegna gli obiettivi generali e le motivazioni del Trattato sull'Unione europea può rendere più facile immaginare il dibattito tra gruppi opposti nel Parlamento. Le ragioni per cui il Club del Coccodrillo prese l'iniziativa sono espresse dallo stesso Spinelli nei suoi discorsi e nei suoi scritti, così come da molti funzionari della Comunità che condividevano le stesse preoccupazioni. L'obiettivo complessivo dell'iniziativa non era affatto nuovo: la volontà di stipulare un trattato che istituisse un'Unione europea basata sulle Comunità europee è sempre stata dichiarata dai governi degli Stati membri fin dal vertice di Parigi del 1972. Da allora, sono state avanzate molte proposte di riforma (tra le altre, il Rapporto Tindemans), che non sono però state in grado di suscitare un vero dibattito politico. Eppure, i problemi che la Comunità europea doveva fronteggiare erano tutti urgenti e al di sopra della capacità d'azione delle sue istituzioni. L'impatto della crisi petrolifera si faceva sentire ancora sui mercati della Comunità, vulnerabili perché non completamente integrati. I dazi doganali tra gli Stati membri erano stati eliminati, ma erano ancora presenti molte barriere agli scambi, come i controlli alle frontiere, i costi delle transazioni di cambio, le barriere giuridiche alla libera circolazione dei servizi, ecc.. La Comunità aveva bisogno di una più efficace politica estera, che avrebbe potuto essere ottenuta nel quadro della Cooperazione politica europea (CPE), soprattutto in un periodo in cui la tensione tra i due blocchi stava nuovamente aumentando. In quasi tutti i suoi discorsi, Spinelli sottolineava la responsabilità dell'Europa nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Tutte queste erano necessità urgenti e tutte richiedevano serie riforme istituzionali.

Il Club del Coccodrillo era convinto che sarebbe stato possibile affrontare i problemi solo con una revisione della struttura istituzionale delle Comunità che comportasse un cambiamento della sua natura intergovernativa. Al suo posto, i membri del Club chiedevano un'unione politica, basata sull'equilibrio tra le istituzioni nel quadro di un sistema costituzionale.

Mentre i membri del Club del Coccodrillo raccoglievano le firme dei parlamentari per l'iniziativa della riforma dei trattati, la prima proposta concorrente veniva dal partito popolare europeo (PPE), democristiano. Dastoli considera il tentativo dei parlamentari tedeschi del PPE come un segno di riluttanza verso gli ambiziosi progetti dei riformisti. Diversamente, Lodge osserva che il sentimento prevalente tra i demo-

cristiani tedeschi, che avevano anch'essi aspirazioni federaliste, era proprio una forte invidia nei confronti di questa iniziativa guidata da un "comunista"<sup>5</sup>.

Comunque, le resistenze esistenti sia nel PPE, sia negli Stati membri furono fonte di proposte alternative. Burgess considera il progetto di Costituzione preparato dai membri del PPE Rudolf Ruster e Gero Pfennig come un progetto rivale<sup>6</sup> (sebbene gli estensori lo neghino). Analogamente, Dastoli e Pierucci considerano il piano Genscher-Colombo come un'alternativa al Trattato sull'Unione europea. Le motivazioni di tali resistenze erano differenti: mentre alcuni consideravano l'iniziativa del Coccodrillo troppo ambiziosa, alcuni altri erano a favore di un approccio gradualistico agli stessi obiettivi.

Sebbene i membri tedeschi del PPE volessero anch'essi istituire un'Unione europea, essi avevano una diversa visione circa il modo corretto di farlo: non erano convinti che il Parlamento europeo, per quanto eletto direttamente, avesse il mandato di elaborare un trattato internazionale. Al contrario, pensavano che questo compito spettasse ai governi, analogamente ai Trattati di Parigi e di Roma, ma in modo graduale. I membri tedeschi del PPE (che non parteciparono al Club del Coccodrillo o che lo lasciarono nel corso del primo mese) hanno concentrato il loro impegno nella sottocommissione sui problemi istituzionali della Commissione per gli affari politici del Parlamento europeo. Questa sottocommissione era molto più riluttante ad attribuire al Parlamento europeo il ruolo di assemblea costituente ed era favorevole all'approccio di integrazione graduale del PPE. Tale riluttanza è criticata in una lettera inviata da Altiero Spinelli, Felice Ippolito e Pier Virgilio Dastoli ai parlamentari europei nell'aprile del 1981, nella quale si chiedeva loro di agire immediatamente: "Le proposte legate alla politica dei piccoli passi, all'esame della Commissione politica del Parlamento europeo, non toccano e non potevano toccare il problema centrale della crisi costituzionale della Comunità, che si può riassumere in questo modo: la Comunità ha bisogno di essere governata e non ha un vero governo; ha bisogno di avere leggi e non ha potere legislativo vero e proprio; ha bisogno di partecipazione popolare intorno alla sue iniziative e non ha meccanismi politici che le permettano di sviluppare con continuità le sue iniziative."<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> J. Lodge, *op. cit.*, p. 379.

<sup>6</sup> M. Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p. 142.

<sup>7</sup> P. V. Dastoli, A. Pierucci, *op. cit.*, p. 44.

Spinelli ed i suoi colleghi ricordavano nella stessa lettera che né nei Trattati di Parigi e di Roma, né altrove si trovava alcunché che rendesse necessario che il Trattato sull'Unione europea fosse elaborato da un conferenza intergovernativa (CIG). Negli Stati federali, come la Germania, gli USA e la Svizzera, le costituzioni federali sono state scritte e votate dal Parlamento. Perciò la sede giusta per elaborare il Trattato sull'Unione europea avrebbe dovuto essere il Parlamento europeo direttamente eletto. Tuttavia, dato che la redazione del Trattato da parte di una qualsiasi delle commissioni esistenti nel Parlamento europeo sarebbe stata troppo lunga, il Club del Coccodrillo chiedeva che fosse istituita una nuova commissione incaricata di questo solo compito. Durante la prima metà del 1981, la battaglia del Club mirò all'approvazione da parte del Parlamento di una mozione che istituisse una Commissione per gli affari istituzionali.

I riformisti ottennero questo risultato il 9 luglio 1981, quando il Parlamento approvò in sessione plenaria la risoluzione sulla Commissione per gli affari istituzionali<sup>8</sup>. La battaglia del Club del Coccodrillo ha avuto influenza anche sulle iniziative rivali. Le risoluzioni sulle relazioni inter-istituzionali della sottocommissione guidata dal PPE sono state infatti votate lo stesso giorno<sup>9</sup>.

### 1.2 *La Commissione per gli affari istituzionali.*

La preoccupazione immediata di Spinelli dopo la risoluzione del 9 luglio non riguardava il contenuto del trattato. Sulla base della sua lunga esperienza degli affari della Comunità (della cui Commissione aveva fatto parte per sei anni), egli mirava piuttosto ad assicurarne l'approvazione e la ratifica. Dalla sua precedente esperienza sapeva che un tentativo strettamente federalista non aveva alcuna probabilità di successo. Spinelli aveva svolto un ruolo cruciale dapprima nella campagna per affidare un ruolo costituente all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa alla fine degli '40 e successivamente nel progetto di Comunità politica europea a metà degli anni '50<sup>10</sup>. Entrambi i progetti erano falliti ed avevano dimostrato che la natura intergovernativa delle relazioni tra gli Stati europei sarebbe stata difficile da superare. Sebbene esistesse un consenso sull'idea di creare una "Unione" europea, che

---

<sup>8</sup> Risoluzione del Parlamento europeo che costituisce una commissione per i problemi istituzionali, *GUCE* C 234 del 14.9.1981, p. 48.

<sup>9</sup> J. Lodge, *op. cit.*, p.379.

<sup>10</sup> S. Pistone, *The Union of European Federalists*, Milano, Giuffrè, 2008.

evidentemente avrebbe significato qualcosa di più delle “Comunità” intergovernative, per realizzarla bisognava che il suo trattato istitutivo fosse ratificato dai governi degli Stati membri. Al fine di prevenire il fallimento del Progetto del Trattato sull’Unione europea, il lavoro della Commissione per gli affari istituzionali avrebbe dovuto essere aperto a tutte le posizioni di tutti i partiti e di tutte le nazionalità. Solo così, secondo Spinelli, la partecipazione al voto nel Parlamento europeo sarebbe stata sufficientemente alta da permettere l’approvazione della proposta. Dopo il voto in plenaria, il Trattato avrebbe dovuto essere sottoposto alla ratifica di ciascuno degli Stati membri, ma per aggirare l’opposizione dei governi, avrebbe dovuto essere inviato direttamente ai Parlamenti nazionali. Una volta ratificato dalla maggioranza degli Stati membri, il Trattato sarebbe entrato in vigore senza attendere la ratifica di tutti i membri. Soprattutto questo suggerimento di Spinelli suscitò le reazioni del PPE. Così, l’elaborazione del Trattato sull’Unione europea divenne una battaglia tra approccio costituzionale del Parlamento europeo e approccio intergovernativo.

Da una parte, il mandato di assemblea costituente auto-assegnatosi dal Parlamento europeo era molto controverso ed aveva sollevato forti obiezioni; dall’altra, altre iniziative di natura intergovernativa erano rimaste senza frutto. Il parlamentare liberale tedesco Martin Bangemann (dello stesso partito di Hans-Dietrich Genscher) propose di non mettere ai voti il trattato nel Parlamento europeo, bensì in un’assemblea parlamentare *ad hoc*, composta da parlamentari europei e parlamentari nazionali degli Stati membri; poi sostenne che il trattato dovesse essere ratificato da *tutti* gli Stati membri per poter entrare in vigore<sup>11</sup>. Entrambe le proposte miravano a dare un carattere intergovernativo al trattato.

Nel novembre del 1981, il Ministro degli esteri tedesco, Hans-Dietrich Genscher, inviò una lettera agli Stati membri e alla Commissione della Comunità europea. Il Ministro degli esteri italiano, Emilio Colombo, si associò all’iniziativa ed i due ministri redassero una serie di principi noti come Piano Genscher-Colombo. Il 19 novembre il Piano fu presentato sia ai governi degli Stati membri, sia al Parlamento europeo in plenaria. Tuttavia per due anni non furono fatti ulteriori passi. Non deve sorprendere che il Piano Genscher-Colombo definisse una Unione europea fondata su un approccio intergovernativo.

La Commissione per gli affari istituzionali iniziò i suoi lavori nel febbraio del 1982 e riuscì a raggiungere un accordo sui principi sui

---

<sup>11</sup> P. V. Dastoli, A. Pierucci, *op. cit.*

quali si sarebbe dovuto fondare il trattato ed anche sul metodo della sua redazione. Secondo la risoluzione approvata il 6 luglio 1982<sup>12</sup>, l'Unione europea avrebbe dovuto essere basata sulle istituzioni esistenti della Comunità ed avrebbe dovuto funzionare secondo i seguenti principi: sussidiarietà, ... separazione dei poteri, legittimità, responsabilità democratica, partecipazione degli Stati membri, e miglioramento della capacità decisionale e del funzionamento della Comunità<sup>13</sup>.

I lavori erano suddivisi tra sei gruppi di lavoro tematici, Spinelli venne nominato coordinatore e il socialdemocratico italiano Mauro Ferri presidente. Nel loro insieme, i rapporti dei sei gruppi di lavoro avrebbero costituito la base del Trattato sull'Unione europea. I temi oggetto dei lavori e i relatori di tali gruppi erano: "Struttura giuridica dell'Unione" (socialista francese Jacques Moreau), "Politiche e società" (democristiano tedesco Gero Pfennig), "Relazioni internazionali" (conservatore inglese Derek Prag), "Finanze dell'Unione" (gollista francese Michel Junot fino al 1° gennaio 1983, poi il socialdemocratico tedesco Hans Joachim Seeler) e "Istituzioni dell'Unione" (democristiano italiano Ortensio Zecchino).

Il lavoro di quest'ultimo gruppo fu particolarmente lungo perché riguardava le principali modifiche da apportare per far emergere l'Unione europea dalle ceneri della Comunità. Gli argomenti oggetto di lavoro toccavano gli equilibri istituzionali: designazione della Commissione, voto di investitura e di censura, ruolo del Consiglio nel processo legislativo, ruolo del Parlamento europeo nelle questioni di bilancio, procedure legislative, ecc. Sembra tuttavia che il relatore di questo gruppo non abbia reso il lavoro più semplice: "Ortensio Zecchino, il relatore democristiano sugli aspetti istituzionali del Trattato sull'Unione europea nella Commissione affari istituzionali, era particolarmente fastidioso nella sua eccentrica insistenza nell'avanzare nuove proposte e nell'utilizzare una retorica apertamente federalista che si rivelava troppo ambiziosa e generava divisioni. Questo avvocato e professore universitario riuscì perfino ad esasperare Spinelli che considerò la sua temporanea assenza dalla commissione durante il voto finale sulle istituzioni come un 'intervento divino' a loro favore."<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Risoluzione sugli orientamenti del Parlamento europeo per quanto concerne la riforma dei Trattati e la realizzazione dell'Unione europea, in *GUCE* C 238 del 13.9.1982, p. 25.

<sup>13</sup> P. V. Dastoli, A. Pierucci, *op. cit.*, p. 52.

<sup>14</sup> M. Burgess, *op. cit.*, p. 142.

In realtà Zecchino non era il solo ad avere ambizioni più federaliste. Andrea Chiti-Batelli, del Movimento federalista italiano, era fin dall'inizio fortemente critico nei confronti del Progetto di Trattato sull'Unione europea sulla base del fatto che esso non aveva una base popolare. Secondo Chiti-Batelli, l'iniziativa del Coccodrillo non era altro che “mettere il carro davanti ai buoi”<sup>15</sup> e Spinelli stava tentando di fare la rivoluzione senza i rivoluzionari, come aveva tentato in precedenza.

Dopo che i gruppi di lavoro ebbero completato il loro lavoro e che la bozza del testo fu approvata dalla Commissione affari istituzionali il 5 luglio 1983, ci vollero due mesi e mezzo perché la proposta arrivasse alla plenaria del Parlamento europeo. Nel frattempo furono discusse più di 250 proposte di emendamento e “furono accolti alcuni emendamenti di dettaglio, non sostanziali”<sup>16</sup>. Nel suo discorso del 13 settembre, il Presidente della Commissione europea, Gaston Thorn, definì il lavoro della Commissione come “una lezione di dinamismo che chiamerei vero realismo politico...”<sup>17</sup> Thorn sostenne con forza la bozza di Trattato perché aveva in comune con precedenti proposte della Commissione diversi principi, come “il principio di sussidiarietà, la distinzione tra le varie tipologie di competenze (esclusive, concorrenti e potenziali), poteri legislativi condivisi tra Parlamento e Consiglio, il potere di iniziativa legislativa della Commissione ed il suo ruolo esecutivo.”<sup>18</sup>

La bozza del Trattato fu approvata dal Parlamento in plenaria il 16 settembre 1983 con un'ampia partecipazione, proprio come aveva voluto Spinelli: 201 voti a favore, 37 contrari, e 72 astensioni, in particolare di conservatori, dei danesi e di socialisti francesi, con l'eccezione di Jacques Moreau e Pierre Bernard<sup>19</sup>.

Al fine di assicurare la correttezza dal punto di vista giuridico del testo del Trattato, venne nominato un comitato di quattro esperti (tra cui Paul Jacqué, allora Rettore dell'Università di Strasburgo). Questo gruppo completò il suo lavoro molto rapidamente e il Progetto di Trattato venne messo ai voti nella Commissione il 9 dicembre.

---

<sup>15</sup> A. Chiti-Batelli, *Il Tramonto del “Coccodrillo” e la fine di una strategia federalista*. Martinafranca, Pamphlets Lacaita, 1985.

<sup>16</sup> J. Lodge, *op. cit.*, p. 380.

<sup>17</sup> G. Thorn, *Address given by Gaston Thorn (13 September 1983)*, [http://www.cvce.eu/obj/address\\_given\\_by\\_gaston\\_thorn\\_13\\_september\\_1983-en20c7b260-4051-4940-840e-0e723e801ad6.html](http://www.cvce.eu/obj/address_given_by_gaston_thorn_13_september_1983-en20c7b260-4051-4940-840e-0e723e801ad6.html), 01.11.2012, p. 2.

<sup>18</sup> G. Thorn, *ibid.*, p. 2.

<sup>19</sup> P. V. Dastoli, A. Pierucci, *op. cit.*, p. 61.

### 1.3 *La dichiarazione di Stoccarda e il voto del Trattato sull'Unione europea al Parlamento europeo.*

Mentre la Commissione affari istituzionali lottava contro il tempo per riuscire a portare il Trattato in plenaria prima delle elezioni europee del 1984, i governi degli Stati membri stavano cercando un modo per rivitalizzare il Piano Genscher-Colombo.

A quei tempi Spinelli criticava severamente le proposte di riforma intergovernative e soprattutto il piano Genscher-Colombo. Secondo lui, la caratteristica distintiva del Trattato sull'Unione europea era il suo carattere costituzionale – cioè una caratteristica che le proposte intergovernative non avrebbero mai potuto avere.

“Di regola le costituzioni sono votate da assemblee parlamentari, perché in esse le diverse famiglie politiche cui appartengono i cittadini si confrontano liberamente, e liberamente trovano le convergenze intorno alle quali si coagula il massimo consenso possibile. Non si vede perché la costituzione dell'Unione europea non debba nascere allo stesso modo, con un analogo confronto e con analogo ricerca di convergenze e di consenso. Ciò tanto più in quanto l'Unione è la naturale maturazione e metamorfosi della Comunità, cioè di un corpo politico già distinto dagli Stati, già esistente da oltre trent'anni, e già dotato di un Parlamento direttamente eletto. ... i nostri governi sono tutti persuasi della necessità di far avanzare l'Europa, ma non sono capaci di mettere insieme quattro idee per cominciare a farla effettivamente avanzare perché attingono tutti le loro idee dall'arsenale intellettuale delle loro diplomazie, cioè da una fonte che produce solo futili proposte di azione intergovernativa.”<sup>20</sup>

Il 19 giugno 1983, pochi giorni prima che i gruppi di lavoro della Commissione affari istituzionali completassero il loro lavoro, i leader degli Stati membri, in occasione del Consiglio europeo a Stoccarda, adottarono la “Dichiarazione solenne sull'Unione europea”, basata sul piano Genscher-Colombo<sup>21</sup>. In questa breve costituzione, il Consiglio europeo è definito come il principale consesso decisionale e non vengono previsti miglioramenti apprezzabili né nei poteri del Parlamento

---

<sup>20</sup> A. Spinelli, *Verso l'Unione europea*, testo della conferenza tenuta il 13 giugno 1983, nell'ambito delle «Lecture Jean Monnet», organizzate ogni anno dall'Istituto universitario europeo di Firenze, sotto la presidenza del professor Maihofer, pubblicato su *Il Federalista*, 47 (2006), p. 134.

<sup>21</sup> R. A. Cangelosi, *Dal Progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico Europeo*, *Cronaca di una riforma mancata*, Milano, Franco Angeli, 1987, pp. 35-45.

europeo, né in quelli della Commissione. Va tuttavia sottolineato che la Dichiarazione di Stoccarda sembra sorprendentemente preveggente a proposito dell'eventualità di una crisi economica legata a squilibri strutturali tra le economie nazionali e, nonostante la sua brevità, si propone di dotare l'Unione di strumenti di politica sociale ed economica contro le crisi. Da questo punto di vista, la Dichiarazione di Stoccarda sembra meglio equipaggiata rispetto al Progetto Spinelli.

Un'altra iniziativa a fronte del Trattato sull'Unione europea era la costituzione del Partito popolare europeo, votata il 13 settembre, lo stesso giorno del voto sul Progetto Spinelli. Questo testo era molto più avanzato in termini di diritti umani; Burgess osserva che "... è significativo che nella proposta Luster-Pfennig sopra citata ci fosse un'intera sezione dedicata all'elenco dei diritti e delle libertà fondamentali – qualcosa che mancava nel TUE."<sup>22</sup> Con più di 50 firme raccolte, questo testo dimostrò che il TUE non era privo di alternative in seno al Parlamento europeo. Vale la pena di ricordare che un altro raggruppamento in seno al Parlamento era il "Gruppo Canguro", iniziato da Basil de Ferranti (conservatore inglese), Karl von Wogau (democristiano tedesco), Kai Nyborg (progressista danese) e Dieter Rogalla (socialdemocratico tedesco). Il principale interesse di questo gruppo era di aumentare la consapevolezza del Parlamento europeo sull'importanza di completare il mercato interno<sup>23</sup>.

Alla fine del 1983 e all'inizio del 1984 l'iniziativa del Trattato sull'Unione europea di Spinelli non era dunque la sola proposta di trattato, né necessariamente la migliore sotto tutti gli aspetti, ma il suo significato particolare stava nell'ampio sostegno politico di cui godeva in quel periodo, che era assicurato dalla scelta strategica di Spinelli di accogliere nella redazione del trattato tutte le posizioni politiche. Questa strategia ha dato i suoi frutti nel voto in plenaria del 14 febbraio 1984: 237 voti su 311 a favore del Trattato sull'Unione europea, solo 31 contrari e 43 astensioni. Questi risultati dimostrano che la proposta è stata approvata anche con il sostegno di gruppi rivali, come il PPE<sup>24</sup>.

Il 14 febbraio, dopo il voto, Spinelli si rivolse ai parlamentari europei per sottolineare che il suo ruolo era stato solo quello di un intermediario. Secondo le sue parole, "se le idee contenute in questo testo non fossero già esistite nella mente della grande maggioranza di questo Par-

---

<sup>22</sup> M. Burgess, *op. cit.*, p. 142.

<sup>23</sup> [www.kangaroogroup.eu](http://www.kangaroogroup.eu), 02.11.2012.

<sup>24</sup> J. Lodge, *op. cit.*, p. 396, la quale fornisce dati dettagliati sul voto.

lamento, non sarebbe stato possibile inserirle in esso. Io ho solo messo in pratica, come Socrate, l'arte della maieutica. Sono stato l'ostetrica che ha aiutato a nascere questo neonato.”<sup>25</sup>

Il Trattato sull'Unione europea era ricco in termini di idee, ma il potere di adottarlo o rigettarlo stava nelle mani dei governi degli Stati membri, che non fecero nessuna delle due cose. Nei mesi e negli anni che seguirono, il Trattato sull'Unione europea non comparve all'ordine del giorno degli Stati membri. I governi semplicemente scelsero di ignorarlo. Tuttavia alcuni governi erano coscienti della necessità urgente di riformare le Comunità, come dimostrarono al Vertice di Fontainebleau nel giugno del 1984. Alle fine, l'Atto Unico europeo fu sottoscritto il 17 febbraio 1986 in Lussemburgo. Si tratta di un trattato fondato su proposte che erano state avanzate nella Dichiarazione di Stoccarda, nel Trattato sull'Unione europea e nel Libro bianco della Commissione sul mercato interno. Questa modesta revisione dei trattati comunitari era davvero solo un tentativo di soddisfare al livello minimo possibile le esigenze di riforma mantenendo il carattere intergovernativo delle Comunità.

Spinelli è stato eletto al Parlamento europeo per l'ultima volta nel 1984. Solo due anni dopo stava pensando ad una strategia di piccoli passi per riformare i trattati. In un discorso tenuto al Parlamento, solo pochi mesi prima della sua morte, egli annunciò nuove possibili strategie per proseguire: “Possiamo migliorare il Parlamento solo con una strategia precisa. Sembrano possibili due strategie: entro due anni, nel 1988, cioè un anno prima delle elezioni europee del 1989, probabilmente l'Atto Unico avrà dimostrato la sua inadeguatezza; nel frattempo, possiamo preparare e proporre un breve trattato minimale che comprenda le riforme necessarie per permettere alla Comunità di funzionare. Ovviamente, le riforme proposte in questo trattato non sarebbero nemmeno sufficienti, ma esso sarebbe un passo verso il nostro Trattato che istituisce l'Unione europea. Man mano che le difficoltà nei campi della tecnologia, della politica sociale, dell'ecologia e della politica estera cresceranno, la Comunità avrà il dovere di fare ulteriori passi. La seconda strategia è quella di lavorare affinché il Parlamento sia eletto nel 1989 con il mandato di completare la riforma della Comunità e la cooperazione politica e con il potere di approvare il testo elaborato con una maggioranza di 2/3.”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> G. Montani, *Verso la Costituzione europea*, conferenza tenuta all'Università di Roma “La Sapienza” il 6 dicembre 2006.

<sup>26</sup> A. Spinelli, *La nuova strategia del Parlamento europeo per realizzare l'Unione europea*, discorso tenuto al Parlamento europeo il 4 febbraio 1986, in *Una Strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, S. Pistone (ed.), Bologna, Il Mulino, 1986, p. 253.

Negli anni successivi, sono state prese diverse iniziative sulle tracce di Spinelli, secondo entrambe le strategie.

## 2. L'eredità del Trattato sull'Unione europea

Il primo tentativo di risolvere il Progetto del Trattato sull'Unione europea è costituito dalla risoluzione sulle linee-guida per una bozza di costituzione per l'Europa del giugno del 1990<sup>27</sup>. Per ricordare il lavoro fatto dal primo Parlamento europeo eletto, la risoluzione del 1990 fa riferimento al Trattato sull'Unione europea nella prima frase del suo preambolo. Sottolinea l'intenzione del Parlamento di trasformare le Comunità in una vera Unione europea sulla base di un progetto di costituzione da redigersi da parte del Parlamento europeo; e afferma esplicitamente che questo progetto deve essere basato sulla proposta di trattato adottata dal Parlamento il 14 febbraio 1984, senza lasciare dubbi sul legame tra la costituzione in progetto e la proposta del Trattato sull'Unione europea. Il presidente del gruppo di lavoro che redasse la risoluzione del 1990 era l'ex-Presidente della Repubblica francese, Valéry Giscard d'Estaing, che continuò la battaglia per una costituzione europea anche come presidente della Convenzione europea del 2002-2003.

Insoddisfatto del Trattato di Maastricht del 1992 che emendava i trattati precedenti ed istituiva l'Unione europea, il Parlamento europeo, nella stessa legislatura, adottò il rapporto Herman<sup>28</sup>. Si trattava del progetto di costituzione di cui si era parlato nella risoluzione del 1990. Il Rapporto Herman (dal nome del suo relatore, il cristiano-sociale belga, Fernand H.J. Herman) afferma nel suo preambolo che il Trattato di Maastricht non possiede i requisiti della democrazia, non rende efficace l'Unione europea e non contiene una bozza di costituzione per risolvere i problemi istituzionali. Il rapporto propone di convocare una Convenzione europea composta da parlamentari europei e nazionali incaricata di redigere il progetto di costituzione prima della Conferenza intergovernativa del 1996. Non sorprende il fatto che il Rapporto Herman contenga una larga parte delle indicazioni del Progetto di Trattato sull'Unione europea. Esso tuttavia va oltre su di un punto particolare. All'articolo 20, definisce il voto a maggioranza qualificata in seno al

---

<sup>27</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi a un progetto di costituzione per l'Unione europea, *GUCE* C 231 del 17.9.1990, p. 91.

<sup>28</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla costituzione dell'Unione europea, *GUCE* C 61 del 28.2.1994, p. 155.

Consiglio come il voto di 2/3 degli Stati che rappresentino i 2/3 della popolazione totale. Un'altra caratteristica della proposta del 1994 è costituita dal Titolo VIII, che contiene un elenco dei diritti fondamentali oggetto di tutela. Analogamente al Progetto di Trattato sull'Unione europea, sia nella risoluzione del 1990, sia in quella del 1994 si afferma poi che l'entrata in vigore della costituzione non deve richiedere la ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

### 2.1 *Il Trattato di Maastricht ed altri trattati di riforma.*

Il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, ha rappresentato un passo avanti; si tratta tuttavia di un passo avanti modesto in confronto a quanto indicato nel progetto del Trattato sull'Unione europea. Ad esempio, il Trattato di Maastricht all'art. 1 istituisce l'Unione europea, senza darle personalità giuridica come invece previsto dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea. E' ovvio che il Progetto Spinelli è stata una delle fonti di ispirazione per il Trattato di Maastricht; tuttavia non bisogna supporre che ogni somiglianza tra esso e il Trattato di Maastricht costituisca un'influenza diretta del primo sul secondo. Alcune importanti indicazioni del Progetto Spinelli erano state incluse in progetti e rapporti diversi. Ad esempio, l'idea di creare l'Unione europea è apparsa in molti progetti di riforma fin dal Rapporto Tindemans del 1975; oppure la via verso l'Unione economica e monetaria è stata descritta in maggior dettaglio nel Rapporto Delors del 1988 rispetto al Progetto di Trattato sull'Unione europea. Analogamente, il secondo pilastro, sulla Politica estera e di sicurezza comune (PESC – TEU, Titolo 5), era sostanzialmente incluso nel terzo titolo del Progetto Spinelli sulle "Relazioni internazionali" (articoli 63-69), ma l'idea era comparso molto prima, nel Rapporto Davignon del 1970.

Di conseguenza, l'influenza diretta del Progetto Spinelli sul Trattato di Maastricht va ricercata nelle idee che sono specifiche del testo del Progetto. Il principio di sussidiarietà, la cittadinanza dell'Unione europea, la procedura di codecisione e le indicazioni sull'equilibrio istituzionale sono alcune delle caratteristiche distintive del Progetto che riappaiono in Maastricht. Queste idee poi sono rimaste e sono state sviluppate nei Trattati di Amsterdam, di Nizza e di Lisbona.

Il principio di sussidiarietà, derivato dai principi organizzativi della Chiesa cattolica, ha sempre avuto un posto importante nelle teorie federaliste. Esso è definito nell'art. 12 del Trattato sull'Unione europea: "l'Unione agisce esclusivamente per svolgere i compiti che in comune possono essere svolti più efficacemente che non dai singoli Stati mem-

bri separatamente, in particolare quelli la cui realizzazione richiede l'azione dell'Unione giacché le loro dimensioni o i loro effetti oltrepassano i confini nazionali.”<sup>29</sup>

Questa breve definizione presuppone almeno due livelli di governo che condividono competenze in alcuni settori (competenze concorrenti) e dà la precedenza agli Stati membri. Il Trattato di Maastricht ha incluso il principio di sussidiarietà quasi con le stesse parole, emendando l'art. 5 del Trattato della Comunità economica europea: “... la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario”.<sup>30</sup>

Sebbene desse la priorità agli Stati membri, il principio di sussidiarietà era considerato uno strumento per accrescere le competenze dell'Unione europea. All'art. 10, il Progetto di Trattato identifica due modalità d'azione: cooperazione (intergovernativa) e azione comune (sovranazionale). L'articolo successivo stabilisce che, se necessario, settori oggetto di cooperazione possono essere trasferiti all'azione comune, mentre l'inverso non può essere fatto. Di conseguenza, poiché è stato inserito nel Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà funziona solo a senso unico per trasferire competenze dagli Stati all'Unione europea.

A differenza di quanto concerne il principio di sussidiarietà, il Trattato del 1992 è molto più dettagliato del Progetto Spinelli per quanto riguarda la questione della cittadinanza. All'articolo 3, il Trattato del 1984 definisce una cittadinanza complementare che si acquisisce sulla base della cittadinanza di uno Stato membro e rileva che i cittadini dell'Unione dovrebbero partecipare alla sua vita politica. Analogamente, agli articoli dal 17 al 22 il Trattato di Maastricht elenca i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione e mette in evidenza i canali a disposizione dei cittadini per raggiungere le istituzioni dell'Unione. La definizione di cittadinanza ed i diritti dei cittadini sono trattati dettagliatamente nel Trattato di Maastricht: ciò è probabilmente dovuto alla preoccupazione di compensare il carattere non democratico della struttura istituzionale da esso definita.

---

<sup>29</sup> *Draft Treaty Establishing the European Union (EUT)*, [www.spinellisfootsteps.info](http://www.spinellisfootsteps.info), 10.11.2012, art. 12.

<sup>30</sup> Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht), *GUCE C* 191 del 29.7.1992, p. 1.

Un'altra caratteristica originale del Progetto di Trattato che ha influenzato il Trattato di Maastricht è la procedura di codecisione, in quanto esso, all'art. 189b, affronta la questione della "procedura da seguire per adottare un atto". Gli estensori del Progetto di Trattato avevano delineato un equilibrio istituzionale tra il Parlamento europeo eletto democraticamente e il Consiglio dei ministri tale per cui il primo sarebbe stato la Camera bassa e il secondo la Camera alta di un legislativo bicamerale. La procedura di codecisione legislativa definita dall'art. 38 del Progetto di Trattato si basava sull'idea che un progetto di legge dovesse essere approvato da entrambe le camere. A tal fine, il Parlamento europeo esaminava ed approvava un atto, poi il Consiglio lo approvava a maggioranza assoluta, o lo respingeva all'unanimità o proponeva di emendarlo; qualora in seno al Consiglio non fossero raggiunte le maggioranze necessarie, o il Consiglio proponesse emendamenti, si apriva una procedura di conciliazione ed il Comitato di conciliazione entro tre mesi poteva adottare un testo comune o respingere il progetto di atto. Una versione semplificata della procedura di codecisione è stata adottata dall'Atto Unico sotto il nome di "procedura di cooperazione", nella quale tuttavia l'ultima parola sul processo legislativo rimaneva nelle mani del Consiglio. Come l'intero Atto Unico, questa era una soluzione transitoria. Come osserva Paolo Ponzano, la differenza rispetto alla versione della procedura di codecisione contenuta nel Trattato di Maastricht sta nel fatto che la precedenza nella prima lettura di una proposta di legge è data al Consiglio invece che al Parlamento<sup>31</sup>. Nonostante questa inversione nella priorità, la procedura di codecisione costituisce il principale strumento dell'equilibrio istituzionale per bilanciare i ruoli del Parlamento e del Consiglio.

Mentre inizialmente la procedura di codecisione rappresentava solo una strada secondaria per legiferare, il suo campo di applicazione venne allargato all'area di circa 40 politiche con il Trattato di Amsterdam e di circa 100 con quello di Nizza. L'art. 294 del Trattato di Lisbona<sup>32</sup> qualifica la procedura di codecisione come "procedura legislativa ordinaria". Il rafforzamento della procedura di codecisione nel quadro istituzionale dell'Unione europea dimostra chiaramente il crescente ruolo del Parlamento.

---

<sup>31</sup> P. Ponzano, *The 'Spinelli' Treaty of February 1984*, *The Federalist Debate*, n. 3 (Novembre 2007), pp. 43-47.

<sup>32</sup> Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, *GUUE* C 306 del 17.12.2007, p. 1.

La procedura di codecisione non era intesa solo come mezzo per aumentare i poteri del Parlamento in seno all'Unione europea. Nel Trattato sull'Unione europea, erano presenti altre importanti disposizioni nello stesso senso, concernenti in particolare l'investitura e la responsabilità della Commissione. Secondo il Progetto di Trattato, il Parlamento avrebbe avuto il potere di controllo sull'investitura della Commissione (art. 25) ed avrebbe potuto adottare a maggioranza qualificata una mozione di censura (art. 29). Tra l'altro, il mandato della Commissione sarebbe stato esteso a cinque anni per adeguarlo a quello del Parlamento. Queste disposizioni sono state progressivamente inserite nel testo dei Trattati con i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza. L'art. 17 del Trattato di Lisbona fa poi un ulteriore passo avanti e stabilisce che il Consiglio Europeo *propone* un candidato e il Parlamento lo *elegge*.

I poteri di controllo sulla Commissione da parte del Parlamento dovrebbero essere gli elementi chiave di una democrazia liberale, se la Commissione potesse essere considerata come un governo. Rendere la Commissione relativamente più dipendente dal Parlamento era una scelta consapevole non solo per rendere l'Unione europea più democratica, ma anche per limitare i poteri del Consiglio nell'equilibrio istituzionale. Juliet Lodge osserva che “la relazione tra superiorità legislativa e responsabilità esecutiva non è priva di importanza” e “la posizione del Parlamento di fronte al Consiglio è ulteriormente rafforzata”<sup>33</sup>.

Le disposizioni del Progetto di Trattato sulle relazioni tra Parlamento e Commissione servivano d'altra parte ad aumentare la legittimazione democratica della Commissione. Ciò era particolarmente importante per Spinelli, perché egli considerava la Commissione come “un nucleo reale di un governo europeo”<sup>34</sup>. Burgess ricorda che “la Commissione, e non il Parlamento, occupavano un ruolo centrale nella sua [cioè di Spinelli] concezione dell'Unione europea. ... Rafforzando la Commissione, sarebbe stato rafforzato anche il Parlamento. Perciò alterando l'equilibrio istituzionale della Comunità in favore della Commissione e del Parlamento, i due principali pilastri del sopranazionalismo, la ‘elaborazione comune’ sarebbe stata libera di svilupparsi e di autodeterminarsi”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> J. Lodge, *op. cit.*, pp. 390-91.

<sup>34</sup> M. Burgess, *op. cit.*, p. 145.

<sup>35</sup> M. Burgess, *op. cit.*, p. 145.

## 2.2 Il Trattato costituzionale.

Una delle strategie proposte da Spinelli era di preparare un “trattato minimale” che avrebbe rappresentato un passo verso il Trattato che istituiva l’Unione europea. In tal modo gli Stati membri si sarebbero trovati di fronte alla necessità di fare ulteriori riforme per rispondere a nuovi problemi. Era una strategia realistica. Naturalmente i governi degli Stati sono stati gli attori principali nel processo di revisione dei trattati in seno alle conferenze intergovernative. E’ ovvio che questo metodo ha portato ad importanti acquisizioni per l’Unione europea. Tuttavia concludere e ratificare i trattati di riforma è divenuto più difficile ad ogni tentativo. Col crescere del numero degli Stati membri e con il complicarsi dei problemi da risolvere, l’Unione è rimasta incapace di fornire risposte efficaci. Le difficoltà durante le ratifiche dei Trattati di Maastricht, Nizza ed Amsterdam e la scarsa *performance* delle conferenze intergovernative di Amsterdam e Nizza in termini di risposte alle sfide dell’allargamento hanno mostrato i limiti della strategia di revisione intergovernativa dei trattati.

La seconda strategia proposta da Spinelli era la creazione democratica della costituzione, strategia che era fallita molte volte fin dalla fine degli anni ‘40. L’idea di Spinelli era di incaricare ancora una volta il Parlamento europeo di redigere la costituzione dell’Unione, il che avrebbe sostanzialmente significato ripetere lo stesso lavoro della Commissione affari istituzionali. Il testo prodotto con questo metodo avrebbe assolutamente avuto una natura costituzionale e non quella di una revisione dei trattati esistenti. Questa strada sarebbe stata più democratica, ma avrebbe avuto minori probabilità di successo, a meno che venisse cambiata la regola dell’unanimità per la ratifica. Tuttavia questo era quello che sarebbe venuto in mente quando il metodo intergovernativo non avesse soddisfatto il bisogno di riforme. E’ stata sopra ricordata la richiesta di convocare una Convenzione europea prima della conferenza intergovernativa del 1996 (cioè prima del Trattato di Amsterdam) avanzata nel 1994 nel Rapporto Herman. Mentre la Convenzione europea aspettava che venisse il suo momento, una prima esperienza di convenzione è stata quella convocata su richiesta del Vertice di Colonia del giugno 1999, che ha portato alla redazione della “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”<sup>36</sup>. L’articolo 4 del Progetto di Trattato stabilisce che entro un periodo di cinque anni “l’U-

---

<sup>36</sup> Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, *GUCE* C 364 del 18.2.2000, p. 1.

nione adotterà la propria dichiarazione dei diritti fondamentali”, ma non elenca i diritti e le libertà fondamentali. La Carta dei diritti fondamentali è stata proclamata nel dicembre 2000 al Vertice di Nizza senza essere inclusa nell’omonimo trattato. Essa è divenuta vincolante nel 2009 solo dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con il riferimento contenuto all’articolo 6 TUE.

Delusi dal fallimento dei Trattati di Amsterdam e di Nizza, incapaci di trovare soluzioni efficienti alle sfide dell’allargamento, i Capi di Stato e di governo lanciarono nel Consiglio di Leaken del 2001 un appello per una Convenzione sul futuro dell’Europa. La Convenzione era incaricata di preparare un “Trattato che istituisce una costituzione per l’Europa”. Questo evento segna un notevole cambiamento dell’atteggiamento dei governi, perché questo è il primo caso nel quale i governi hanno adottato un metodo diverso dalle Conferenze intergovernative per riformare l’Unione. Effettivamente era diventato chiaro che il metodo intergovernativo è rischioso grazie al primo referendum danese sul Trattato di Maastricht e al referendum irlandese sul Trattato di Nizza all’inizio del 2001. In entrambi i referendum i Trattati modificativi erano stati bocciati ed era stato necessario indire un secondo referendum per ottenere il “sì” che soddisfacesse la necessità dell’unanimità. Tuttavia, nonostante il considerevole cambiamento nel metodo, la procedura di elaborazione dei trattati ha mantenuto una natura intergovernativa, anche se affievolita.

La Convenzione era formata da 102 membri (rappresentanti degli Stati, parlamentari nazionali ed europei, membri della Commissione ed altri). Presidente della Convenzione era Valéry Giscard d’Estaing, ex-Presidente francese. La Convenzione completò i suoi lavori in meno di due anni. Esattamente come il metodo della sua redazione, il risultato di questo tentativo di riforma dell’Unione era sostanzialmente diverso dai precedenti trattati. Il Trattato costituzionale era una costituzione nella sua essenza e un trattato nella sua forma giuridica. Il testo costituiva una riscrittura leggibile dei Trattati istitutivi sotto forma di costituzione. Sotto questo aspetto il Trattato costituzionale era simile al Progetto del 1984. Sebbene la somiglianza più importante tra il Progetto Spinelli ed il Trattato costituzionale fosse la forma, vi erano altri elementi comuni ai due testi. Si può notare un’influenza del Progetto sulla Costituzione per quanto riguarda la questione della personalità giuridica dell’Unione, l’utilizzo del termine “legge” per definire gli atti dell’Unione e la trasformazione del Consiglio europeo in una vera e propria istituzione.

L'articolo 6 del Progetto Spinelli attribuisce all'Unione personalità giuridica ed afferma che essa debba godere della più ampia capacità giuridica sotto il profilo del diritto nazionale ed internazionale. Il Trattato costituzionale contiene la stessa disposizione all'articolo 6 con una sola frase che stabilisce la personalità giuridica dell'Unione europea. In seguito al fallimento del Trattato costituzionale, l'Unione europea ha acquisito personalità giuridica solo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che contiene la stessa breve frase all'articolo 47. Poiché la Comunità europea si è fusa con l'Unione europea in forza del Trattato di Lisbona, l'Unione gode di tutta la capacità giuridica di cui godeva la Comunità.

Il Progetto Spinelli definisce le "leggi" all'articolo 34, sostituendo diverse forme di atti legislativi della Comunità europea. Gli articoli 32-38 del Trattato costituzionale definiscono gli atti legislativi dell'Unione come "leggi europee" e "leggi-quadro europee". Per quanto in modo semplificato rispetto al sistema precedente, il Trattato di Lisbona elenca gli atti legislativi vincolanti dell'Unione come regolamenti, direttive e decisioni all'articolo 288, senza usare il termine "leggi".

Gli articoli 31 e 32 del Progetto Spinelli riguardano la composizione e le funzioni del Consiglio europeo (Vertice dei Capi di Stato e di governo) senza apportare significativi cambiamenti alla prassi esistente. Gli articoli 20-21 del Trattato costituzionale e l'articolo 15 del Trattato di Lisbona riguardano lo stesso argomento. Definire il Consiglio europeo come una delle istituzioni dell'Unione è importante per due motivi: in primo luogo, le decisioni prese nell'ambito del Consiglio europeo sono di conseguenza atti giuridici e non solo orientamenti politici, in secondo luogo, tali decisioni sono soggette alla giurisdizione della Corte di Giustizia alla pari di qualsiasi atto di diritto derivato.

Il Trattato costituzionale fu respinto nei referendum francese e olandese del 2005 sebbene fosse stato ratificato da 16 Stati membri. Da un lato questo rigetto dimostrò una volta di più i limiti della strategia del costituzionalismo democratico per la creazione dell'Unione europea, almeno in assenza di un cambiamento della regola dell'unanimità per l'approvazione del testo; nonostante ciò è improbabile che la regola dell'unanimità venga superata a causa del comprensibile timore degli Stati membri di essere messi in minoranza. Dall'altro, dato il significativo sostegno pubblico e politico a favore della Costituzione dell'Unione manifestatosi tra il 2001 e il 2005, questo tentativo sembra una sconfitta gloriosa in nome del costituzionalismo europeo.

Due anni dopo i referendum del 2005, gli Stati membri hanno con-

vocato un'altra Conferenza intergovernativa che avrebbe definito un nuovo trattato di riforma. Il Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009 ha in parte compensato il fallimento del Tratto costituzionale. Come sopra ricordato, una certa influenza del Progetto del 1984 sul Trattato di Lisbona può essere vista nelle disposizioni sull'applicazione della procedura di codecisione, sull'investitura della Commissione, sulla personalità giuridica dell'Unione e sull'istituzionalizzazione del Consiglio europeo. Un'altra somiglianza tra il Progetto Spinelli e il Trattato di Lisbona sta nella possibilità di posporre il voto nel Consiglio quando è minacciato un interesse vitale di uno degli Stati membri. L'articolo 23 del Progetto Spinelli riconosce questa possibilità durante un periodo transitorio di dieci anni per facilitare l'adattamento degli Stati membri alle nuove regole di voto. Analogamente, la Dichiarazione n. 7 annessa all'atto finale della Conferenza intergovernativa di Lisbona stabilisce un periodo transitorio nelle regole di voto simile al "compromesso di Ioannina" degli anni '90<sup>37</sup>.

L'iniziativa più recente per rivitalizzare la natura costituzionale del Progetto Spinelli è il lavoro del "Gruppo Spinelli", lanciato nel 2010 da un gruppo di parlamentari europei con aspirazioni federaliste<sup>38</sup>. Oggi, il Gruppo Spinelli gode del sostegno di più di 100 parlamentari europei, nonché di leader politici e di esperti dell'Unione europea.

## Conclusion

Il Progetto di Trattato sull'Unione europea è stato il risultato concreto della battaglia per costruire un'Europa unita e democratica che Altiero Spinelli ha combattuto durante tutta la sua vita. Tale Progetto non è stato né il primo né il solo, ma deve essere inquadrato tra altri progetti concorrenti. Il carattere che lo distingue sta nel modo con cui è stato redatto: solo il Progetto Spinelli è stato prodotto dal Parlamento direttamente eletto con la partecipazione democratica di tutte le posizioni politiche e attraverso una deliberazione genuinamente politica. L'adozione del Progetto di Trattato sull'Unione europea il 14 febbraio 1984 è stata una vittoria del costituzionalismo parlamentare sul metodo intergovernativo. Ciò non ne fa necessariamente il miglior progetto

---

<sup>37</sup> Dichiarazione relativa all'articolo 9C, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea e all'articolo 205, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *GUUE* C 306 del 17.12.2007, p. 250.

<sup>38</sup> <https://www.spinelligroup.eu/about-us>, 27.02.2014.

sotto tutti gli aspetti, ma lo rende il più legittimato dal punto di vista democratico e quello che ha goduto del più ampio sostegno.

Il testo del Progetto Spinelli costituisce una sorta di ricapitolazione delle idee di riforma fino ad allora emerse e conseguentemente il suo contenuto era particolarmente ricco. Sebbene sia stato ignorato dai governi degli Stati membri, i successivi trattati e proposte di riforma contengono importanti disposizioni derivate da esso. Tuttavia, il processo di riforma dell'Unione europea non è stato facile. Solo pochi mesi prima della sua morte, Altiero Spinelli identificò due possibili strategie per realizzare riforme in seno all'Unione. La prima era quella di redigere un trattato e di rivederlo quando divenisse necessario; la seconda era quella di tentare di nuovo la stesura democratica della costituzione.

Dopo trent'anni dal Progetto Spinelli, possiamo osservare che, nonostante le difficoltà, entrambe le strategie sono state utilizzate. Da un lato, i Trattati di Maastricht, Nizza e Lisbona hanno dato forma al sistema politico dell'Unione europea. Dall'altra, il Progetto Spinelli, le risoluzioni del Parlamento europeo ed il fallito Trattato costituzionale hanno chiarito la via per il processo di riforma grazie alla caratteristica di essere risultati da un dibattito politico rivelatosi fruttuoso in termini di nuove idee.

Resta da vedere se queste strategie serviranno anche per le future riforme.

# L'Ucraina tra Est e Ovest

STEFANO SPOLTORE

I drammatici avvenimenti che dalla fine del 2013 si stanno verificando in Ucraina, pongono seri interrogativi sui futuri scenari geopolitici in Europa e nel mondo. La crisi ucraina non è solo una crisi regionale, perché uno dei paesi maggiormente coinvolti, la Russia, sta ritornando prepotentemente sulla scena politica decisa a svolgere, come nel recente passato, un ruolo primario nello scacchiere internazionale. Per gli europei capire il processo in corso è indispensabile per la loro stessa sopravvivenza

## *Riepilogo dei fatti.*

La decisione del presidente Yanukovich di non siglare l'accordo di associazione all'Unione europea nel novembre 2013<sup>1</sup>, ha dato il via ad una serie di manifestazioni di protesta dapprima nella capitale Kiev e poi via via in altre città dell'Ucraina sino a degenerare in una guerra civile dai risvolti e dalle conseguenze all'inizio inimmaginabili. L'annuncio della mancata sigla dell'accordo di associazione è avvenuto in modo eclatante e del tutto imprevisto, cogliendo impreparata l'Unione europea e riconfermando ancora una volta il comportamento disinvolto e spregiudicato della classe dirigente al governo in Ucraina. Con la rinuncia alla firma, l'Ucraina ha accettato nel contempo la proposta di consistenti aiuti economici e finanziari da parte della Russia che puntava, con l'Ucraina, a rafforzare il proprio progetto di accordo doganale con molte delle repubbliche che un tempo facevano parte dell'Unione Sovietica. Alla mancata associazione all'Unione europea hanno fatto seguito proteste che, partite inizialmente in forma pacifica, sono poi divenute una aperta e violenta contestazione contro la classe governa-

---

<sup>1</sup> Il 28 e 29 novembre 2013 si è svolto il Vertice UE di Vilnius con i sei Paesi del Partenariato orientale. Tra le condizioni per la firma, l'Ucraina avrebbe dovuto provvedere alla riforma della giustizia e alla scarcerazione dell'ex-premier Tymoshenko.

tiva accusata, giustamente, di corruzione, nepotismo e incapacità di gestire il bene pubblico. La violenza ha poi preso il sopravvento, imponendo la fuga in Russia del Presidente Yanukovich. L'Ucraina è così precipitata in una crisi gravissima che il governo provvisorio è stato del tutto incapace di gestire, non riuscendo a far rientrare la protesta. Nonostante il radicale cambio dell'intero corpo ministeriale, la piazza centrale di Kiev è rimasta occupata dalle frange più estreme della destra nazionalista che ha imposto ai nuovi governanti, come primo atto, l'abolizione del russo come lingua ufficiale, mentre alla Procura generale della Repubblica veniva eletto un membro del partito Svoboda che ha tra i propri ideologi Bandera, leader del partito nazista ucraino all'epoca della occupazione tedesca durante la Seconda guerra mondiale. Nel frattempo, monumenti dedicati a Lenin e ai soldati sovietici caduti nel corso della guerra contro l'invasore nazista venivano abbattuti in molte città dell'Ucraina centrale e occidentale. Al contrario nelle regioni dell'est del paese si formavano comitati a difesa dei monumenti ex-sovietici e a sostegno di una maggior vicinanza alla politica della Russia.

In questo contesto il governo russo ha mosso critiche sempre più dure al neo governo in Ucraina accusandolo di essere illegittimo, fascista e di non tutelare la minoranza russofona presente nel paese – che è pari al 20%, ma che nelle regioni dell'est raggiunge oltre l'80% della popolazione. Le proteste nell'est del paese hanno raggiunto lo scopo di far rientrare la legge contro l'uso del russo come lingua ufficiale a fianco di quella ucraina, ma i sospetti reciproci si sono ulteriormente accresciuti: una parte della popolazione accusa l'altra di nutrire un viscerale odio anti russo, l'altra risponde denunciando l'odio anti occidentale, e in questo quadro cresce uno spiccato nazionalismo ucraino che rifiuta sia la Russia sia l'Unione europea come modelli.

La domanda da porsi, pertanto, è se alla base della crisi in Ucraina vi siano solo i limiti della classe dirigente che ha guidato, e che tuttora guida la nazione, oppure se le ragioni non siano più profonde e strutturali, e se l'Unione europea non ha avuto a sua volta una parte di responsabilità nell'innescare la tensione.

#### *Alle origini della crisi.*

L'Ucraina in quanto Stato indipendente è sorto solo nel 1991, all'indomani del crollo dell'Unione Sovietica. In precedenza questa vasta regione era stata oggetto di aspre contese territoriali sin dai tempi più antichi, ma non aveva mai conosciuto una propria unità statale. Le zone dell'Ucraina occidentale e centrale, sono state per secoli sotto il

controllo politico militare del regno di Svezia e Polonia, dell'Impero Austroungarico, dell'Impero Ottomano. Le aree più a est e la penisola della Crimea (spesso contesa), sono state invece storicamente sotto controllo russo. E' questa la ragione per la quale l'Ucraina moderna ha una doppia anima: le province centrali e occidentali si sentono storicamente e culturalmente più vicine all'Europa occidentale mentre le province orientali si sentono più vicine alla Russia.

Questa doppia anima del paese fu fortemente contrastata sin dai tempi dell'Impero zarista e ancor più duramente in epoca sovietica, quando furono imposte migrazioni di massa negli anni Venti e Trenta al fine di russificare l'intera regione – anche a costo, negli anni 1932 e 1933, di impedire alla popolazione di uscire dai confini ucraini per far rispettare i programmi di produzione agricola esorbitanti che il governo di Mosca aveva imposto. Morirono così per fame milioni di ucraini cui veniva sequestrato il grano. Questi fatti, nella memoria della popolazione locale, non sono stati dimenticati e vengono ancora oggi ricordati dai nazionalisti e non solo da loro, per contrastare le simpatie russofone.

E' bene ricordare che la produzione agricola è concentrata nelle regioni centrali e occidentali del Paese. L'Ucraina è un grande produttore ed esportatore di grano e un paese ricco di miniere di carbone e ferro<sup>2</sup>. Ma con l'indipendenza il neo Stato è precipitato da subito in una profonda crisi che anziché favorire lo sviluppo ha portato allo sfaldamento dell'intero sistema economico. L'industria mineraria (concentrata nell'est del Paese) e quella agroalimentare (nelle regioni del centro dell'ovest) in oltre venti anni hanno conosciuto un lento degrado sino ad arrivare in alcuni casi al blocco della produzione industriale a seguito del mancato rinnovamento tecnologico oppure per la semplice mancanza di pezzi di ricambio. La dirigenza politica al potere proveniva dalle fila delle gerarchie ex-sovietiche e dirigenti di grandi aziende si sono così ritrovati all'indomani del crollo sovietico a possedere intere aziende e ad essere milionari<sup>3</sup>. Questi stessi oligarchi si sono contesi e si contendono tuttora il potere. La lotta tra i vari aspiranti leader ha conosciuto momenti estremamente aspri e già nel 2004<sup>4</sup> la piazza Indipendenza di Kiev, divenuta ancor più famosa di recente semplicemen-

---

<sup>2</sup> Ancora oggi è il nono produttore mondiale di grano.

<sup>3</sup> E' il caso dell'ex-premier Yulia Tymoshenko che era una funzionaria dell'azienda energetica statale del gas.

<sup>4</sup> Le manifestazioni del 2004 sono passate alla storia come la Rivoluzione arancione, dal colore delle bandiere sventolate dai manifestanti.

te come piazza Maydan, era stata occupata da manifestanti contrari alla elezione a presidente di Yanukovich, che, infatti, ritroviamo al centro delle polemiche nel novembre 2013.

Con una perenne lotta politica in atto, una corruzione dilagante<sup>5</sup> e un'economia stagnante per i mancati investimenti, nonostante le ingenti ricchezze minerarie il paese è stato costretto a forti importazioni dalla Russia, *in primis* di gas, per garantire non solo il riscaldamento delle città, ma anche il funzionamento delle obsolete fabbriche metalmeccaniche e il funzionamento delle miniere estrattive. Nel contempo la Banca centrale, sino alla fine del 2013, ha prosciugato le riserve per cercare di mantenere una parità surreale sia con il dollaro, sia con l'euro; il risultato è stato che, con l'esaurirsi delle riserve, lo Stato ha dovuto ritardare il pagamento delle pensioni e ha imposto a molti impiegati statali le ferie forzate non pagate<sup>6</sup>.

Alla base della mancata firma dell'accordo di associazione vi è stato, pertanto, il disperato bisogno di denaro che la Banca centrale ucraina stimava, a novembre 2013, in 15 miliardi di dollari, necessari per poter far fronte alle scadenze dei titoli del marzo 2014. A quel punto la crisi politica era solo questione di mesi. Prima che la situazione sfuggisse di mano, l'Unione europea venne interpellata per avere l'aiuto finanziario e ottenere così anche la firma dell'accordo di adesione. L'Europa rispose offrendo 1 miliardo di dollari ai primi di dicembre 2013 per voce dell'Alto Rappresentante per la politica estera Catherine Ashton. La cifra era assolutamente insufficiente, e il governo di Kiev la giudicò, sprezzantemente, poco più di un'elemosina. Nel frattempo, Mosca offrì 15 miliardi e un forte ulteriore sconto sul prezzo del gas rispetto a quello già in essere<sup>7</sup>.

Sulla rottura con l'UE a favore dell'accordo con la Russia si scatenò, dunque, la crisi travolgente che, partendo da Kiev, si allargò via via nel resto delle regioni occidentali che contestavano al governo il servilismo filo russo. Al contrario nelle regioni dell'est, denominate del Donbass, e in Crimea, si svolgevano manifestazioni a favore dell'accordo con la Russia. In questa area del paese, inoltre, si sono tenuti scioperi da parte dei minatori che, oltre a rivendicare migliori condi-

---

<sup>5</sup> L'Ucraina è al 134° posto su 178 nazioni per livello di corruzione. Fonte *Transparency International* 2013.

<sup>6</sup> Il sistema previdenziale ucraino prevede che durante le ferie sono sospesi gli stipendi.

<sup>7</sup> Il prezzo scese a \$ 265 per 1.000 mc. Le nazioni europee importatrici lo pagano \$ 380.

zioni di lavoro e salariali, protestavano contro la richiesta del governo transitorio di imporre ai lavoratori una tassa del 10% sullo stipendio per finanziare la ricostruzione degli edifici governativi e non di Kiev, distrutti durante le manifestazioni di protesta<sup>8</sup>.

Il paese è così precipitato in una guerra civile che ha colto del tutto impreparata *in primis* l'Unione europea, che, ancora all'inizio del 2014, non sapeva quale posizione tenere. Si è trattato dell'ennesima conferma dell'impotenza dell'Europa divisa, che non riesce ad articolare una linea politica coerente e neppure a prevedere – figuriamoci a prevenire – lo scoppio delle tensioni ai propri confini.

### *L'Ucraina o Piccola Russia e la Grande Russia.*

La crisi in Ucraina ha riacceso in Russia forti sentimenti di rivalse verso il mondo intero, con il Presidente Putin che si è speso da subito in prima persona per gestire la crisi. Ma per comprendere l'importanza che ha l'Ucraina nella politica di potenza russa occorrono alcune precisazioni per evitare di cadere nella semplificazione che vede la Russia desiderosa solo di ripristinare i vecchi confini dell'URSS.

L'Ucraina è la regione dalla quale è nata la Russia stessa. Per questo viene denominata la Piccola Russia, mentre la Grande Russia *tout court* è quella che fa capo a Mosca. Fu da Kiev che si espanse il Principato di Rus intorno al IX sec. per spingersi sino a conquistare le regioni del Mar Baltico<sup>9</sup>. E' dal Principato di Rus che deriva il nome stesso della Russia. Il seme originario della Russia è in Ucraina. I mitici cosacchi dello zar, ancora oggi un corpo speciale dell'esercito russo, nacquero in Ucraina nella regione dell'est di Zaporizhyya. Ed è sempre a Chersonero, in Ucraina, che gli antichi russi accolsero la religione cristiana di rito orientale-bizantino<sup>10</sup>.

Ma se la storia della Russia ha le proprie radici in Ucraina, ragioni più prettamente politiche e di ragion di Stato l'hanno spinta a svolgere un ruolo di primo attore nella regione. Che il Presidente Putin ambisca a restituire alla Russia un ruolo primario nel mondo è fuor di dubbio, così come lo è il fatto che abbia più volte dichiarato che il crollo dell'Unione Sovietica è stata una tragedia<sup>11</sup>. In più occasioni, sin dall'ini-

<sup>8</sup> Il salario medio di un impiegato e di un minatore in Ucraina è di circa € 300, un terzo del pari lavoratore della vicina Russia. Gli scioperi di protesta dei minatori si sono svolti dal 22 al 24 aprile.

<sup>9</sup> R. Bartlett, *Storia della Russia*, Milano, Mondadori, 2007 pp. 17-35.

<sup>10</sup> V. Strada, *Europe*, Venezia, Marsilio, 2014, p. 33.

<sup>11</sup> Discorso alla Duma in seduta plenaria in occasione del voto a favore del ricono-

zio della crisi ucraina, il governo russo ha aspramente criticato le manifestazioni di massa e le violenze seguite alla fuga del Presidente Yanukovich e l'insediamento provvisorio del nuovo Presidente Yatsenyuk in attesa delle elezioni anticipate. L'accusa principale era che un Presidente democraticamente eletto era stato, di fatto, deposto e che le violenze in atto nel Paese erano animate da uno spirito anti-russo che non tutelava più la minoranza russa nel paese. Inoltre il paese veniva costretto a subire i ricatti di una piazza di fatto in mano a movimenti di ispirazione neo fascista (Svoboda e Right Sector)<sup>12</sup>.

In questo contesto il governo russo ha da subito sostenuto l'ipotesi di un referendum in quelle regioni della Ucraina che chiedevano di fare ritorno alla Federazione Russa, come la Crimea che, di fatto, è oggi parte integrante della Russia nonostante il rifiuto dell'intero Occidente di accettare l'esito referendario. Ma a queste vicende interne alla Ucraina vanno aggiunte alcune questioni di politica generale che hanno indotto la Russia ad agire con fermezza. Una fermezza che ha portato il governo ucraino e l'Occidente intero ad accusare la Russia di aggressione e di sobillare la divisione del paese. Ha così avuto inizio una lunga polemica di reciproche accuse di ingerenza. Le dichiarazioni del Ministro degli affari esteri russo Sergej Lavrov ("un attacco a cittadini russi è un attacco alla Federazione Russa") hanno scatenato ulteriori polemiche e rischiato di allargare il conflitto, perché la dichiarazione, se presa alla lettera, consentirebbe alla Russia di intervenire militarmente ovunque lungo gli attuali confini<sup>13</sup> come è già accaduto in passato in Cecenia.

Il punto è che il governo russo ha visto nella prospettiva di adesione dell'Ucraina alla Unione europea una grave minaccia, mentre l'Unione europea, incoraggiata e sostenuta in questo senso dagli USA, non ha fatto nulla per tranquillizzare Mosca, nonostante sia il suo (pur ingombrante) vicino, nonché partner commerciale, in particolare in campo energetico. L'accordo di partenariato proposto alla Ucraina com-

---

scimento del referendum della Crimea.

<sup>12</sup> Tra le molte manifestazioni di violenza possiamo ricordare l'aggressione di alcuni deputati del partito Svoboda che hanno fatto irruzione nella sede della televisione di Stato a Kiev, picchiando in diretta tv il Direttore e chiedendo le sue dimissioni per aver trasmesso integralmente un discorso di Putin. Oppure l'aggressione a due candidati alle presidenziali la cui colpa era di essere originari del Donbass e di essere di madrelingua russa.

<sup>13</sup> Dichiarazione avvenuta nel corso di una intervista nel programma *SophieCo.* a RT.TV del 24 aprile.

prende una serie di articoli in campo economico che avrebbero sottratto il paese ad una possibile adesione al progetto doganale della Russia. A rafforzare questo aspetto anti-russo, l'accordo prevedeva anche interi articoli dedicati alla "cooperazione nel campo della politica estera e di sicurezza ... per promuovere una graduale convergenza in materia di politica estera e di sicurezza, con lo scopo di un coinvolgimento sempre più profondo dell'Ucraina nell'area di sicurezza europea ... per approfondire la cooperazione tra le parti nei campi della sicurezza e della difesa"<sup>14</sup>. L'art. 10 dell'Accordo prevedeva la partecipazione della Ucraina nello sviluppo di programmi tecnologici nei settori della difesa militare e non. Prudentemente questa parte dell'Accordo di Adesione, in occasione della firma lo scorso mese di aprile, non è stato siglato, ma l'ambiguità dell'atteggiamento europeo rispetto all'evoluzione dei rapporti tra Ucraina e Russia è stato sicuramente uno dei fattori scatenanti della crisi.

### *Gli Stati Uniti.*

L'atteggiamento dell'Unione europea è in larga parte da attribuire alla sua mancanza di autonomia rispetto alla politica estera americana. Sin dal crollo dell'Unione Sovietica, la politica USA verso le nazioni che avevano fatto parte del blocco sovietico è stata quella di favorire qualsiasi politica e leader locale che potesse contrastare un riavvicinamento alla nuova Russia<sup>15</sup>. Ma la politica USA si è spinta ben oltre, appoggiando la candidatura di molti di questi paesi come membri effettivi della NATO con l'obiettivo di restringere ulteriormente il campo di influenza dell'antico rivale e di consolidare un asse di difesa a garanzia delle nuove repubbliche democratiche che, nel contempo, erano entrate a far parte della Unione europea<sup>16</sup>. Questa politica è stata vissuta in Russia come un accerchiamento non solo politico, ma anche e soprattutto militare. E gli Stati Uniti non hanno fatto nulla per smentire questo timore. In Ucraina, mentre nel mese di dicembre iniziavano le prime manifestazioni anche violente contro il governo in carica, depu-

<sup>14</sup> Da [Tuttocronaca.wordpress.com](http://Tuttocronaca.wordpress.com), La Stampa, 21 marzo 2014.

<sup>15</sup> Una lucida analisi sul possibile ritorno della Russia come grande potenza è comparsa nell'articolo di F. Rossolillo *L'Ucraina e l'equilibrio mondiale*, Il Federalista, n. 1, 2005.

<sup>16</sup> Nel 1999 entrano ufficialmente a far parte della NATO la Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria. Nel 2004 l'intero ex-blocco dei Paesi già membri del Patto di Varsavia aderisce ufficialmente alla NATO: Lettonia, Estonia, Lituania, Romania, Bulgaria, Slovacchia e Slovenia. Nel 2009 sarà il turno della Croazia e dell'Albania.

tati repubblicani statunitensi guidati dal sen. McCain erano a Kiev, per garantire il proprio sostegno a favore dell'associazione all'Unione europea<sup>17</sup>. Nel contempo il Segretario di Stato Kerry sosteneva la necessità che Moldavia, Georgia e la stessa Ucraina entrassero a far parte della NATO<sup>18</sup>. Iniziative, queste, che dal punto di vista di Mosca rappresentavano una sorta di provocazione nonché ingerenza diretta degli USA nella crisi ucraina. Si aggiunga che ad aprile il direttore della Cia, John Brennan era a Kiev e la situazione, sempre dal punto di vista di Mosca, era chiara: dietro i manifestanti e gli atteggiamenti anti russi vi erano le manovre degli occidentali sostenuti dagli USA<sup>19</sup>. Così mentre la Russia accusava gli occidentali di ingerenza, a loro volta i governi occidentali accusavano con prove inconfutabili la presenza di miliziani russi dietro le manifestazioni pro-Russia nel Donbass e in Crimea che nel mese di marzo con un referendum approvava il distacco dalla Ucraina per entrare a far parte della Federazione Russa.

In questo contesto di accuse reciproche, qualsiasi proposta di mediazione venisse formulata da una delle parti coinvolte nella crisi, veniva respinta con la motivazione che si trattava di ingerenza.

#### *L'Unione europea.*

Se è vero che la crisi ucraina è scoppiata per la mancata firma dell'accordo di adesione, è anche vero, al tempo stesso, che in Ucraina una crisi si sarebbe manifestata in ogni caso a causa della grave situazione finanziaria in cui versava la nazione: era solo questione di mesi. Ed è anche vero che, se i governanti ucraini si sono dimostrati incapaci e corrotti, l'Unione europea, da parte sua, ha dato prova di non aver compreso per nulla la situazione interna del paese che stava invitando ad associarsi. In più, nel corso di questi mesi, l'Unione ha svolto un ruolo del tutto marginale, vittima delle proprie divisioni interne, con i sostenitori di una linea di ferma condanna e di rottura di ogni relazione con la Russia (in particolare da parte di Polonia, Repubbliche Baltiche e Svezia – in un tempo lontano conquistatrici di intere regioni ucraine) da una parte, e la posizione dei paesi che cercavano una mediazione dall'altra.

In questo modo l'UE (che pure, con la sua politica di adesione poco lungimirante, ha contribuito a far degenerare la situazione) ha gio-

---

<sup>17</sup> *Corriere della Sera*, 15 dicembre 2013.

<sup>18</sup> *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2014.

<sup>19</sup> *Ansa*, 14 aprile 2014.

cato un ruolo del tutto irrilevante nella gestione della crisi, tant'è che in più occasioni è stata tenuta fuori dalle trattative dirette tra USA e Russia (come per esempio in occasione del vertice di Parigi, conclusosi comunque con un nulla di fatto, tra il Segretario di Stato Usa Kerry e il Ministro degli affari esteri russo Lavrov<sup>20</sup>).

L'Unione europea nel corso di questa crisi ha dunque riconfermato tutta la sua inconsistenza politica. In più occasioni, nel corso delle varie trattative per individuare una via di uscita, il Presidente Putin ha chiamato e parlato direttamente con la Cancelliera Merkel, ben sapendo come la posizione tedesca rappresentasse l'unica linea credibile di questa Unione. Un'Unione, va sottolineato, che nei confronti della Russia ha appoggiato le posizioni statunitensi favorevoli a sanzioni economiche, ma sino entro certi limiti. L'Unione europea, infatti, tra le sue tante inefficienze, non ha una propria politica energetica e importa gas mediamente per il 30% dalla Russia tramite gasdotti che transitano proprio dalla Ucraina. Il 30% è però una media che sale al 100% nel caso della Bulgaria, all'80% in quello della Romania e scende appena al 70% per i Paesi Baltici. Non a caso sia il governo bulgaro che quello rumeno sono stati fermamente contrari a sanzioni economiche contro la Russia. L'esportazione del gas rappresenta per la Russia uno straordinario strumento politico. L'Unione europea potrà diventare autonoma dalle importazioni del gas russo solo dal 2020 (ammesso di adattare da subito le proprie basi di stoccaggio alla diversa qualità del gas statunitense), ma a quel punto la sua dipendenza sarà nei confronti degli USA. Il prezzo del gas è stato un altro strumento di pressione che la Russia ha utilizzato nei confronti del governo di Kiev, innalzando il prezzo di vendita dai \$ 265 a \$ 385,5 per mille mc subito dopo la caduta del Presidente Yanukovich. Inoltre il Ministero russo per l'energia ha chiesto alla Ucraina il pagamento degli arretrati, rinviati a causa della crisi finanziaria, pari a oltre 1,7 miliardi di dollari, minacciando di sospendere l'erogazione del gas in caso di mancato pagamento. Per evitare il default energetico il nuovo governo ucraino ha chiesto soccorso all'UE e al FMI, che sono intervenuti, anche nel proprio interesse perché in caso di blocco delle esportazioni del gas verso l'Ucraina parte dell'Unione europea rimarrebbe priva di gas<sup>21</sup>. Il governo ucraino teme anche l'innalzamento del 10% sul costo del transito del gas russo verso l'Unione.

---

<sup>20</sup> *Il Sole 24Ore*, 31 marzo 2014.

<sup>21</sup> *Il Sole 24Ore*, 2 aprile 2014.

E' da osservare come questa politica dei prezzi applicati dalla Russia verso l'Ucraina, e indirettamente verso l'Unione europea, (in coincidenza con l'acuirsi della crisi in Crimea a ridosso del referendum secessionista) è stata sostenuta dai paesi del BRICS<sup>22</sup>. Un ulteriore segno che qualcosa a livello di politica internazionale sta mutando e i rapporti di forza non sono più solo nelle mani degli USA. L'Europa, purtroppo, non esiste e non è un partner politico credibile.

### *La Cina.*

Un paese dei BRICS, la Cina, ha svolto un ruolo silenzioso nel corso della crisi ucraina. Ha sostenuto le posizioni russe astenendosi in sede ONU e ha in più occasioni ribadito di voler mantenere una posizione di neutralità nella crisi in Ucraina. Con l'Ucraina la Cina ha un interscambio di 10 miliardi di dollari ma nei rapporti tra i due paesi vi è un nodo cruciale: il rispetto da parte ucraina di accordi agro alimentari per 3 miliardi di dollari e l'affitto di circa 10 mila ettari di terreno da coltivare a grano. E qui sorge il problema, perché l'Ucraina non ha rispettato la fornitura prevista, programmata e finanziata dalla Cina per ottenere la propria quota di grano. Per questo mancato rispetto degli accordi, il governo cinese ha fatto ricorso contro l'Ucraina presso il tribunale arbitrale internazionale di Londra. E mentre l'Unione europea e gli USA decidono le sanzioni contro la Russia, la Cina ha siglato con la Russia un programma trentennale di importazione del gas per un valore di 400 miliardi di dollari. Un modo per rispondere alle minacce commerciali occidentali non solo da parte russa, ma anche da parte cinese che stipula un accordo economico che avrà inevitabili influssi nel prossimo futuro in campo politico e militare.

### *Il tunnel ucraino.*

La complessa situazione che si è creata in Ucraina, la contrapposizione politica che si è radicalizzata in tutta la nazione con scontri militari nelle regioni dell'est (fomentati anche da miliziani russi), la separazione della Crimea e il suo ritorno nella Federazione Russa, rendono le prospettive di pacificazione estremamente difficili. Le recenti elezioni presidenziali di maggio 2014 che hanno visto la vittoria dell'oligarca Poroshenko<sup>23</sup> non sono bastate a rasserenare il clima politico e, anzi, gli scontri armati nel Donbass si sono intensificati. D'altronde l'e-

---

<sup>22</sup> *Washington Post*, 1 aprile 2014.

<sup>23</sup> *Internazionale*, 26 maggio 2014.

lezione del nuovo Presidente multimiliardario e conosciuto come il “re del cioccolato”, ripropone di nuovo tutte le recenti contraddizioni dell’Ucraina. Il neo Presidente infatti è stato il primo oligarca a sostenere il movimento Euromaidan fin dall’inizio, ma in passato aveva finanziato il Partito delle regioni del presidente Yanukovic (fuggito in Russia) e, ancora prima, era stato uno dei principali esponenti della rivoluzione arancione del 2005 promossa da Julia Tymoshenko, sua avversaria alle ultime presidenziali.

La frattura geopolitica interna al paese potrebbe trovare una soluzione con l’adozione di un modello istituzionale di tipo federale, che garantisca ampie autonomie regionali. Ma questa proposta, avanzata per altro dal governo di Mosca, ha trovato sia una risposta negativa da parte dei nuovi governanti ucraini, sia un forte scetticismo da parte degli USA e dell’Unione europea. La ragione di fondo di questa contrarietà alla proposta, risiede nel fatto che i protagonisti delle vicende ucraine non si fidano l’uno dell’altro. L’unica via percorribile sarebbe una conferenza di pace, in un paese neutrale, che sia garante nel corso dei colloqui e che ponga intorno al tavolo i quattro attori della crisi: Ucraina, Unione europea, Russia e Stati Uniti. Vista la difficile situazione interna dell’Ucraina o questa nazione fa la scelta di essere neutrale rispetto alla Russia e all’Unione europea stringendo accordi commerciali e politici non esclusivi, oppure è destinata ad una ulteriore frammentazione del proprio territorio rievocando le tristi vicende della ex-Jugoslavia.

### *Il tramonto dell’Occidente.*

Nel 1918 venne pubblicato da Oswald Spengler un libro divenuto subito famoso e tradotto in tutto il mondo: *Il tramonto dell’Occidente*. In Russia, mentre era in piena fase di consolidamento la Rivoluzione, il libro venne tradotto *Il Tramonto dell’Europa*<sup>24</sup>. Fu l’unica edizione, quella in lingua russa, a tradurre il titolo del libro in modo difforme, ponendo l’accento non tanto sulla crisi dell’Occidente, quanto proprio e solo dell’Europa, come se la Russia non ne fosse una parte integrante. E infatti il ruolo e la politica della Russia non possono guardare solo verso l’Occidente quando la sua posizione geografica e i suoi confini spaziano dall’oceano Pacifico, al mar Baltico, al mar Nero e da qui al Mediterraneo. Vista da Mosca, con le spalle volte al Cremlino, l’Europa occidentale appare come una penisola debole, divisa e impotente.

---

<sup>24</sup> Si veda V. Strada, *op. cit.*, p. 13.

L'Ucraina e il suo dramma, la sua divisione destinata ulteriormente ad approfondirsi con la guerra civile in atto, sono certamente *in primis* una sconfitta della classe politica della giovane nazione, ma sono l'ennesima sconfitta anche di un'Europa che, senza un governo e senza una politica estera e di difesa unica, resterà in balia degli eventi, li subirà senza capirli e senza poterli affrontare per dare un proprio contributo. L'Europa diventerà un museo a cielo aperto, esattamente come è accaduto per la Repubblica di Venezia all'indomani della scoperta delle Americhe: dapprima emarginata, indebolita economicamente e finanziariamente, infine un museo di bellezze e di decadenza.

Forse in Russia, nel 1918, avevano già compreso il destino di questa parte del mondo. Allora il punto è: dobbiamo rassegnarci oppure avere un moto di orgoglio e pretendere che almeno i paesi che hanno dato vita ad un'unione monetaria facciano un salto di qualità politica e si battano per un potere politico almeno all'interno dell'euro zona?

# Ucraina, l'assenza di una politica europea

ALFONSO SABATINO

*1. Un'Unione europea ignava e impotente destabilizza l'Ucraina e chiede aiuto agli USA.*

Un'Unione europea (UE) ignava e impotente ha contribuito a destabilizzare l'Ucraina, ha acceso uno scontro internazionale, è stata sfidata da Vladimir Putin con l'annessione della Crimea alla Russia. Ha infine affidato agli Stati Uniti d'America la soluzione della crisi nonostante le umiliazioni subite con le intercettazioni telefoniche e le battute del Sottosegretario USA Victoria Nuland.

Per quanto riguarda l'Unione europea, i comportamenti di tutti i suoi attori politici durante l'intero percorso della crisi sono stati sconcertanti e rinunciatari. Con riferimento alle istituzioni europee, un qualsiasi governo democratico in carica che si fosse comportato con la stessa incompetenza avrebbe dovuto risponderne di fronte al proprio parlamento e, sicuramente, avrebbe ricevuto un voto di sfiducia. Da parte loro, i media, rispondendo al loro dovere di critica, avrebbero dovuto stigmatizzare i comportamenti dell'esecutivo e gli stessi cittadini avrebbero avuto tutto il diritto di scendere in piazza e attivare forme di protesta civile.

Nell'Unione europea a guida intergovernativa tutto ciò non si è manifestato e da tempo l'opinione pubblica non sanziona l'assenza di una politica estera dell'Europa, come non sanziona con vigore la riluttanza delle istituzioni europee a intervenire per il completamento dell'unione economica e monetaria e per il rilancio dell'iniziativa costituente. Né si può affermare che il comportamento delle istituzioni europee e dei principali paesi membri, nei confronti della questione ucraina, abbia mosso le forze politiche nazionali e le grandi famiglie europee dei partiti, in un momento politicamente sensibile per l'approssimarsi delle urne europee a maggio. Di fronte a tale inanità e incompetenza non c'è

da meravigliarsi della diffusa sfiducia verso l'Europa, del dilagare dell'euroscetticismo e del nazionalismo populista.

\* \* \*

L'UE si è mostrata per mesi ignava sulla questione ucraina nonostante i termini del problema fossero noti da tempo sia a Bruxelles sia nelle principali cancellerie europee<sup>1</sup>. Per anni, dal momento del suo accesso all'indipendenza nel 1991 a seguito dello scioglimento dell'URSS, l'Ucraina è stata un paese politicamente, economicamente e socialmente diviso sull'opzione europea e guardato a vista dalla Russia per il suo possibile scivolamento nell'UE e nella NATO. Data la sensibilità russa, Bruxelles ha sempre considerato prioritari, sino a tempi recenti, i rapporti di partenariato con Mosca e ha impostato i rapporti con Kiev solo su base subordinata, precisando i limiti dei propri interventi nelle questioni interne. Vale la pena di ricordare che a fronte della "rivoluzione arancione" del 2004, determinata da brogli elettorali rivolti a impedire la vittoria di Viktor Yushenko, candidato filo-occidentale alla presidenza della Repubblica, l'allora Alto rappresentante per la PESC, Javier Solana, si era recato a Kiev per affermare l'interesse europeo alla regolarità delle consultazioni elettorali escludendo però l'esistenza di qualsiasi progetto europeo per l'adesione dell'Ucraina all'UE<sup>2</sup>.

Va poi aggiunto che Solana l'anno precedente aveva pubblicato il documento *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, approvato dal Consiglio europeo del 12 dicembre 2003, nel quale aveva definito una strategia

<sup>1</sup> Si può ricordare che il 5 settembre 2013 si svolse a San Pietroburgo un vertice G20 e a quel momento erano già note le pressioni del governo russo sull'Ucraina affinché desistesse dall'accordo di associazione e libero scambio con l'UE.

<sup>2</sup> Le elezioni presidenziali dell'ottobre-novembre 2004 furono ripetute a causa di numerosi brogli emersi a favore dell'allora primo ministro Viktor Yanukovich, candidato filo russo del governo uscente. Le elezioni furono ripetute il 26 dicembre successivo dopo le proteste pubbliche che presero il nome di "rivoluzione arancione", la sentenza della Corte suprema ucraina e l'intervento di Javier Solana per l'UE che a Kiev incontrò il Presidente del Parlamento russo per una mediazione tra le parti. Viktor Yushenko vinse le elezioni ripetute a dicembre con il 52% dei voti contro il 44% del suo avversario. Viktor Yushenko esponente filo occidentale nei mesi precedenti era stato oggetto di un misterioso avvelenamento da arsenico. Era già stato presidente della Banca nazionale dell'Ucraina e Primo ministro (1999-2001). Si rivelò poi un Presidente inefficiente. Alleato di Julia Tymoshenko, principale protagonista della "rivoluzione arancione", testimoniò poi contro di lei nel processo del 2011 che la vide condannata per eccesso di potere e malversazione di fondi pubblici a seguito di un oneroso negoziato con Putin per le forniture di gas russo. Negli anni novanta la Tymoshenko si era arricchita con le intermediazioni per le forniture di gas russo. E' stata scarcerata a febbraio 2014.

europea di sicurezza sostanzialmente valida ancora oggi. Dopo aver ricordato le sfide mondiali in corso (sicurezza, disponibilità di risorse naturali e dipendenza energetica), l'Alto rappresentante dava indicazioni di intervento su due assi: la creazione di un sistema multilaterale mondiale organizzato ed efficace, e la costruzione della sicurezza nelle aree di frontiera. Individuava poi i grandi interlocutori mondiali dell'Europa (USA, Russia, NATO e ONU) e quelli regionali (OSCE e Consiglio d'Europa) e raccomandava, specificamente, un rapporto efficace ed equilibrato con la Russia, definita "una componente di primaria importanza per la nostra sicurezza e la nostra prosperità", per cui auspicava un partenariato strategico con essa sulla base del rispetto dei "comuni valori"<sup>3</sup>.

Nonostante la lezione del 2004, da un anno a questa parte, il Consiglio europeo si è fatto condizionare, invece, dagli interessi limitati dei paesi centro orientali e in particolare dalla Polonia e dalla Lituania, presidente del semestre europeo di luglio-dicembre 2013. Il Presidente del Consiglio europeo Herman van Rompuy, il Presidente della Commissione José Manuel Barroso, e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea Catherine Ashton hanno tutti assecondato il negoziato sull'accordo di associazione e di libero scambio dell'Ucraina all'UE, ignorando le reazioni di Mosca; la quale, tra l'estate e l'autunno 2013, aveva già segnato con il filo spinato il confine con l'Ucraina, in precedenza libero, raddoppiato i controlli e quasi bloccato in dogana le importazioni dall'Ucraina. I principali governi nazionali a Parigi, Berlino e Roma<sup>4</sup> per mesi non sono intervenuti, e le telefonate della Cancelliera Merkel al Presidente Putin quando ormai la situazione stava precipitando hanno solo mostrato i margini nulli di influenza internazionale della nazione europea più rilevante.

Il primo passo per tentare di risolvere la crisi, dopo il rovesciamento della Presidenza Yanukovich a Kiev in febbraio e il referendum filo russo in Crimea del 6 marzo, è stato affidato ai contatti diretti tra il Segretario di Stato USA John Kerry e il Ministro degli esteri russo Sergej Lavrov.

<sup>3</sup> Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/UEdocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

<sup>4</sup> Il 25 novembre 2013 a Trieste il Presidente Enrico Letta firmò con il Presidente Vladimir Putin 28 importanti accordi di cooperazione economica e 7 accordi intergovernativi e siccome erano già in corso le manifestazioni popolari di Kiev a favore della associazione all'UE, il Presidente russo spiegò ai giornalisti che il suo paese non avrebbe potuto mantenere la frontiera doganale aperta con l'Ucraina, che sarebbe diventata un corridoio per la penetrazione indiscriminata dei prodotti internazionali nel proprio mercato, condizione alla quale l'economia russa non era ancora pronta.

Un secondo passo, non risolutivo, dell'azione diplomatica attivata per superare la crisi è stato lo *Joint Statement, Geneva Statement on Ukraine*, siglato il 17 aprile 2014 a Ginevra dai rappresentanti dell'UE, degli USA, della Federazione Russa e della Repubblica di Ucraina. Il documento ha impegnato le parti firmatarie sulla cessazione delle violenze e delle provocazioni, ha mobilitato una missione OSCE per l'attuazione delle misure di pacificazione, sotto il monitoraggio americano e russo, e ha aperto a un processo costituzionale, fondato sul dialogo interno tra le forze politiche ucraine, rispettoso di tutte le regioni e gli interessi in gioco<sup>5</sup>. L'accordo, frutto dei contatti russo-americani, è stato subito definito insufficiente dal Presidente americano Barack Obama, mentre il Presidente russo Vladimir Putin nella sua intervista televisiva sempre del 17 aprile ha fatto capire chiaramente che avrebbe mantenuto la sua libertà di azione<sup>6</sup>. Tuttavia, le mosse del Presidente russo sono apparse dirette a non infiammare ulteriormente lo scontro. Ha infatti chiesto ai secessionisti filorusi ucraini delle province orientali di rinviare il referendum annunciato per l'11 maggio, senza essere in verità ascoltato; ha allentato la presenza militare russa ai confini dell'Ucraina e ha annunciato che avrebbe rispettato l'esito delle elezioni ucraine del 25 maggio.

Il terzo passo, anch'esso interlocutorio, si è avuto con l'incontro diretto e informale tra i Presidenti Obama e Putin del 5 giugno 2014 in Francia, a margine delle celebrazioni del settantesimo anniversario dello sbarco alleato in Normandia, in un clima di dovuta disponibilità al dialogo per una partita diplomatica ancora da giocare e soprattutto diretta, per il momento, a tenere sotto controllo gli sviluppi della crisi co-

---

<sup>5</sup> Cfr. EEAS, *Geneva Statement on Ukraine*, Geneva 17 April 2014. Ne sono firmatari l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE Catherine Ashton, il Segretario di Stato USA John Kerry, il Ministro degli esteri russo Serghej Lavrov, il Ministro degli esteri ucraino, Andriy Deschytzia. Il processo costituzionale al quale lo *Statement* fa riferimento riguarda la possibile federalizzazione della Repubblica di Ucraina secondo un sistema di autonomie regionali rispettoso della divisione etnico-linguistica-religiosa del paese. Va sottolineato che il richiamo generico all'apertura di un processo di revisione costituzionale è dovuto al mandato negoziale affidato dal parlamento ucraino al proprio ministro agli esteri che respingeva l'ipotesi della federalizzazione del paese. [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417\\_01\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_01_en.pdf).

<sup>6</sup> Vedi anche gli editoriali: *L'accord diplomatique sur l'Ukraine, une victoire politique pour Poutine*, Le Monde, 18 aprile 2014. [http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/04/18/l-accord-diplomatique-sur-l-ukraine-une-victoire-politique-pour-poutine\\_4403769\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/04/18/l-accord-diplomatique-sur-l-ukraine-une-victoire-politique-pour-poutine_4403769_3214.html) e *Ukraine : pourquoi l'accord diplomatique sera difficile à mettre en œuvre*, Le Monde, 19 aprile 2014. [http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/04/18/ukraine-pourquoi-l-accord-de-geneve-sera-difficile-a-mettre-en-uvre\\_4403767\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/04/18/ukraine-pourquoi-l-accord-de-geneve-sera-difficile-a-mettre-en-uvre_4403767_3214.html).

me è emerso nella riunione del G7 del 4 giugno a Bruxelles. Da parte occidentale si chiede alla Russia di togliere il proprio appoggio ai separatisti nelle regioni orientali di Donetsk e Luhansk e di avviare un dialogo con il nuovo Presidente ucraino Petro Poroshenko, eletto il 25 maggio, per trovare una soluzione politica alla rivolta. A sua volta la Russia chiede la fine della repressione militare del movimento scissionista da parte di Kiev e l'apertura di un negoziato sull'assetto federale dello Stato ucraino che rispetti le differenze interne della popolazione sul piano etnico, linguistico e religioso.

Sia a Ginevra, sia in Normandia, siamo di fronte a tentativi di tregua non risolutivi delle questioni di fondo, ma il dato certo, al momento, è che il gioco è condotto dal Presidente della Federazione Russa il quale ha aumentato i suoi margini di manovra con l'accordo stipulato con la Cina il 21 maggio per una fornitura trentennale di gas da 400 miliardi di dollari e con la fondazione dell'Unione euroasiatica avvenuta il 29 maggio, sia pure con l'assenza dell'Ucraina<sup>7</sup>.

## 2. *L'Ucraina: un paese diviso e conteso.*

Gli elementi di valutazione della situazione ucraina già in possesso di Bruxelles e delle cancellerie europee, e che erano stati alla base della linea europea in occasione della "rivoluzione arancione" del 2004, sono stati confermati anche dagli avvenimenti recenti. L'Ucraina continua ad essere un paese diviso tra l'opzione filo-occidentale e quella filo-russa. Le componenti dell'una o dell'altra parte hanno difficoltà di reciproco dialogo e di intesa.

Le divisioni sono probabilmente il portato della storia complessa e drammatica di una regione di confine tra l'Europa centrale e l'Europa orientale e soprattutto delle numerose vicende del XX secolo. Il paese ha visto oscillare la frontiera occidentale a seguito degli eventi della prima guerra mondiale e della pace di Brest Litowsk (1917), della guerra sovietico-polacca (1919-1921) e della seconda guerra mondiale. Alla fine della seconda guerra mondiale l'URSS aveva definitivamente incorporato nell'Ucraina parti della Galizia (Leopoli), della Rutenia e

---

<sup>7</sup> L'Unione eurasiatica è un' unione politica ed economica tra Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Russia, Tagikistan nata il 29 maggio 2014. L'Armenia aderirà successivamente. L'idea, ispirata all'integrazione tra i paesi dell'Unione europea, è stata annunciata nell'ottobre 2011 dall'allora Premier russo Vladimir Putin. L'accordo include piani per la futura integrazione e la creazione di una Commissione eurasiatica (modellata sulla base della Commissione europea) e di uno Spazio economico eurasiatico, già entrato in vigore il 1° gennaio 2012.

della Bucovina (Cernowitz), tutti territori asburgici passati tra le due guerre rispettivamente alla Polonia, alla Cecoslovacchia e alla Romania. Inoltre, dopo la rivoluzione bolscevica, la parte centrale e orientale del paese fu teatro di eventi che hanno lasciato il loro segno: lo scontro tra l'Armata Bianca del generale zarista Anton Denikin e l'Armata Rossa di Lev Trotskij; l'industrializzazione sovietica delle province orientali, dove ancora oggi si concentra la grande industria carbo-sideurgica, metalmeccanica, chimica e aerospaziale del paese; la collettivizzazione forzata delle terre e la repressione dei contadini benestanti o medi proprietari (*kulaki*); la carestia degli anni 1932-33 determinata dallo stesso disordine nelle campagne. Tutto il territorio fu ancora teatro drammatico degli eventi bellici tra il 1941 e il 1944, dall'avanzata tedesca e alla controffensiva sovietica, e dell'Olocausto. I tedeschi formarono anche reparti ucraini della Wehrmacht e soprattutto delle SS che, tra l'altro, furono impiegati nella repressione della rivolta del Ghetto di Varsavia (1943). Purtroppo tracce di tale passato sono emerse anche nelle manifestazioni di piazza a favore dell'accordo di associazione all'UE e in particolare a Leopoli, dove il 27 gennaio 2014, giornata della memoria in quanto anniversario della liberazione di Auschwitz, sono apparsi manifestanti inneggianti a Stepan Bandera, leader nazionalista tra le due guerre mondiali.

Sia nel periodo zarista, sia in quello sovietico nessuno ha mai messo in discussione a Mosca il rapporto con l'Ucraina, considerata parte integrante del sistema politico e della storia russa. Personalità ucraine di rilievo, come Kruscev e Breznev, sono giunte ai vertici dell'Unione Sovietica. Kruscev nel 1954 attribuì la Crimea, storicamente russa, all'Ucraina nell'ambito di un trasferimento di poteri considerato di natura amministrativa, dato il centralismo moscovita guidato dal partito comunista. Va rilevato che l'Ucraina sovietica dal 1924 era formalmente una repubblica federata nell'URSS con proprie strutture di governo nazionale e, come la Bielorussia, con una propria rappresentanza all'ONU sin dal 1946.

L'Ucraina indipendente ha partecipato alla fondazione della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) nel 1991 ma non ha mai ratificato il relativo trattato di adesione e il 19 marzo 2014 ha cancellato, infine, definitivamente tale impegno. Dopo lo scioglimento dell'URSS, tutti i governi ucraini hanno sempre inserito nei loro programmi l'adesione all'UE, compresi quelli guidati da esponenti definiti filo russi, come il Presidente Viktor Yanukovich, in carica a partire dal 2010 e rovesciato il 22 febbraio 2014 dal voto del parlamento di Kiev a seguito delle

pressioni della piazza. E' stato proprio il Presidente Yanukovich a condurre le trattative con l'UE, salvo poi sospendere nel dicembre 2013 la firma dell'accordo di associazione e di libero scambio, a seguito degli inviti pressanti, e dei programmi di aiuto promessi, dalla Russia per la partecipazione al progetto alternativo di Unione eurasiatica assieme alla Bielorussia e al Kazakistan. Le manifestazioni di piazza a Kiev, sono iniziate proprio l'autunno scorso per il crescente orientamento di Yanukovich a favore di Mosca, che offriva aiuti economici immediati per 15 miliardi di dollari in acquisto di titoli del Tesoro ucraino e una riduzione del prezzo per le forniture del gas da 400 a 268,50 dollari per ogni mille metri cubi. In precedenza, quando era all'opposizione, Yanukovich si era sempre schierato contro le aperture all'Europa.

Yanukovich è stato maldestro nei rapporti con l'UE, con le manifestazioni di piazza represses con brutale durezza e, infine, è apparso maldestro anche nei confronti dello stesso Putin, che dopo la sua fuga da Kiev a fine febbraio lo ha completamente abbandonato.

Va aggiunto che il tentativo della missione a Kiev del 21 febbraio 2014 dei tre ministri Fabius (Francia), Sikorski (Polonia) e Steinmeier (Germania), per favorire il dialogo tra governo e opposizione, non è riuscito e il giorno successivo si è avuto l'immediato rovesciamento della presidenza Yanukovich da parte di una maggioranza parlamentare che comprendeva anche membri del suo stesso partito (il Partito delle Regioni). Il Parlamento ha preso la decisione quasi all'unanimità sotto la pressione di una manifestazione popolare che si dirigeva verso la sua sede e nella quale, come ormai si verificava da giorni, erano presenti squadre violente e armate dei movimenti di destra *Pravij Sektor* e *Svoboda*. Nelle settimane precedenti c'erano state anche occupazioni di sedi della polizia, sequestri di appartenenti alle forze dell'ordine, scontri armati tra reparti di polizia e manifestanti con morti e feriti da entrambe le parti.

Nel nuovo governo provvisorio, formato in attesa delle elezioni per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in sostituzione di Yanukovich, convocate per il 25 maggio e guidato dal premier Arsenij Jatsenjuk del partito *Patria*<sup>8</sup>, sono entrati esponenti di *Svoboda*. Questi episodi hanno permesso alla Russia di definire un golpe il rovesciamento di Yanukovich e comunque nulla esclude, come in altri casi (Yushenko nel

---

<sup>8</sup> *Patria* è il partito di Julia Tymoshenko, già leader della "rivoluzione arancione" del 2004, candidata alla Presidenza della Repubblica nelle elezioni del 25 maggio contro Petro Poroshenko (il re del cioccolato), indipendente, risultato poi vincitore con il 56% dei suffragi.

2001)<sup>9</sup>, che il comportamento della piazza e l'improvvisa conversione del Parlamento contro Yanukovich, dove egli disponeva di una maggioranza a seguito delle libere elezioni del 2010, mai contestate nel paese, sia avvenuto su pressione del sistema di potere degli oligarchi.

La fuga di Yanukovich in Russia e l'istituzione di un nuovo governo ad interim a Kiev, hanno avviato una delle peggiori crisi politiche post-Guerra fredda. Subito dopo forze militari "non identificabili" hanno preso il controllo della penisola di Crimea, regione con popolazione a maggioranza russa, che domenica 16 marzo ha votato massicciamente in un referendum a favore dell'annessione a Mosca<sup>10</sup>.

### 3. *Uno Stato "fragile" da rifondare.*

L'Ucraina è uno Stato "fragile", se non "fallito". Dalla dichiarazione di indipendenza del 1991 a oggi nessun governo si è posto il problema del consolidamento politico-istituzionale e della modernizzazione economica. Nonostante la sua autonomia formale in seno all'Unione Sovietica, il paese non ha mai sviluppato una classe politica autenticamente nazionale poiché a Kiev gli organi di governo erano la cinghia di trasmissione degli ordini provenienti dal Presidium del Soviet supremo. Con l'indipendenza, il paese si è ritrovato diviso tra filo occidentali e filo russi e ciò ha impedito l'introduzione di riforme incisive esponendolo alle oscillazioni della politica internazionale. Nel periodo 1991-2000 l'Ucraina ha visto ridurre di due terzi il proprio PIL a causa delle ripercussioni della crisi finanziaria del 1998. Allo stesso modo, dopo la crisi del 2007-08 ha registrato una caduta del PIL di un terzo, in parte poi recuperata. Attualmente il PIL nominale, pari a circa 190 miliardi di dollari, è il doppio del valore del 1991 (90 miliardi di dollari) mentre quello russo è triplicato e quello della Polonia si è moltiplicato per 7,5 volte<sup>11</sup>. L'Ucraina ha una popolazione di oltre 45 milioni di persone e registra un prodotto pro capite tra i più bassi in Europa di poco superiore a 4 mila dollari l'anno, industrie non competitive, ad alto tasso di consumo energetico e fortemente inquinanti. Non a caso oltre 5 milioni di ucraini sono emigrati.

Le privatizzazioni, come negli anni Novanta in Russia e in altri pae-

---

<sup>9</sup> Nel 2001 l'allora Premier Viktor Yushenko fu rovesciato da un voto di sfiducia parlamentare che vedeva associati il Partito comunista d'Ucraina e gruppi politici centristi, tutti condizionati dai potenti oligarchi nazionali, capi influenti delle industrie del carbone e del gas naturale.

<sup>10</sup> La penisola di Crimea è popolata anche da minoranze tartare e ucraine.

<sup>11</sup> [http://it.kushnirs.org/macroeconomia/gdp/gdp\\_ukraine.html#t1](http://it.kushnirs.org/macroeconomia/gdp/gdp_ukraine.html#t1).

si già membri dell'Unione sovietica, sono state realizzate frettolosamente a vantaggio di un gruppo di oligarchi provenienti dalle gerarchie dell'ex-partito comunista. Anche la classe politica che ha retto fino ad oggi il paese proviene dalle file dell'ex-partito comunista ed è condizionata apertamente dal potere oligarchico. La transizione all'economia di mercato ha comportato un travaglio politico-sociale acuto, con una rapida concentrazione della ricchezza nelle mani di una cerchia di potere ristretta e l'abbassamento delle condizioni di vita della maggioranza della popolazione, tra l'altro privata dei servizi sanitari e assistenziali prima erogati dallo Stato, data la loro privatizzazione. Lo scambio politico partiti-oligarchi-elettori si è retto finora sulla politica dei sussidi elargiti dal governo e sul prezzo calmierato per gli usi domestici e industriali del gas importato dalla Russia e del carbone prodotto nel bacino del Donbass. Il ministero dell'energia è libero di assegnare i sussidi che riducono a 1/5 il prezzo del gas e alla metà quelli del carbone, alimentando, in tal modo, corruzione e sprechi. La rete di distribuzione del gas è stata privatizzata senza controlli, non produce profitti e gettito fiscale per lo Stato. Non è sottoposta a manutenzioni efficienti ed è soggetta a perdite e furti che colpiscono anche i flussi in transito verso l'Europa occidentale.

L'energia a buon mercato è un'eredità del sistema sovietico. Tuttavia, dopo l'indipendenza del paese, assieme all'esistenza di un mercato parallelo alimentato dai sussidi, tale politica ha generato un forte flusso di rendite, fino al 5% del PIL nazionale in certi anni, che è stato accaparrato dai gruppi oligarchici attraverso la vendita agli europei e alle industrie, come la siderurgia o la produzione di fertilizzanti, a forte intensità energetica. Il flusso di rendite ha prodotto una classe dirigente, politica e imprenditoriale, interessata a mantenere lo status quo. I noti protagonisti dell'attuale fase politica, Yanukovich, Tymoshenko, Turchynov, Poroshenko, Yatsenjuk sono i protagonisti della "rivoluzione arancione" del 2004 e costituiscono il gruppo dirigente che si è alternato al potere negli ultimi venti anni. Nessuno aveva interesse a ridurre la dipendenza dalle importazioni di gas russo e i dissidi all'interno della famiglia oligarchica riguardavano la ripartizione della rendita. La riduzione della dipendenza energetica esterna dal 50% al 40% è la risultanza dell'accordo oneroso del marzo 2010, stipulato dall'allora Primo ministro Julia Tymoshenko (già precedentemente arricchitasi con l'intermediazione sul gas) con il fornitore russo Gasprom<sup>12</sup>. Ciò spiega il processo a cui fu poi

---

<sup>12</sup> Cfr: Margarita-Balmaceda, Peter-Rutland, *Ukraine's gas politics*, open Democracy, 8 maggio 2014 <http://www.opendemocracy.net/od-russia/margarita-balmaceda-peter>

sottoposta la Tymoshenko e sembra, infine, che la rivolta del sistema di potere contro Yanukovich sia stata determinata dalla reazione degli altri oligarchi al suo tentativo di appropriarsi di una maggiore rendita sulle forniture russe a buon mercato offerte da Putin.

I benefici per la popolazione e il sistema produttivo dovuti ai prezzi bassi dell'energia sono stati sempre annullati nel periodo post-sovietico dal malgoverno, dalla diffusa corruzione, dall'alta intensità delle emissioni di CO<sub>2</sub> e dall'abbandono dell'agricoltura.

Da anni non ci sono investimenti rilevanti per valorizzare i giacimenti di gas presenti nel paese. Il bilancio dello Stato, infine, è gravato da deficit e da debito pubblico, entrambi elevati e di impossibile contenimento data la situazione di bancarotta dell'economia.

Oggi, la Russia vanta un credito per forniture di gas non pagate<sup>13</sup>, ha portato a marzo il prezzo del gas a circa 500 dollari dopo l'insediamento del governo ad interim di Arsenij Jatsenjuk, rivendica il pagamento di forniture ancora insolute, la restituzione degli sconti concessi in passato e minaccia di chiudere il rubinetto del gas. Peraltro, a fronte di tale minaccia, l'ipotesi alternativa di fornire gas UE all'Ucraina dalla rete slovacca presenta due vincoli. Il primo vincolo è dato dal fatto che l'UE è ampiamente deficitaria di tale risorsa e dovrebbe comunque importarla a sua volta dalla Russia stessa, dall'Algeria o in futuro da Cipro/Israele o dagli Stati Uniti (*shale gas*); il secondo vincolo è dovuto ai tempi tecnici necessari per l'intervento sugli impianti della rete diretti a invertire lo scorrimento dei flussi di gas verso oriente essendo essi stati concepiti in termini unidirezionali.

E' chiaro che al paese è mancata una leadership forte, capace di guidare la transizione dopo il crollo sovietico, come invece è parzialmente avvenuto in Russia a seguito della crisi finanziaria del 1998. Di conseguenza, il sistema politico rimane non credibile e sottoposto ai ricatti dei principali oligarchi industriali e bancari. Non a caso importanti commentatori economici occidentali si chiedono com'è possibile risanare il paese<sup>14</sup>.

Il Trattato di associazione e di libero scambio, concordato dall'UE con l'Ucraina, prevede l'abolizione immediata al 90% dei dazi dogana-

-rutland/ukraines-gas-politics.

<sup>13</sup> Secondo il suo presidente Alexej Miller, Gasprom vanta crediti verso l'Ucraina per 11,4 miliardi di dollari.

<sup>14</sup> Cfr. Daniel Gros, *Riavviare l'economia dell'Ucraina*, Project Syndicate, 3 aprile 2014 (<http://www.project-syndicate.org/commentary/daniel-gros-calls-for-a-broad-array-of-eu-measures-to-revive-output-growth-and-strengthen-regional-cohesion/italian>).

nali di importazione da parte europea e la sospensione temporanea dell'adeguamento di Kiev agli standard produttivi UE. Ciò non basta poiché il paese ha bisogno di 35 miliardi di euro entro l'inizio del 2016 e c'è da chiedersi chi sia pronto a pagare tra i paesi dell'Unione europea dopo le resistenze emerse riguardo all'aiuto alla Grecia, che pure è un paese membro.

L'UE ha subordinato, inoltre, i propri piani di aiuto, valutati in 11 miliardi di euro, alle misure di risanamento indicate dal FMI per la concessione dei prestiti: misure dirette a rimuovere il sistema di sussidi e a combattere la corruzione. Una parte dello stesso sistema industriale è preoccupata dell'apertura all'UE e della conseguente concorrenza commerciale. Il trattato di associazione, infatti, avrà certamente conseguenze sull'export che nel 2012, secondo fonti giornalistiche, si è diretto per 12,9 miliardi di euro verso l'UE e per 12,3 miliardi verso la Russia. Oggi però Mosca promette barriere doganali capaci di ridurre del 24% tale flusso mentre non si avrebbero effetti immediati sull'incremento dell'export verso l'UE data la qualità dei prodotti, distante dagli standard europei. Le importazioni dalla Russia rappresentano un terzo dell'import nazionale e sono pari a 18,8 miliardi di dollari soprattutto per il gas. Dati gli aggiornamenti dei prezzi, sia l'industria, sia le famiglie, dati i livelli di reddito, non sono in grado di sopportare l'onere della bolletta del gas a prezzi di mercato internazionale.

Per il momento, il 21 marzo 2014 è stata firmata a Bruxelles solo la prima parte, quella politica, dell'accordo di associazione e di libero scambio tra UE e Ucraina<sup>15</sup>. Essa include i capitoli sui valori democratici e sulla politica estera e di sicurezza, in particolare prevede una cooperazione rafforzata su questioni regionali, prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi, armi di distruzione di massa e disarmo. I leader UE si sono impegnati a firmare successivamente, dopo le elezioni presidenziali ucraine di maggio, i restanti capitoli economico-commerciali, energetici e quelli per la liberalizzazione dei visti. Il nuovo Presidente Petro Poroshenko,

---

<sup>15</sup> La parte politica dell'accordo non è da sottovalutare per la sua portata e sostanzialmente sottolinea una scelta di campo a favore UE. Per il Servizio europeo di azione esterna: "L'accordo di associazione è un documento pionieristico: è il primo accordo basato sull'associazione politica tra l'UE e dei paesi del Partenariato orientale, ed è senza precedenti nella sua ampiezza (quale numero di aree coperte) e profondità (dettagli di impegni e scadenze) [...]. L'UE sta cercando un rapporto sempre più stretto con l'Ucraina, che vada oltre la cooperazione bilaterale, che comprenda un graduale processo verso l'associazione politica e l'integrazione economica". [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/2012/140912\\_ukraine\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2012/140912_ukraine_en.htm).

nel suo discorso di insediamento del 7 maggio, si è dichiarato pronto a sottoscrivere subito la parte restante dell'accordo, ma i veri nodi da sciogliere sono la destabilizzazione in corso nelle regioni russofile, il gioco della Russia, e il possibile negoziato tra Bruxelles, Kiev e Mosca.

#### 4. *L'opzione negoziale e l'assenza di una politica da parte UE.*

L'Europa non può permettersi l'esplosione di nuove violenze nel paese; né può accettare che la Russia spinga l'Ucraina a una guerra civile distruttiva e internazionalmente pericolosissima come si sta tuttora delineando.

Circa le manifestazioni secessionistiche, non può essere dimenticato il fatto che sono in parte alimentate dall'approccio monoculturale, monolingua e assimilazionista adottato dai nazionalisti ucraini. La sfida è quella di mantenere l'unità dello Stato ucraino, grazie a una sua federalizzazione su base etnico-linguistico-religiosa garantita in sede internazionale<sup>16</sup>, alleviare il disagio sociale dovuto alla transizione economica e allo stesso tempo garantire i diritti civili e politici delle minoranze russa (circa il 20% della popolazione) e russofona (un altro 20% della popolazione) del paese<sup>17</sup> nonché delle minoranze ucraine e tartare della Crimea passata alla Russia. Per quanto riguarda quest'ultima, occorre riconoscere realisticamente la difficoltà del suo ritorno sotto la sovranità di Kiev dopo il referendum del 16 marzo e gli accordi di Ginevra del 17 aprile 2014 silenti sulla questione. La Russia non può rinunciare al controllo diretto della base navale militare di Sebastopoli e ritornare alla condizione di affittuario precedente alla crisi. Essa sa che nessuno è disposto ad affrontare un conflitto per la Crimea. La Russia tende inoltre ad assumere strumentalmente la tutela delle mi-

---

<sup>16</sup> Il modello federale dell'Ucraina dovrebbe articolarsi sulla presenza di più regioni federate per evitare la contrapposizione tra filo-occidentali e filo-russi, assicurare il ruolo mediatore inclusivo del governo centrale e la possibilità di alleanze a geometria variabile tra le varie regioni sulla base dei problemi in gioco. Infine, il nuovo assetto costituzionale dovrebbe essere garantito internazionalmente. Attualmente la soluzione federale è avversata dalle forze di governo condizionate dai nazionalisti ucraini ma costituisce uno dei punti sostenuti da Mosca per far rientrare le spinte secessionistiche delle province orientali. Va infine ricordato che oltre alle differenti radici culturali che caratterizzano l'insieme della popolazione ucraina, nel paese convivono differenti orientamenti religiosi: ortodossi e uniati, ma anche cattolici, protestanti, musulmani ed ebrei.

<sup>17</sup> Da tempo nella parte occidentale del paese si registra una riduzione delle scuole russe. Inoltre il parlamento ucraino, dopo la formazione del governo provvisorio di Yatsenyuk, ha varato una legge sull'uso ufficiale della lingua ucraina bloccata dal primo ministro per non alimentare le resistenze filorusse contro la svolta di Kiev.

noranze in Ucraina e potrebbe estendere tale ruolo incendiario nelle repubbliche baltiche<sup>18</sup>, dove vivono consistenti minoranze russe con diritti politici limitati che contrastano con i trattati europei e i contenuti della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Occorre quindi evitare di offrirle ragioni di interferenza in Ucraina come nei paesi baltici.

Per quanto riguarda il gioco della Russia, e soprattutto alla luce del negoziato concluso a Ginevra, il punto da chiarire è fin dove vuole spingersi il Presidente Putin e i limiti della sua *brinkmanship*<sup>19</sup>. Vuole spaccare l'Ucraina per annetterci le regioni ruffose, sedi della grande industria con *asset* strategici per il rilancio economico nell'area euroasiatica e per le interconnessioni produttive con l'industria russa degli armamenti, oppure vuole costituirsi una base negoziale per ottenere, in un futuro prossimo, dal mondo occidentale e dagli ucraini l'adesione al suo disegno di Unione euroasiatica? La prima via è esiziale e senza sbocco politico, può aprire una nuova Guerra fredda, una ferita nel contesto europeo insopportabile per l'Occidente democratico e capace di alimentare terrorismo e altre forme di destabilizzazione politica e di sicurezza. Si gelerebbero le relazioni dell'UE con la Russia con danni reciproci e lo stesso disegno putiniano dell'Unione euroasiatica sarebbe definitivamente incrinato. Diventerebbe un disegno imperiale e autoritario russo, senza capacità aggregante.

E' proprio sulle limitate possibilità di manovra di Mosca che l'UE potrà e dovrà giocare il suo ruolo negoziale autonomo per stabilire con la Russia intese di lungo periodo innovative, per rafforzare la sicurezza reciproca e per salvare la fruttuosa cooperazione commerciale e tecnologica. Allo stesso tempo, per evitare le spinte autoritarie del Cremlino, dovrà riuscire a bloccare il separatismo filo russo delle province orientali e meridionali dell'Ucraina, e sostenere quindi l'unità del paese promuovendo al suo interno l'affermazione dello Stato di diritto e il benessere. L'Europa dovrà pertanto far tesoro dell'affermazione di Henry Kissinger: "Per l'Occidente la demonizzazione di Vladimir Putin non è una politica, bensì un alibi per l'assenza di quest'ultima"<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Le minoranze russe ammontano in Estonia al 25% della popolazione, in Lettonia al 26 % e in Lituania al 6%.

<sup>19</sup> Il concetto di *brinkmanship*, noto ai tempi della Guerra fredda, esprime la pratica di portare l'iniziativa contro l'avversario fino al punto di maggior rischio per avere una posizione contrattuale forte al momento dell'apertura del negoziato risolutivo della controversia.

<sup>20</sup> Cfr. Henry Kissinger, *Quel ponte di Kiev tra Est ed Ovest*, La Repubblica, venerdì 7 marzo 2014.

Demonizzare Putin, infatti, significa proprio non avere una politica. E l'assenza di una politica è di per sé fattore di disgregazione interna per l'UE poiché spinge i singoli paesi membri a comportamenti divergenti nelle relazioni internazionali secondo i propri interessi nazionali. Spinge i paesi baltici e dell'Europa centro orientale (portati a mettere in sicurezza i propri confini orientali che sentono minacciati, date le loro esperienze storiche e il *vulnus* lasciato dal lungo dominio sovietico) a rifugiarsi sotto l'ombrello protettivo della NATO, che è così incoraggiata a proiettare la propria espansione anche all'interno dell'ex-Unione Sovietica, provocando le reazioni di Mosca. D'altro lato, l'assenza di una politica europea destabilizza anche la Russia perché ne rafforza le spinte autoritarie interne a danno dell'affermazione delle istanze liberal-democratiche presenti al suo interno.

La Russia non è più l'Unione Sovietica né l'impero zarista. E' un paese uscito da poco e faticosamente dalla transizione post-sovietica, in calo demografico e con un'economia che non riesce a diversificarsi e diventare competitiva nel mondo globalizzato, che non riesce a sottrarsi al vincolo della dipendenza dalle esportazioni di fonti energetiche e di armamenti e possiede un potenziale produttivo ancora non pienamente sfruttato. L'attuale quadro dirigente russo vuole garantirsi la sicurezza esterna a fini interni. La globalizzazione ha indebolito gli strumenti di sovranità e Putin sa che non può isolarsi o subire un equilibrio internazionale multipolare strutturalmente instabile. La Russia odierna non vuole rischiare di cadere nella trappola delle buone intenzioni occidentali come avvenne per Gorbaciov<sup>21</sup>. Mosca ha inoltre il vincolo del controllo di un territorio vastissimo, dotato di risorse naturali ingenti e scarsamente popolato, in cui sono presenti tentazioni secessionistiche. Ha la necessità di ristabilire le interdipendenze strutturali affermate ai tempi dell'URSS, nonché mantenere i propri accessi ai mari e avere frontiere sicure in Europa, nel Caucaso e in Asia centrale. Il progetto di Unione eurasiatica ha, innanzitutto, valenza geopolitica per il rilancio della CSI, altrimenti tutta l'area ex-sovietica asiatica potrebbe diventare oggetto di contesa con altri vicini e in particolare con la Cina. L'UE non può ignorare la portata stabilizzatrice di tale progetto e dovrebbe in realtà sostenerlo con una valida politica di vicinato e un forte e trainante modello di sviluppo.

---

<sup>21</sup> Va ricordato che nel 1991, a fronte dei problemi della transizione dell'economia sovietica all'economia di mercato, Gorbaciov chiese alle potenze occidentali aiuti per 40 miliardi di dollari che furono rifiutati. Dopo pochi mesi, in agosto, si ebbe il colpo di Stato che pose di fatto fine alla sua carriera politica e portò allo scioglimento dell'URSS del 26 dicembre successivo.

Pertanto, da parte europea occorre un cambio di visione politica e di strategia. E' molto significativa al riguardo la riflessione espressa in un documento del Senato della Repubblica del 2008: "È impossibile negare le difficoltà in cui versano oggi le relazioni tra la Russia e l'Occidente. ... Entrambi hanno interesse che questi legami di cooperazione non siano interrotti. Per quanto riguarda gli europei, l'interdipendenza energetica è di gran lunga il fattore principale che gioca contro un ulteriore inasprimento dei rapporti, ma non è il solo. L'UE più degli USA considera la Russia un interlocutore da trattare in modo paritario e ha un grande interesse a che le relazioni con Mosca migliorino e anzi si allarghino a nuovi settori di interesse comune. In ultima analisi, la migliore garanzia per un riavvicinamento pragmatico tra Russia e Occidente è che fra i membri dell'UE e fra europei e americani si trovi una più coerente linea comune su come gestire le relazioni con Mosca e affrontare i contenziosi aperti. Questo implica con ogni probabilità una maggiore attenzione agli interessi di sicurezza russi e qualche inevitabile concessione alle richieste di Mosca. Il Cremlino non ha tuttavia risorse sufficienti per opporsi con successo ad un fronte transatlantico sufficientemente unito. Finché potrà giocare sulle divisioni in campo occidentale sarà in grado di mantenere l'iniziativa su una serie di questioni. Ma se quelle divisioni dovessero essere superate sulla base di una linea che sappia coniugare apertura e fermezza, dovrebbe per forza di cose mostrarsi più disponibile al compromesso e alla cooperazione"<sup>22</sup>. Emerge chiaramente da tale lettura che l'UE non deve solo tornare al dialogo con la Russia ma deve assumere un proprio ruolo anche nei confronti degli USA. Deve assumersi le proprie responsabilità senza rifugiarsi impotente sotto l'ombrello protettivo americano per essere poi disprezzata da Washington. Ne vanno di mezzo la sua credibilità internazionale, la sua indipendenza, la sua coesione.

##### *5. L'urgenza di un equal partnership con gli Stati Uniti d'America: le condizioni.*

L'assenza di una politica estera europea, intesa in senso lato, è quindi il nodo da sciogliere da parte dell'UE anche per quanto riguarda i rapporti con gli Stati Uniti d'America, che non possono, ovviamente, essere improntati alla dipendenza e alla subordinazione. La definizione

---

<sup>22</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XVI legislatura, *Le relazioni della Russia con la NATO e l'Unione europea*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, in. 103, Novembre 2008, p. 15. [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/103.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/103.pdf).

di una linea politica autonoma, fondata sulla *equal partnership* con Washington, costituisce per l'UE la condizione necessaria per potere affrontare da protagonista un negoziato costruttivo con la Russia senza lasciare ad altri il ruolo di mediatore.

Infatti, va denunciato il fatto che, dopo avere innescato una crisi nei rapporti tra Occidente e Russia, gli europei abbiano chiesto aiuto agli Stati Uniti, peraltro già impegnati con la Russia in una difficile azione diplomatica per uscire dalla guerra civile in Siria e per negoziare il futuro del nucleare iraniano. Temi entrambi di primario interesse europeo.

Le risposte sull'Ucraina da parte del Presidente americano Barack Obama, sollecitate dagli europei, sono state, alla prova dei fatti, modeste e non incisive per Mosca, quali la sospensione della Russia dal G8 con l'annullamento del vertice previsto a Sochi, il varo di sanzioni limitate come il diniego dei visti per un numero circoscritto di personalità russe. Al contrario, il conto presentato dal Presidente Obama agli europei imploranti protezione è stato molto più insidioso e rivelatore. In particolare, va ricordato che Obama ha chiesto agli europei la conclusione entro un anno del negoziato sul *Transatlantic Trade & Investment Partnership (TTIP)*, l'aumento della loro spesa per gli armamenti, e ha mostrato una disponibilità a vendere loro *shale gas*. Tre offerte sulle quali gli europei dovrebbero decisamente riflettere.

Il negoziato *TTIP* è, infatti, una trattativa complessa il cui esito rischia di scardinare le filiere produttive infraeuropee che si sono affermate con il mercato interno e l'unione monetaria e potrebbe accrescere la dipendenza tecnologica europea dagli Stati Uniti d'America. Le imprese europee grandi o piccole finirebbero con essere attratte dalla cooperazione con le consorelle di oltre atlantico, che hanno maggiori opportunità finanziarie e tecnologiche, a danno della loro cooperazione e del rafforzamento reciproco. Conseguentemente la cooperazione con gli Stati Uniti finirebbe con incidere sulla coesione infraeuropea, coinvolgendo le imprese e le regioni europee più competitive ed emarginando le imprese e le regioni in ritardo<sup>23</sup>. Per quanto poi riguarda la spesa per armamenti, i singoli paesi europei devono prioritariamente razionalizzare i loro sistemi militari e selezionare il modello di difesa più rispondente a un concetto strategico autenticamente europeo e sovranazionale prima di aumentare una spesa militare che oggi non possono permettersi per il consolidamento fiscale in

---

<sup>23</sup> Cfr. Francesco Violi, *Il Transatlantic Trade & Investment Partnership, una nuova sfida per l'Europa*, Alternativa Europea, n. 37, Dicembre 2013.

cui sono impegnati. Soprattutto devono declinare il concetto di difesa in termini di sicurezza (vedi documento Solana 2003) che comporta una politica estera autonoma, democraticamente legittimata, e diretta a rafforzare le condizioni di stabilità internazionale. Gli europei devono trarre la lezione dalla fine delle egemonie in corso e quindi impegnarsi a rafforzare le strutture di governo internazionale parziale a carattere regionale o globale; e cercare di crearne delle nuove, se necessarie, per la costruzione della pace mondiale secondo l'imperativo kantiano.

Nel contesto della globalizzazione (senza governo), dell'equilibrio multipolare mondiale (fragilissimo) e della sovranità statale (non più sostenibile) non c'è spazio per pericolosi confronti di potenza. La disponibilità di armi di distruzione di massa espone al rischio dell'olocausto tutta l'umanità e gli stessi conflitti convenzionali hanno dimostrato di non risolvere i problemi ma di aggravarli (guerra Iraq-Iran, Afghanistan, Iraq, ma anche le guerre civili, vedi Siria).

L'America, a sua volta, non può permettersi impegni militari dopo le guerre perdute in Vietnam, in Iraq e in Afghanistan. Non ha ragioni politiche, né risorse, per sostenere interventi armati. Può solo monitorare il livello di sicurezza internazionale con qualche flessione muscolare, come ha fatto con il caso ucraino, cercando poi il compromesso<sup>24</sup>. Sulla base di tale ottica, il presidente Obama ha definito la Russia una "potenza regionale" e quindi portatrice di pericoli di secondo rango.

Gli Stati Uniti considerano, infatti, il teatro del Pacifico più strategicamente rilevante di quello europeo orientale perché sono preoccupati per l'espansionismo della Cina, paese candidato a scavalcarli come prima potenza mondiale<sup>25</sup>. Hanno inoltre il problema di proteggere Corea del Sud, Giappone, Taiwan, Filippine, Sud Est asiatico e soprattutto di evitare che si affermino a Tokio pericolose tentazioni di riarmo.

Infine, proprio per completare l'analisi, l'offerta di *shale gas* equi-

<sup>24</sup> In questa ottica rientrano le esercitazioni NATO nei paesi baltici e nel Mar Nero eseguiti più per rassicurare gli alleati europei che per incutere timore all'avversario russo.

<sup>25</sup> L'impegno americano in Estremo Oriente va inquadrato nella sua effettiva dimensione. Infatti, se da un lato le pressioni di Pechino sul Mar cinese, sugli Stretti di Malacca e sull'accesso via terra ai porti del Myanmar sono dirette ad assicurarsi la libertà delle vie commerciali marittime, dall'altro lato, lo schieramento statunitense è diretto ad avere funzione deterrente e di contenimento, non offensiva. C'è una linea che entrambi sanno di non potere superare e che ha indotto i cinesi ad affermare che l'Oceano Pacifico è grande e c'è spazio per tutti.

vale alla promozione di una fornitura alternativa, disponibile tra anni, che non risolve il problema cruciale immediato della dipendenza estera europea.

\* \* \*

Da queste considerazioni, emerge in modo evidente l'esigenza del rapido rafforzamento politico-istituzionale dell'UE e della realizzazione del governo federale per dare all'Europa la sua autonomia tecnologica, produttiva, energetica e di sicurezza. Senza autonomia si diventa servi sciocchi, non si dominano i processi e si minano le basi interne della democrazia come sta avvenendo in Europa con l'euroscetticismo e il populismo.

E' per queste ragioni che occorre, con urgenza, un *equal partnership* con gli Stati Uniti d'America.

Le aperture sul commercio e gli investimenti transatlantici si possono fare ma da posizioni di forza paritarie, non con gli europei in ordine sparso. Diventa pertanto essenziale il completamento da parte europea dell'Unione economica e monetaria nelle sue articolazioni dell'unione bancaria, fiscale, economica. Il completamento non è soltanto un obiettivo rivolto a rilanciare la credibilità del processo europeo, ma è anche un punto di appoggio strutturale per una cooperazione economica e finanziaria con l'area del dollaro in condizioni di stabilità monetaria e per una riforma del sistema monetario internazionale quale base per il governo dei processi della globalizzazione. Inoltre, occorre che l'UE superi l'assetto decisionale intergovernativo e si dia strutture federali di governo sovranazionale legittimate democraticamente per l'efficienza della sua capacità di decisione e di azione.

L'UE deve darsi, inoltre, chiari obiettivi di sviluppo, coerenti con le aspettative dei cittadini europei e le compatibilità ambientali planetarie<sup>26</sup>, grandi progetti europei, come è avvenuto in passato con Airbus, Ariane, l'alta velocità ferroviaria, e investire molto in ricerca, innovazione e istruzione. Le analisi ci sono, i progetti anche, occorre attivarli. L'Europa deve riuscire a imporre al mondo il suo modello di pace e di sviluppo sostenibile, attento ai problemi del rispetto ambientale, della salute delle persone, degli animali e delle piante, attento al risparmio e all'efficienza energetica e alla diffusione delle energie rinnovabili per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e per risparmiare e lasciare in eredità alle future generazioni le attuali disponibilità minerarie di idrocar-

---

<sup>26</sup> Cfr. Alfonso Iozzo, *Per un piano europeo di sviluppo sostenibile*. [http://www.cs-federalismo.it/images/stories/discussion\\_papers/02\\_a.iozzo\\_it.pdf](http://www.cs-federalismo.it/images/stories/discussion_papers/02_a.iozzo_it.pdf).

huri e carbone. Non possono, infine, essere tralasciate le riserve europee sul nucleare, dopo Chernobyl e Fukushima, e sulle prospezioni *off shore*, dopo il disastro della piattaforma *Deepwater Horizon* al largo delle coste degli Stati Uniti d'America nel Golfo del Messico. Né la fragilità geologica europea può permetterci lo sfruttamento dei giacimenti di *shale gas*.

#### 6. I limiti della *brinkmanship* di Mosca.

La riflessione su questi punti è strategica specialmente per il rapporto con la Russia. L'Unione europea deve individuare i punti di forza e i punti di debolezza propri e della Russia per trovare una via negoziale di soluzione alla questione ucraina che allontani i rischi dell'inasprimento dello scontro, della guerra civile in Ucraina, di un nuovo confronto est-ovest esiziale per la democrazia e il benessere di tutti.

La *brinkmanship* di Vladimir Putin ha i suoi limiti, sebbene la rapida annessione della Crimea lo abbia provvisoriamente rafforzato a Mosca alimentando il nazionalismo russo. Il suo punto debole non è neppure costituito dalle sanzioni occidentali, di difficile realizzazione data la dipendenza europea dalle importazioni di gas e petrolio russo. Il suo punto debole sta proprio nella Russia che non può chiudersi e isolarsi dal mondo se vuole proseguire sulla strada della modernizzazione e del consolidamento politico, economico e sociale post-sovietico.

La base di consenso interno del Presidente Putin poggia oggi sull'avvenuto risanamento dello Stato e dell'economia russa dopo gli anni di sbandamento della presidenza di Boris Eltsin che portarono alla crisi finanziaria del 1998<sup>27</sup>. L'intera economia e l'amministrazione pubblica erano allora allo sbando per i mancati interventi strutturali. Lo smantellamento del capitalismo di stato e dell'economia pianificata aveva arricchito un gruppo di spregiudicati oligarchi usciti dalla nomenclatura dell'ex-PCUS. I dipendenti pubblici e i membri delle forze armate dovevano attendere mesi per percepire lo stipendio, le imprese commerciavano sulla base del baratto per carenza di circolazione monetaria e l'arretratezza del sistema creditizio, gli investimenti erano inesistenti o quasi. La stessa sopravvivenza della Federazione Russa come entità statale era a rischio, minacciata dal pericolo della disgregazione; in Cecenia si era affermata una rivolta separatista e il terrorismo colpiva anche la città di Mosca. L'economia russa tra il 1991 e il 1998

---

<sup>27</sup> Vladimir Putin fu nominato Primo ministro nel 1999 e fu eletto Presidente della Federazione nel 2000.

era crollata del 40%<sup>28</sup> e solo da allora è iniziata una ripresa che l'ha portata al 123% rispetto all'indice di riferimento iniziale. Il recupero del dato 1991 si è avuto solo nel 2007.

Tuttavia il risanamento non è riuscito a venire a capo delle debolezze strutturali dell'economia ereditate dall'epoca sovietica. La crescita di questi anni è attribuibile all'export di gas e petrolio, per i quali il paese è rispettivamente il primo e il secondo grande produttore mondiale, e all'export di armamenti. L'export energetico esprime da solo il 25% del PIL nazionale. Il resto dell'economia produttiva non è internazionalmente competitivo, opera all'interno di un mercato interno protetto, non è supportato da una struttura adeguata di servizi finanziari e di servizi per le imprese, è nelle mani di una struttura oligarchica che agli investimenti interni preferisce le operazioni finanziarie in giro per il mondo.

Putin con le buone e con le cattive maniere è riuscito a mettere parzialmente le briglie sul collo degli oligarchi e ha fatto condannare Mikhail Khodorkovsky e altri più riottosi, ma non si è liberato di loro. Inoltre, i centri di analisi che supportano il governo si rendono conto che non si vive in eterno di export di gas e petrolio e da tempo hanno indicato l'obiettivo di accrescere le capacità tecnologiche e competitive dell'apparato produttivo, stimolare l'innovazione gestionale, di prodotto e di processo. D'altra parte, la Russia sa bene che non deve solo confrontarsi con l'Occidente, perché a sud-est della Siberia c'è una Cina che da anni mostra un dinamismo economico elevato. Tuttavia lo sviluppo in Russia continua ad essere insufficiente. Nel 2013 si è dovuta accontentare di una crescita di solo l'1,23% e le attuali tensioni hanno fatto crollare la quotazione internazionale del rublo e alimentato una fuga all'estero di capitali russi e di investimenti stranieri. Entro la fine del 2014, l'emorragia potrebbe raggiungere i 150 miliardi di dollari, secondo stime occidentali, pari al 7% del PIL nominale della Federazione.

La Russia, inoltre, ha sempre sofferto del complesso dell'accerchiamento e, pertanto, reagisce ancora in modo sensibile ai segnali di scivolamento dei suoi vicini verso l'UE e la NATO. Va anche ricorda-

---

<sup>28</sup> Cfr. Paolo Crosetto, *La Russia in transizione: economia pianificata, disordine economico, avvicinamento al mercato*, Università degli Studi di Torino, Facoltà di scienze politiche, Relatore prof. Carlo Boffito, Anno accademico 2002-03. <http://www.cir-pet.unito.it/tesi/CIRPET%20Paolo%20Crosetto%20-%20Tesi%20di%20laurea%20-%20Russia.pdf>.

to che, quando Gorbaciov discusse la riunificazione tedesca, si dice che avesse ottenuto dai partner occidentali l'assicurazione verbale che non ci sarebbero state espansioni della NATO nell'area in caso di scioglimento del Patto di Varsavia. Cosa che invece è avvenuta e oggi Mosca si ritrova a diretto contatto con la NATO lungo il confine dei paesi ballici e reagisce con forza a qualsiasi ulteriore adesione alla NATO di paesi già sotto controllo URSS.

#### *6. I margini di manovra negoziali dell'UE per l'Ucraina.*

L'UE non ha, però, valutato per intero che i propri punti di forza sono superiori a quelli della Russia e che non è interesse né europeo, né russo, rispolverare un clima da Guerra fredda. A parte l'interesse europeo alla cooperazione strategica economica con la Russia, vi sono ben altre ragioni che possono permettere un tavolo negoziale per il superamento definitivo della crisi ucraina.

Il disegno di costruire un'Unione euroasiatica ha i suoi fondamenti e risponde all'obiettivo di rimettere in comunicazione organica e sulla base di strumenti di mercato il sistema produttivo integrato già operativo negli anni dell'Unione Sovietica. La cooperazione europea è necessaria per l'interscambio di tecnologia e gli stimoli all'innovazione, compresi quelli di supporto al risparmio, all'efficienza e alle produzioni alternative di energia, alla tutela ambientale, e rappresenta anche un avallo esterno decisivo per accrescere l'investimento privato interno, visto che oggi i russi dirigono preferibilmente all'estero i propri capitali.

Il risultato non potrà che essere l'affermazione di una società più pluralista, come è avvenuto nei nostri paesi con il processo di integrazione europea. Una società strutturalmente più orientata a rivendicare democrazia, Stato di diritto e uguaglianza sociale e quindi diretta a contrastare le spinte all'autoritarismo centralistico sempre presenti nella ragione di Stato moscovita. Lo stesso processo può aprirsi in Ucraina, in Bielorussia, in Kazakistan e in altri paesi aderenti dell'ex-URSS.

Per raggiungere tali obiettivi, il ruolo esterno dell'UE può partire proprio dalle soluzioni da offrire alla crisi ucraina sul piano politico e sul piano economico. L'Ucraina intera, infatti, deve diventare una cerniera tra due sistemi, piuttosto che trasformarsi in un paese spaccato da un muro divisorio tra Europa ed Eurasia, capace di destabilizzare anche la Bielorussia, la Georgia, il Kazakistan e così via. L'Ucraina può diventare un paese cerniera però solo con il consenso delle due aree da mettere in relazione. Sul piano politico, il compromesso con Mosca

ruota intorno alle garanzie da offrire per la tenuta di un assetto federale della Repubblica Ucraina prospettato dagli accordi di Ginevra e le garanzie per i livelli di autonomia delle regioni orientali e meridionali a maggioranza russa e russofona. Sul piano economico, i rapporti di Kiev con l'UE sono ancora da definire, ma proprio su questo terreno si può trovare il compromesso con la Russia, stabilire i livelli di apertura a occidente e a oriente e varare un piano comune di salvezza dell'economia ucraina. Come ha sostenuto l'ex-Cancelliere tedesco Helmut Schmidt, l'UE ha commesso un errore decisivo nel chiedere all'Ucraina di rinunciare alla partecipazione all'Unione eurasiatica<sup>29</sup>. D'altra parte il tema dell'adesione dell'Ucraina all'UE non è stato inserito nei programmi UE-Ucraina, e ciò è dovuto anche al fatto che un trattato di adesione verrebbe difficilmente ratificato da tutti i 28 paesi membri. E'indubbio, a questo punto, che se si vogliono mantenere aperti i confini ucraini nelle due direzioni, l'associazione di Kiev all'UE, una volta esclusa l'adesione, va organizzata nel quadro dei rapporti futuri che si vogliono affermare con la Russia e con l'Unione euroasiatica nella sua interezza, valorizzando le interdipendenze possibili.

A tale scopo l'UE dovrebbe dichiarare solennemente che non esiste un progetto di adesione dell'Ucraina all'UE, che i confini dell'Europa sono definiti e che il processo di allargamento si concluderà con l'adesione dei residui paesi dei Balcani occidentali. I rapporti europei con i paesi vicini saranno inquadrati dai partenariati.

In tale approccio, come già indicato per l'*equal partnership* con gli Stati Uniti, è strategicamente decisivo il completamento da parte europea dell'Unione economica e monetaria<sup>30</sup>, il rafforzamento politico e istituzionale in termini federali per l'efficienza della sua capacità di decisione e di azione e il varo di una strategia interna di sviluppo sostenibile, di riduzione della propria dipendenza energetica esterna e di va-

---

<sup>29</sup> Cfr: Schmidt: "L'Europa sbaglia sull'Ucraina, così rischiamo la terza guerra mondiale", intervista apparsa su *La Repubblica* il 17 maggio 2014.

<sup>30</sup> Jean Pisani-Ferry ha scritto: "Alcuni giorni fa Jacek Rostowski, ministro polacco delle finanze fino al novembre scorso, ha suggerito che il Presidente russo Putin non si sarebbe azzardato ad annettere la Crimea se non avesse visto l'Europa fare fatica nel tentativo di risolvere la crisi dell'euro. Ha ragione?". Dopo aver sottolineato che i paesi europei hanno mostrato poca propensione alla solidarietà reciproca, aggiunge che per Rostowski: "La Russia ha interpretato l'irrisolta gestione della situazione come licenza ad agire" (Cfr: Jean Pisani-Ferry, *Putin cavalca la crisi dell'Europa*, *Il Sole 24 Ore*, giovedì 3 aprile 2014). E' inoltre sempre significativo che il presidente della Banca nazionale polacca abbia affermato a febbraio l'interesse ad accelerare l'adesione di Varsavia all'euro riconoscendo implicitamente, in tal modo, il valore politico della moneta unica.

lorizzazione tecnologica della propria occupazione. L'Europa non può sedersi al tavolo del negoziato senza avere nella propria borsa un pacchetto di offerte credibili rivolte a fornire assistenza per rendere più efficienti e competitivi i sistemi produttivi euroasiatici, più rispettosi dell'ambiente, più *energy saving* ed *energy efficient* per evitare il consumo accelerato e indiscriminato delle risorse di idrocarburi e carbone necessarie per le generazioni future della Russia e del resto del mondo.

### *7. Le condizioni strutturali per i rapporti evolutivi USA-UE-Russia: il quadro OSCE.*

Le giornate della crisi ucraina hanno insegnato che non si può guardare ai rapporti tra Stati Uniti, Europa e Russia come ai tempi dell'equilibrio bipolare. Occorre avere una posizione costruttiva ed evolutiva, rivolta a favorire la transizione dei paesi ex-URSS verso un'economia di mercato organizzata, internazionalmente competitiva, quale premessa per l'affermazione di sistemi politici pienamente democratici uniti possibilmente da vincoli federali.

Proprio per evitare che Mosca possa sospettare tentativi egemonici occidentali e altre espansioni della NATO, occorre costruire un nuovo quadro strutturale di relazioni condivise e il quadro già disponibile, entro il quale aprire un negoziato globale e inserire i nuovi rapporti tra Stati Uniti, UE e Russia, è offerto dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). L'OSCE è il più grande organismo internazionale di sicurezza a carattere regionale, è nato nel 1995 dagli Accordi di Helsinki del 1975 per il raccordo delle relazioni tra paesi occidentali (ne fanno parte anche gli Stati Uniti e il Canada) e paesi ex-sovietici<sup>31</sup>. Fino ad oggi non è stato valorizzato adeguatamente dato il ruolo egemonico che hanno voluto recitare gli Stati Uniti d'America nei rapporti con la Russia e data la prolungata inazione europea<sup>32</sup>.

Affinché l'OSCE possa diventare il quadro adeguato delle nuove relazioni tra le tre aree, andrebbe però riformata sul piano istituzionale

<sup>31</sup> L'OSCE è la più grande organizzazione internazionale per la promozione della pace, del dialogo politico, della giustizia e della cooperazione. Conta attualmente 57 paesi membri, i paesi NATO e CSI più la Mongolia, ai quali si aggiungono gli osservatori (Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Iran, Corea del Sud, Giappone, Thailandia e Australia).

<sup>32</sup> Washington ha sempre promosso e sostenuto le istituzioni internazionali che le permettono di esercitare meglio il proprio ruolo egemonico (FMI, GATT, NATO e in parte la stessa ONU). Non ha mai voluto subire limitazioni alla propria sovranità come invece hanno fatto i paesi europei con il processo di costruzione europea.

e degli strumenti di intervento. Dovrebbe rafforzare innanzitutto le proprie competenze per poter dar vita ad un effettivo sistema di sicurezza comune. Il Consiglio NATO-Russia dovrebbe essere assorbito dall'OSCE per eliminare l'impronta egemonica di Washington che esso mantiene; senza considerare che, se l'UE fosse capace di diventare un attore guida dell'OSCE, il ruolo dello stesso Consiglio si svuoterebbe automaticamente. Sarebbe anche molto importante che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione fosse dotata di un'assemblea parlamentare di secondo livello per favorire il dialogo politico e di agenzie specializzate per tutelare la libertà di concorrenza nelle tre aree integrate (Nord America, Europa ed Eurasia) e, soprattutto, per governare la produzione e la distribuzione di energia con obiettivi di riduzione dei consumi energetici inquinanti. Si potrebbe addirittura ipotizzare che, per evitare reazioni da parte di altre potenze mondiali – l'area OSCE raccoglie il Nord del pianeta – le forze militari convenzionali e nucleari dei paesi OSCE fossero tutte poste a disposizione dell'ONU. Ciò ovviamente cambierebbe gli attuali concetti strategici e favorirebbe risparmi per la spesa militare degli attori coinvolti con ricadute positive per l'umanità e per la pace. In un quadro di cooperazione di questo tipo, l'UE avrebbe frontiere orientali sicure, la Russia non subirebbe il complesso dell'accerchiamento e i contrasti sorti negli ultimi tempi (tipo la Crimea e, in generale, tutela delle minoranze russe all'estero) sarebbero ridimensionati. Gli Stati Uniti d'America avrebbero il vantaggio di poter ridurre la propria spesa militare a favore di programmi interni di assistenza sociale di cui hanno bisogno.

In un quadro pacificato di questo tipo, la partecipazione dell'Ucraina, assieme alla Bielorussia e a un altro Stato di una certa consistenza come il Kazakistan, contribuirebbe al rilancio di una CSI non interamente condizionata da Mosca. Infine, non può essere trascurato il ruolo equilibratore esterno dell'UE. L'UE potrebbe condizionare le proprie aperture commerciali e la propria cooperazione tecnologica ai progressi compiuti dai paesi CSI sul piano delle libertà civili e dello Stato di diritto. La pressione politica e valoriale del quadro strutturale OSCE e del modello politico liberal-democratico UE sarebbe fortissima sulle fasce sociali progressiste dell'area euroasiatica. Come è avvenuto con il processo di costruzione europea, le forze conservatrici presenti nei paesi ex-URSS sarebbero messe all'angolo<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Può essere ricordato il ruolo avuto dal rilancio europeo negli anni ottanta a seguito dell'elezione diretta del Parlamento europeo, dell'attivazione dello SME, dell'iniziati-

Il ruolo europeo è dunque decisivo e la Russia deve rendersi conto che da sola non può portare avanti il suo disegno di Unione euroasiatica per un rilancio della CSI che preluda all'affermazione di un'unione federale. Senza l'avallo esterno europeo e l'inserimento nel quadro strutturale garantito dall'OSCE, il progetto appare come il rilancio del sogno imperiale della Russia zarista e sovietica. Solo l'Europa può dare al progetto il marchio della pace, della sicurezza, della democrazia e della tutela dei diritti.

## 8. Conclusioni.

Un'Europa a guida intergovernativa ignava e impotente è stata solo capace in questi mesi di destabilizzare se stessa, i rapporti con l'Est europeo e il resto del mondo. Non è capace di esprimere una politica portatrice dei suoi valori fondanti, iscritti nei trattati (artt. 2 e 3 del Trattato di Unione europea).

La responsabilità ricade sui vertici istituzionali dell'UE, sui governi degli Stati membri, sulle forze politiche rappresentate nel Parlamento europeo e sulla stessa società abituata da anni a delegare a Washington le decisioni sul proprio sviluppo e sulla propria sicurezza. Da anni la società europea applaude compiaciuta l'avvio di numerose "primavere" nel mondo senza poi attivarsi per costruire le condizioni strutturali affinché esse possano affermarsi in modo evolutivo. E ne subisce le conseguenze. I casi recenti sono quelli della "primavera araba" e dell'Ucraina.

L'Unione europea lamenta da tempo un deficit politico sia sul versante interno sia su quello delle relazioni esterne. Deve immediatamente dare segnali di nuove linee guida su entrambi i versanti e senza ritardi per ridurre le tensioni pericolosissime che si sono accumulate in Ucraina, nel Medio oriente e in Africa. Per ridurre le tensioni sociali e intracomunitarie generate da un'unione monetaria priva del supporto di un'unione fiscale e di bilancio necessaria per sostenere lo sviluppo.

Il nodo è strutturale e non può essere sciolto con i piccoli passi. La possibilità di avere il prossimo Presidente della Commissione nominato con voto a maggioranza dal Consiglio europeo sulla base dei risultati elettorali rende realistica questa prospettiva. Questo è il punto decisivo di intervento del nuovo Parlamento europeo e delle forze fede-

---

va costituente trainata da Spinelli, e del completamento del mercato interno sul mondo del dissenso all'interno del Patto di Varsavia. Il dissidente sovietico e Premio Nobel Andrej Sacharov, liberato da Gorbaciov, affermò che l'Europa costituiva un modello e un motore per la democrazia e l'unificazione mondiale.

raliste e democratiche in esso rappresentate per aprire la legislatura 2014-2019. L'Europa deve scegliere la democrazia, affermare il metodo federale in luogo del metodo intergovernativo.

Ciò significa che il nuovo Parlamento europeo eletto a maggio dovrà, inoltre, assumere rapidamente l'iniziativa per la convocazione di una convenzione costituente, aperta a tutti gli Stati membri disponibili, per discutere e approvare una riforma dei trattati diretta a dare all'Unione la disciplina democratica sovranazionale di cui ha bisogno. Dovrà condizionare la sua fiducia alla nuova Commissione alla condivisione da parte di quest'ultima del rilancio costituente.

Questa è l'unica via che le può permettere di presentarsi al tavolo internazionale del negoziato sul superamento della crisi ucraina e dei rapporti con la Russia con un progetto politico di cooperazione alla costruzione della pace, dello sviluppo e della democrazia.

Lo impone il premio Nobel per la pace che le è stato attribuito nel 2012.

## Note

---

### IL RUOLO DELLO STATO NELL'ECONOMIA GLOBALIZZATA

Lo Stato è il principale promotore e regolatore dei processi economici che avvengono all'interno dei suoi confini. Ma lo sviluppo economico costante ed equilibrato di un paese poggia in larga parte sul commercio internazionale di beni e servizi. Questo è ancora più vero da quando la relativa stabilità politica internazionale, l'apertura dei mercati nazionali, la caduta delle barriere doganali e la rivoluzione digitale e delle comunicazioni hanno reso possibile la formazione della cosiddetta "economia globalizzata".

In questi ultimi due decenni, che alcuni studiosi preferiscono definire di "economia semi-globalizzata" (ovvero un mondo in cui ciascuna nazione non è né totalmente isolata né totalmente integrata rispetto alle altre nazioni; un mondo in cui i confini, le frontiere e le distanze geografiche e culturali hanno un peso tutt'altro che trascurabile<sup>1</sup>), è stato teorizzato dal pensiero liberista l'inutilità del ruolo dello Stato, e la necessità di un ritiro della presenza pubblica dall'economia. Si è arrivati a negare la funzione della politica industriale da parte dei governi, e a considerare dannosa persino la regolamentazione dei mercati da parte dell'autorità politica. La recente crisi economico-finanziaria, iniziata nel 2008, ha, viceversa, evidenziato le contraddizioni insite in questo modello e ha spinto gli Stati ad intervenire nuovamente a sostegno dell'economia attraverso varie forme di incentivi e promuovendo politiche commerciali tese a migliorare le esportazioni di beni e servizi e a ridurre di conseguenza le relative importazioni. Tuttavia questo processo è avvenuto in modo disomogeneo nel mondo, mettendo in luce quali sono i paesi che hanno i mezzi e la capacità di sostenere il proprio sistema economico e quelli che invece non riescono a farlo.

---

<sup>1</sup> Claudio Dematté, Fabrizio Perretti, *Strategie di internazionalizzazione*, Milano, Egea, 2003.

Gli Stati si servono di due tipologie di strumenti per cercare di proteggere la propria economia rispetto al commercio internazionale, cercando al tempo stesso di sfruttarne i vantaggi. Il primo tipo è costituito dal controllo sulle importazioni. Lo strumento più noto è la barriera doganale sui prodotti d'importazione così da scoraggiarne la vendita nel mercato domestico e favorire le produzioni nazionali. Il dazio doganale spesso si accompagna con il contingentamento delle importazioni e delle esportazioni: vale a dire, viene fissato un limite oltre il quale non è più consentito importare un certo prodotto, né esportarlo. Altri strumenti di restrizione del commercio estero sono i controlli e gli esami di valutazione per stabilire l'idoneità della commercializzazione di una determinata merce: tali esami a volte servono per ritardare i tempi dell'entrata sul mercato di un determinato prodotto altamente competitivo rispetto a quello nazionale. Il secondo tipo di strumenti invece è finalizzato a sostenere le esportazioni: crediti all'esportazione, varie forme di assicurazione, accompagnamento delle imprese nei processi d'internazionalizzazione e fornitura di sussidi alle imprese esportatrici.

\* \* \*

Dopo la crisi del 2008, sono molti i paesi avanzati che hanno cercato di proteggere il proprio sistema manifatturiero in crisi dalle penetrazioni commerciali estere. In più si è constatato che il decentramento della produzione su base internazionale (*offshoring*) comporta la cessione di una quota importante di saperi che, una volta abbandonati, finiscono per accumularsi dove le lavorazioni sono state esportate. È in questo modo che si è realizzato lo sviluppo manifatturiero delle nuove economie emergenti e che la perdita delle conoscenze proprietarie manifatturiere ha progressivamente diminuito la capacità di molti paesi avanzati di far evolvere le loro traiettorie tecnologiche. La consapevolezza di questo errore strategico è alla base del nuovo orientamento della politica industriale: ancorare lo sviluppo manifatturiero a specifici territori in funzione dell'interesse nazionale. In generale, nei più grandi paesi avanzati la politica industriale è tornata a essere utilizzata come leva normale di governo dell'economia, con la stessa dignità di quelle di bilancio e monetaria<sup>2</sup>.

Tuttavia rispetto alle crisi cicliche del passato anche i paesi emergenti sono scesi in campo irrigidendo la loro disponibilità al commercio estero, a dimostrazione della presa di coscienza del loro nuovo rango nel consesso delle potenze economico-commerciali. A tal proposito

<sup>2</sup> Centro Studi di Confindustria, Scenari industriali n. 6, *In Italia la manifattura si restringe. I Paesi avanzati puntano sul territorio*, giugno 2014.

sono molto interessanti le relazioni della Commissione europea indirizzate al Consiglio europeo intitolate *Ostacoli al commercio e agli investimenti*. Tali relazioni concentrano l'attenzione (a livello politico) sull'impegno comune (per l'Unione europea e per gli Stati membri) necessario per superare una serie di ostacoli che impediscono alle imprese europee di esportare o investire sul mercato di paesi terzi. Le relazioni – iniziate nel 2011, con cadenza annuale, dando seguito ad un impegno della Strategia Europa 2020 – volgono la loro attenzione a 21 ostacoli identificati che richiedono un'azione concertata e urgente della Commissione e degli Stati membri, analizzando partner strategici come Cina, India, Giappone, Brasile, Argentina, Russia e Stati Uniti.

Ad esempio negli Stati Uniti, (primo partner strategico europeo, destinatario di esportazioni per 242,2 miliardi di euro di beni e servizi nel 2010) dopo la crisi del 2008 sono stati inseriti nel pacchetto di rilancio economico numerose clausole *Buy American*. Queste clausole erano state introdotte dopo la crisi del '29 nel settore degli appalti pubblici edili federali per favorire la produzione manifatturiera nazionale e per cercare di escludere merci o offerenti stranieri dalle gare indette dagli enti pubblici. Erano state ritirate in parte dopo il 1996 a seguito dell'entrata degli Stati Uniti nella OMC. Tuttavia lo spirito di questa legge permane in numerosi atti giudiziari che influiscono sugli appalti di enti e di organismi pubblici degli Stati Uniti che niente hanno a che vedere con gli appalti nell'edilizia. La maggior parte di tali disposizioni sono applicabili anche alle attività finanziate tramite il bilancio pubblico degli Stati Uniti. Come esempio si potrebbe citare l'obbligo di utilizzare le linee aeree USA se il volo è finanziato dal bilancio federale degli Stati Uniti (imponendo in tal modo di viaggiare con le linee aeree nazionali a tutti i funzionari o ai membri del Congresso in missione o perfino agli studenti che beneficiano di sovvenzioni pubbliche). Queste misure protezionistiche sono costose per i contribuenti degli Stati Uniti ed introducono inefficienza e concorrenza sleale in molti settori economici<sup>3</sup>. Esse sono state ulteriormente rafforzate a seguito della crisi del 2008 nel campo delle infrastrutture con l'inserimento di due disposizioni *Buy American*: 1) per progetti di costruzione, trasformazione, manutenzione o riparazione di edifici pubblici o di lavori pubblici dove il ferro, l'acciaio e i manufatti utilizzati siano interamente prodotti negli Stati Uniti; 2) per gli appalti

---

<sup>3</sup> Dall'interrogazione parlamentare europea del 29 gennaio 2004, E-3601/2003, risposta data dal sig. Lamy a nome della Commissione. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2003-3601&language=IT>.

pubblici del *Department of Homeland Security* riguardanti un elenco dettagliato di prodotti tessili (articoli di abbigliamento, tende, cotone e fibre naturali ecc.) originari degli Stati Uniti e ivi trasformati<sup>4</sup>.

Dall'inizio della crisi economica, anche le principali economie dell'America Latina, quali Brasile e Argentina, hanno assunto tendenze protezionistiche: queste sono state decise con il varo di piani industriali strategici che hanno lo scopo di migliorare la produzione nazionale attraverso la sostituzione delle importazioni e alzando barriere doganali. L'Argentina applica una politica di reindustrializzazione e sostituzione delle importazioni che discrimina le importazioni. Le società straniere sono inoltre colpite da restrizioni applicate al trasferimento di valuta estera, dividendi e *royalties*, mentre gli importatori sono tenuti a rispettare obblighi di bilanciamento delle importazioni<sup>5</sup> (ad esempio una impresa è autorizzata ad importare ricambi di automobili se riesce ad esportare qualsiasi prodotto "Industria Argentina", come ad esempio il vino). Il governo si è attivamente adoperato negli ultimi anni affinché determinati settori e industrie aumentassero il contenuto locale dei loro processi di produzione. Un ampio ventaglio di settori e industrie risulta quindi soggetto a requisiti di contenuto locale, tra cui in particolare il settore estrattivo, l'industria automobilistica, le calzature, l'agricoltura, i macchinari, i materiali da costruzione, i medicinali, i prodotti chimici e tessili. Questa politica del governo interessa anche in ampia misura il settore dei servizi (bancari, assicurativi e dei media). Da ultimo si ricordi che nell'aprile 2012, il governo argentino ha deciso di espropriare il 51% delle quote dell'impresa petrolifera YPF detenute dalla società spagnola Repsol, per inseguire l'obiettivo dell'autosufficienza energetica.

In Brasile, invece, è stato reso più difficile l'accesso agli appalti pubblici (margine preferenziale orizzontale del 25%) nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ed è stato esteso anche ai settori della sanità e degli apparecchi di alta tecnologia. In secondo luogo il Brasile ha varato un programma che sostiene la produzione locale di componentistica per automobili (programma *Inovar-Auto* per gli anni 2013-2017) fornendo sgravi fiscali solamente a quei produttori che faranno investimenti in R&S e a quelli che garantiranno l'esecuzione di un numero crescente di fasi di fabbricazione in Brasile. Queste pratiche fiscali sono accompagnate dall'applicazione di regolamenti nazionali e procedure particolari di certificazione per le parti di veicoli, nonostante

<sup>4</sup> Relazione 2012 della Commissione al Consiglio europeo sugli ostacoli al commercio e agli investimenti, p. 7.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 13.

il Brasile già aderisca ad un accordo multilaterale per il reciproco riconoscimento delle omologazioni dei veicoli a motore (accordo UNECE del 1958). Da ultimo sia nel 2012 e sia nel 2013 sono stati aumentati i dazi doganali su 100 linee tariffarie per anno, stabilendo quindi delle specifiche eccezioni rispetto alla tariffa comune del MERCOSUR.

La crisi globale presenta il conto anche al “Made in China”. Le esportazioni sono in calo del 2,2%, per la prima volta in sette anni, e le importazioni sono precipitate del 21,3% annuo, la peggiore performance degli ultimi dieci anni. I settori più colpiti dalla paralisi del commercio sono proprio quelli che hanno fatto la fortuna della Cina: la manifattura leggera, i macchinari industriali e l’elettronica, che rappresentano un terzo delle esportazioni. L’aumento del costo del lavoro (che nel 2003 aveva un costo medio di 1.740 dollari l’anno ma che nel 2009 è arrivato a superare i 4.000 dollari) e il costo del trasporto (quintuplicato il dazio sui container da un porto cinese) hanno spinto le imprese americane ed europee a trovare nuove aree dove delocalizzare la produzione. Per questo motivo la Cina sta alzando barriere commerciali sempre più alte per sostenere la propria economia interna dalle penetrazioni straniere: ciò risulta coerente con la strategia industriale nazionale tesa a raggiungere l’autonomia ed il primato in tutti i settori economici strategici (soprattutto quelli ad alta tecnologia)<sup>6</sup>.

Un chiaro esempio di questo indirizzo è l’adozione in Cina nel 2011 di un meccanismo di controllo delle fusioni e delle acquisizioni cui partecipano investitori esteri, che le permette di bloccare, per ragioni di sicurezza nazionale, le acquisizioni straniere. Il problema non è tanto l’adozione di per sé di questo meccanismo – meccanismi di questo tipo esistono anche in alcuni Stati membri dell’UE – ma il fatto che la sua applicazione sia molto ampia (per quanto riguarda sia i settori, sia la definizione di sicurezza nazionale), andando ben oltre i principi concordati a livello internazionale (OCSE). Inoltre anche la Cina persegue la tendenza ad applicare requisiti di contenuto locale come Brasile, Argentina e India nella produzione industriale, ma senza renderli pubblici nelle normative nazionali o locali, e rendendoli molto più sofisticati e meno visibili rispetto al passato. Negli ultimi anni anche gli appalti pubblici sono diventati un settore problematico. In Cina sono essenzialmente disciplinati da due leggi: la legge sugli appalti pubblici (valore stimato di mercato pari a 183 miliardi di dollari) e la legge sulle

---

<sup>6</sup> Daniele Cellamare e Nima Baheli, *La penetrazione cinese in Africa*, Rivista Militare, 2013, p. 15. [http://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/IASD/65sessioneordinaria/Docs/La\\_penetrazione\\_cinese\\_in\\_Africa.pdf](http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/IASD/65sessioneordinaria/Docs/La_penetrazione_cinese_in_Africa.pdf).

offerte d'appalto e le licitazioni (valore di mercato stimato pari a 1135 miliardi di dollari). In alcuni casi le amministrazioni locali hanno stabilito requisiti di contenuto locale del 70%. Nella pratica, il requisito relativo ai "prodotti nazionali" nella documentazione delle gare d'appalto e la mancanza di orientamenti chiari sulla definizione di tale tipo di prodotti hanno impedito a società a capitale straniero stabilite in Cina di avere parità di accesso agli appalti pubblici.

Infine, in un mondo dove le risorse energetiche fossili si stanno esaurendo, diventa prioritario il possesso sia della tecnologia per le energie rinnovabili, sia delle materie prime. Tra queste, i metalli rari (meglio noti come i REM, le *Rare Earth Metals*, un gruppo di 17 elementi chimici) sono indispensabili nell'industria moderna, nei settori dell'energia, nella formulazione dei nuovi materiali, nel risparmio energetico, nella tutela dell'ambiente, nelle industrie aeronautica e astronautica, oltre che per fornire informazioni e dati in formato elettronico. La Cina è ad oggi il più grande produttore al mondo di REM, con una quota del 97%. La più grande miniera del mondo si chiama Bayan Obo e si trova negli altipiani della Mongolia, controllata dall'esercito cinese. Gli americani e gli europei, invece, hanno preferito non produrre questo tipo di metalli perché le miniere sono ad alta intensità di lavoro e il processo di estrazione è risultato inquinante per l'ambiente. Infatti gli Stati Uniti, l'Unione europea e il Giappone dipendono per il 100% dalle importazioni cinesi.

Diventa il primo consumatore al mondo di Terre Rare, la Repubblica Popolare Cinese ha dichiarato strategico questo settore minerario, vincolando di conseguenza l'ingresso di imprese straniere nel settore. E per rispondere alla domanda interna, Pechino ha fissato una quota annuale massima per l'esportazione di Terre Rare e, nel 2011, ha fortemente incrementato la loro tassazione.

Secondo i dati raccolti nel 2012 dalla Commissione Europea, l'Unione europea ha una dipendenza dalla Cina del 100% su 16 dei 17 metalli delle Terre Rare. Pechino può quindi controllare anche i prezzi all'esportazione, che di solito sono almeno il 100% maggiori rispetto ai prezzi interni praticati alle industrie cinesi. In effetti, negli ultimi dieci anni i prezzi sono aumentati vertiginosamente, dal 500% al 1.000% e il fenomeno ha portato molte imprese europee ad abbandonare la produzione di alcuni prodotti o a trasferirsi in Cina per avere un accesso più facile alle materie prime e ridurre i costi di produzione (come la Apple americana). Stati Uniti, India, Australia, Unione europea e Giappone si sono mossi per spezzare il monopolio cinese della produzione cercando nuove miniere (Afghanistan, Malaysia, Australia) e promuovendo il ri-

ciclo. La Cina invece, prevedendo scenari di domanda crescente e offerta in diminuzione, prepara riserve strategiche di questi minerali, aumenta i controlli e acquisisce le compagnie di piccole dimensioni<sup>7</sup>.

La Commissione europea nel suo rapporto sugli ostacoli al commercio del 2012 afferma che le misure individuate come ostacoli al commercio estero europeo erano nate per contrastare gli effetti negativi sulla domanda mondiale nel biennio 2008-2009. Invece la recente ondata di misure restrittive, specie nelle economie emergenti, fa parte di piani industriali nazionali di lunga durata diretti a modificare strutturalmente il modello di produzione delle economie nazionali<sup>8</sup>.

La Cina ha adottato nel marzo 2011 il dodicesimo piano quinquennale dove considera prioritario il sostegno pubblico in determinati settori “strategici” (energie pulite, veicoli elettrici, informatica e banda larga, industrie farmaceutiche), anche orientando gli investimenti (spesso sotto forma di requisiti obbligatori per il trasferimento di tecnologia) e il finanziamento<sup>9</sup>. In India, la nuova politica industriale nazionale si è posta l’obiettivo di dare un nuovo assetto alla struttura economica e occupazionale del paese, portando entro il 2022 la quota dell’industria manifatturiera nel PIL dal 16% al 25% e puntando sulla produzione indigena. Piani nazionali di industrializzazione sono stati adottati anche in Brasile (*Plano Brasil Maior*), Argentina (*Plano Estratégico Industrial 2020*) e in Russia (limitatamente al settore automobilistico)<sup>10</sup>.

\* \* \*

La crisi finanziaria ed economica del 2008-2013 ha colpito anche la capacità del sistema bancario di far credito alle imprese (soprattutto per investimenti di lungo termine), e soprattutto la domanda interna: la carenza di clienti pesa sulle imprese più della mancanza di credito. Per questo motivo ciascun paese combina i propri piani industriali con politiche commerciali estere aggressive: l’imperativo diventa la conquista di nuovi mercati ed il loro consolidamento per garantire la ripresa economica attraverso le esportazioni. Paesi industrializzati ed emergenti stanno iniziando una competizione – per ora silenziosa – mettendo in campo attori istituzionali lasciati quiescenti nell’epoca pre-crisi.

---

<sup>7</sup> Daniele Cellamare e Nima Baheli, *La penetrazione cinese in Africa, op. cit.*, pp. 24-27.

<sup>8</sup> Relazione 2013 della Commissione al Consiglio europeo sugli ostacoli al commercio e agli investimenti, p. 13.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 15.

Queste istituzioni sono conosciute con l'acronimo di ECA (*Export Credit Agency*). Nonostante assumano forme diverse in ciascun paese (agenzia governativa, compagnia di assicurazione a capitale pubblico o privato), hanno tutte in comune il fatto di esistere per assolvere uno scopo ben preciso: sostenere e difendere le esportazioni nazionali rilasciando garanzie – coperte dal bilancio dello Stato – laddove le istituzioni private non possono (spesso per grandi investimenti infrastrutturali in aree del mondo depresse; nelle forniture di aerei, navi, e equipaggiamenti militari).

La prima agenzia fu fondata nel Regno Unito (ECGD, *Export Credit Guarantee Department*) dopo il primo conflitto mondiale, per sostenere la riconversione dell'economia di guerra ed il crollo della domanda interna: la prima area d'intervento pubblica è stata la fornitura dell'assicurazione del credito all'esportazione, ossia garanzie coperte dal bilancio dello Stato per chi esporta a credito. Ben presto tutte le economie industrializzate seguirono l'esempio inglese e si dotarono di agenzie o compagnie di assicurazioni pubbliche (COFACE in Francia, Euler-Hermes in Germania, Export-Import USA Bank negli Stati Uniti, Atradius Dutch Company nei Paesi Bassi, SACE in Italia, ecc.) con lo scopo di stimolare la domanda estera attraverso la concessione di crediti o semplicemente assicurando i crediti privati dietro garanzia del bilancio statale. Bisogna premettere che lo Stato offre questo servizio in mancanza di operatori privati in grado di assolvere compiti analoghi. Storicamente le ECA hanno svolto un ruolo determinante solo dopo la guerra, con gli accordi di Bretton Woods e la ripresa economica generale mondiale, sostenendo le grandi imprese nei loro processi di espansione internazionale. La crescita economica degli anni Sessanta nascose tuttavia il pericolo che le ECA fossero il mezzo per sussidiare indirettamente le imprese nazionali con crediti e assicurazioni a prezzi contenuti. Dopo numerose conferenze multilaterali si giunse alla sottoscrizione di numerosi accordi in seno ai paesi membri dell'OCSE per limitare o regolare l'azione delle ECA (accordo noto con il nome di *Consensus*).

Presso la Comunità Economica Europea si comprese presto che l'azione delle ECA era in contraddizione con la disciplina sugli aiuti di Stato nel commercio intra-comunitario e con la politica commerciale comune extra-comunitaria. Tuttavia il cammino per una regolamentazione del settore fu molto arduo e lungo, a causa delle resistenze dei governi a perdere il controllo e limitare il raggio d'azione di un prezioso strumento di politica commerciale estera. Agli inizi degli anni Novanta furono raggiunti risultati soddisfacenti solamente nel mercato del

credito a breve termine (ossia crediti con termini inferiore a due anni) nel commercio intra-comunitario, proibendo agli Stati di supportare finanziariamente le ECA e lasciando il mercato dell'assicurazione del credito agli operatori privati. Tale divieto d'intervento tuttavia permette agli Stati d'intervenire nel proprio mercato in caso di crisi dell'offerta degli operatori privati. Invece per quanto riguarda il commercio extra-comunitario e del credito a medio-lungo termine (soprattutto per i grandi progetti infrastrutturali), gli Stati membri della UE mantengono una quasi totale autonomia di gestione delle proprie ECA: ciò è il riflesso della mancanza di potere istituzionale in materia di politica estera a livello europeo, che sarebbe il presupposto naturale per una politica commerciale estera comune con strumenti propri.

Negli anni Novanta del secolo scorso e nel primo decennio del XXI si è assistito ad una crescita tumultuosa dell'economia mondiale. Nuovi paesi ambiscono al rango di potenze economiche regionali, se non mondiali. Ma la crisi del 2008 ha arrestato improvvisamente la crescita (soprattutto nell'area dei paesi avanzati). La prima forma di manifestazione della crisi è l'insufficienza del credito fornita dalle banche per operazioni commerciali e d'investimento.

Secondo una relazione della Commissione del commercio internazionale del Parlamento europeo del 2010 "le agenzie di credito all'esportazione (ECA) rappresentano la principale fonte mondiale di finanziamento ufficiale per i progetti del settore privato. Il finanziamento di progetti industriali e infrastrutturali di grandi dimensioni nei paesi in via di sviluppo da parte delle agenzie di credito all'esportazione è notevolmente superiore al finanziamento annuale combinato di tutte le banche multilaterali di sviluppo. Per quanto riguarda i finanziamenti a breve termine (inferiori ai due anni e rappresentati principalmente dal finanziamento di operazioni commerciali) nel 2007 le agenzie di credito all'esportazione hanno sostenuto circa il 10% del commercio mondiale, per un valore pari a 1,4 trilioni di dollari in transazioni e investimenti."<sup>11</sup> Tuttavia, se prima della crisi i programmi a sostegno dell'esportazione sono stati appannaggio dei paesi OCSE (Stati Uniti, Unione europea, Giappone, Corea del Sud e Australia), la crisi economica ha generato una rapida crescita di nuovi soggetti internazionali e di nuovi programmi a sostegno dell'internazio-

---

<sup>11</sup> *Documento di lavoro sull'applicazione di alcuni orientamenti in materia di crediti all'esportazione che beneficiano di pubblico sostegno*. Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo. Relatore: Yannick Jadot, 24 giugno 2010.

nalizzazione delle imprese tali da ridimensionare l'universo delle ECA dei paesi OCSE.

Il primo universo alternativo è rappresentato da tutti quei programmi degli stessi paesi OCSE per il finanziamento e gli investimenti diretti esteri (IDE) a supporto delle esportazioni che non vengono regolamentati in seno all'organizzazione medesima. Con la globalizzazione dell'economia mondiale il concetto di "esportazione" è cambiato radicalmente. Un tempo la produzione di beni era concentrata da un punto di vista geografico e integrata verticalmente all'interno dell'impresa. La divisione del lavoro aveva luogo nell'impresa o all'interno dei suoi singoli stabilimenti. Nel nuovo paradigma i processi produttivi sono sempre più frammentati nelle loro funzioni, che sono svolte da diverse imprese in diversi paesi, con un'importanza crescente delle funzioni della logistica, della strategia e pianificazione: si sviluppano sempre più le Catene globali del valore (CGV). E' pertanto in questo processo che assumono grande importanza gli investimenti diretti esteri (IDE) per realizzare acquisizione di imprese straniere secondo la strategia della creazione della Catena del valore.

A questo gruppo si riconducono le attività della EDC canadese, della KfW IPEX tedesca, delle NEXI e JBIC giapponesi. Esse provvedono a supportare gli investimenti esteri delle rispettive economie come *global market player*, ossia assistendo le proprie aziende all'estero con finanziamenti e assistenza nei mercati esteri. Le attività ricondotte a questo universo ammontava a circa 110 miliardi di dollari USA nell'anno 2012. Ad esempio, il governo canadese, ha introdotto un nuovo programma di *trade creation*; ossia sono stati forniti poteri all'ECA canadese, l'EDC (*Export Credit Development*), per sviluppare tre settori considerati strategici per le aziende nazionali: aeronautica, *clean technology* e infrastrutture. "Per il settore aeronautico, l'iniziativa prevede il supporto per il nuovo velivolo Bombardier C-Series. Per le *clean technologies*, EDC dovrà individuare *players* internazionali, soprattutto nei paesi emergenti, che abbiano esigenze di tali tecnologie. Infine, per le infrastrutture, EDC si focalizzerà sui vantaggi offerti dal piano di sviluppo delle infrastrutture in India"<sup>12</sup>.

Gli Stati Uniti sostengono, invece, le imprese esportatrici attraverso la propria ECA (EX-IM USA) aprendo linee di credito (quindi uscendo dal campo delle semplici garanzie e assicurazioni) che le ban-

---

<sup>12</sup> AA.VV., *Il paradigma della nuova internazionalizzazione in Italia. Il ruolo di SA-CE*, Ufficio Studi SACE, 2013, p. 28.

che hanno negato: nel biennio 2011-2012 hanno messo a disposizione 30 miliardi di dollari in attività di *direct-lending*.

Il secondo universo alternativo è costituito dalle ECA dei paesi emergenti, non membri dell'OCSE (Russia, Cina, India e Brasile). Queste nuove istituzioni hanno fornito finanziamenti e assicurazione dei crediti all'esportazione per una cifra stimata attorno ai 70 miliardi di dollari USA circa nell'anno 2012.

Questi due universi insieme superano ampiamenti le attività delle ECA regolamentate nei paesi OCSE (circa 120 miliardi di dollari USA), tra cui figura anche l'assicurazione del credito all'esportazione<sup>13</sup>.

I dati più allarmanti, tuttavia, sono quelli che provengono dalla Cina. Secondo la Commissione europea, anche se la Cina ha aderito all'OMC, ha rifiutato di firmare con l'OCSE gli accordi sui crediti all'esportazione, nonostante gli accordi OMC prevedano che i membri si conformino alle disposizioni dell'OCSE. Durante la crisi del 2008-2013, a causa del calo dell'export, il governo di Pechino è ricorso ampiamente all'utilizzo dei crediti all'esportazione in modo non conforme alle discipline OCSE/OMC per stimolare le esportazioni dell'industria nazionale in settori ad alta intensità di capitale, che spesso sono quelli ad alta tecnologia. Inoltre molte industrie sono sovvenzionate in modo non trasparente, anche attraverso le attività delle imprese e delle banche statali e la messa a disposizione di terreni, materiali e fonti di energia sovvenzionate<sup>14</sup>.

Uno dei settori economici più sovvenzionati dal governo cinese è l'industria siderurgica. Tra il 2000 e il 2005 la produzione cinese di acciaio è triplicata. I dati aggiornati al 2009 mostravano che la Cina ha prodotto quasi il 50 per cento dell'acciaio mondiale; ma la nuova stima del 2013 ha rivelato che Pechino ha prodotto oltre sette volte l'acciaio fabbricato negli Stati Uniti. È difficile valutare esattamente in termini di quantità la sovvenzione del regime cinese nel settore siderurgico a causa della mancanza di trasparenza. Tuttavia uno studio condotto da Usha Haley e George Haley pubblicato nel 2013 sulla *Harvard Business Review*, ha rilevato che dopo l'adesione all'OMC, la Cina ha sovvenzionato annualmente il 20 per cento di tutta la sua capacità produttiva. Secondo gli Haley tra il 2000 e il 2007 il regime cinese ha fornito 20 miliardi di euro di sussidio energetico alla sua industria siderur-

---

<sup>13</sup> Dati e considerazioni ricavati da Export-Import Bank of the United States, *Report to the U. S. Congress on Export Credit Competition and the export-import bank of the United States. June 2013*, Washington D.C., pp. 139 e ss..

<sup>14</sup> Relazione 2012 della Commissione al Consiglio europeo sugli ostacoli al commercio e agli investimenti, p. 12.

gica. A causa del sussidio “l'acciaio cinese viene venduto per il 25 per cento in meno rispetto all'acciaio statunitense ed europeo”<sup>15</sup>.

Per la Cina assume importanza anche l'area geografica di destinazione dei suoi crediti e finanziamenti. L'Africa ha un ruolo decisamente preferenziale per le politiche commerciali e industriali estere cinesi.

La China Exim (Export Import) Bank ha stanziato 5 miliardi di dollari in prestiti soltanto dal 2007 al 2009, mentre il totale dei prestiti della Exim (che è la ECA cinese) arriva a 20 miliardi di dollari. Da parte sua, la Banca cinese per lo sviluppo ha annunciato nel settembre del 2010 di aver già stanziato 5,6 miliardi di dollari per sovvenzionare progetti in oltre trenta Stati africani, mentre il totale dei suoi prestiti supererebbe i 10 miliardi.

Le attenzioni crescenti di Pechino verso l'Africa fanno parte del suo piano di penetrazione commerciale sia per garantirsi l'accesso a nuovi mercati, sia per acquisire il controllo delle sue notevoli risorse minerarie e agricole. Il piano di Pechino consiste nel binomio aiuto-commercio: “aiuto” allo sviluppo infrastrutturale del paese africano e “commercio” dei prodotti cinesi. I crediti all'esportazioni cinesi vengono indirizzati per costruire infrastrutture in paesi africani usciti da guerre e periodi di violenza endemica: l'altra faccia della medaglia è che le infrastrutture (strade, ponti, ferrovie, palazzi governativi, ecc.) sono costruite al 70% da imprese edilizie e lavoratori cinesi. Poi per ripagare questi debiti la Cina chiede spesso la sottoscrizione di *off-take agreements*. Questa è una tecnica cui ci si riferisce comunemente come al “modello Angola”<sup>16</sup>; i paesi, tramite gli *off-take agreements*, accettano di ripagare il prestito ricevuto in fornitura di beni primari di loro produzione, come il petrolio. La Cina Exim Bank si è impegnata a stanziare finanziamenti ripagati in petrolio per circa 14,5 miliardi di dollari per il programma di ricostruzione post-guerra dell'Angola, inclusi un centinaio di progetti nel campo dell'energia, dello sviluppo idrico, della salute, dell'istruzione, delle telecomunicazioni, della pesca e dei lavori pubblici.

\* \* \*

L'Unione europea, in questa situazione di crisi, non può agire come gli Stati Uniti e la Cina perché non ha né le competenze, né i poteri per attuare politiche commerciali estere di questo tipo. L'assetto confederale dell'Unione europea in realtà causa due ordini di problemi ai suoi paesi

<sup>15</sup> <http://epochtimes.it/news/commercio-mondiale-la-cina-vuole-imporre-le-sue-regole-125214>.

<sup>16</sup> Daniele Cellamare e Nima Baheli, *La penetrazione cinese in Africa*, op. cit., p. 118.

membri. Il primo concerne l'impossibilità tecnica di istituire un sistema europeo di ECA a causa della relazione diretta che esiste tra l'ECA e il bilancio dello Stato. Infatti le attività delle ECA (fornire crediti, assicurazioni e garanzie) assumono tanto più valore quanto maggiore è l'entità e qualità del bilancio dello Stato che sta dietro loro. Quindi istituire adesso una ECA europea significherebbe realizzarla: o con l'esiguo bilancio dell'Unione europea (del tutto insufficiente per far fronte anche a questo compito), oppure mettendo in comune i vari bilanci statali dei paesi membri uniti in una rete di trattati di riassicurazione, compromettendone l'efficacia operativa. In secondo luogo la divisione politica dei paesi europei li ha resi vittime della crisi dei debiti sovrani – superata solo provvisoriamente – che ha visto i paesi periferici dell'area euro subire l'impennata dei tassi di interessi sui titoli del debito pubblico che ha aggravato ulteriormente la loro crisi debitoria. Inoltre, la crisi dei debiti sovrani nei paesi periferici si è trasmessa al sistema bancario e quindi ha inciso pesantemente sul costo del credito: il risultato è stato il progressivo indebolimento della capacità degli Stati colpiti da questo tipo di crisi sia di sostenere con risorse pubbliche le esportazioni, sia di garantirle con il proprio bilancio (per via dell'abbassamento del *rating* sovrano). Il mutato scenario economico ha creato quindi un forte divario nelle offerte di credito, reintroducendo elementi – prima sconosciuti – di competitività svantaggiosa tra i paesi europei e all'interno dell'area OCSE. Paesi come Italia e Spagna hanno visto quote di export diminuire a vantaggio delle esportazioni di paesi come la Germania e i paesi nordici favoriti dalla migliore situazione finanziaria. In questo contesto, le istituzioni europee si sono ritrovate impotenti perché, per correggere tale situazione, non sono sufficienti né le norme sugli aiuti di Stato, né quelle sulla politica commerciale comune, così come sono formulati nel Trattato di Lisbona.

In conclusione, in Europa è auspicabile l'immediata costituzione di una ECA europea per superare i problemi su esposti: sia per garantire alle imprese esportatrici pari condizioni di accesso ai mercati esteri, sia per avere un attore istituzionale che abbia poteri d'intervento pari a quelli di Stati Uniti e Cina. Ma per realizzare tali obiettivi è necessario risolvere il nodo politico che sta a monte, ossia la creazione di un bilancio federale dell'Eurozona, con risorse proprie e politicamente controllato da istituzioni politiche federali, in grado di sostituire il ruolo di garante dei bilanci statali dei paesi membri.

*Davide Negri*

## INTERNET E POLITICA: UN'ARMA A DOPPIO TAGLIO

L'innovazione introdotta da internet è innanzitutto quella di annullare distanze e tempi nella trasmissione delle informazioni. Si tratta di un cambiamento che ha inciso profondamente sulla natura dell'economia, sulla società e sullo stile di vita e anche sul tipo di sfide che i governi devono affrontare a livello globale.

Molto è stato scritto in proposito, ma le analisi puntuali sono in realtà pochissime, e la tendenza è spesso quella di valutare solo sulla base di semplici impressioni gli effetti reali di questa trasformazione. Uno dei pochi studiosi che ha affrontato la questione con criteri scientifici è Eugene Morozov, di cui ricordiamo in particolare *The Net Delusion: the dark side of internet freedom*. Sulla base dei dati da lui raccolti e dell'analisi che ne consegue, ci sono soprattutto due tipi di interpretazioni mistificatorie riguardo alla funzione di internet, soprattutto in relazione alla partecipazione alla vita politica e all'evoluzione della democrazia: la prima Morozov la definisce il cyber utopismo, la seconda è il cyber centrismo. Rientrano nelle definizioni di cyber utopisti coloro che ritengono che internet abbia il potere di rendere la politica progressivamente più trasparente ed egualitaria. Il cyber centrismo è invece una categoria ancor più radicale in cui rientrano tutte le interpretazioni in base alle quali internet rivoluzionerebbe radicalmente la partecipazione alla vita politica e soprattutto la natura delle organizzazioni politiche, annullando le differenze tra grandi e piccole formazioni grazie all'azzeramento dei costi di diffusione dei messaggi e di condivisione delle idee.

Questa illusione è alimentata anche dall'interpretazione ideologica della fine dell'equilibrio bipolare e del crollo dell'Unione Sovietica. Negli anni Novanta si è diffusa l'idea, praticamente incontrastata, che la storia avrebbe percorso da quel momento in poi un piano inclinato, dove il mercato e la scienza avrebbero fatto da motori automatici della pace e della progressiva democratizzazione di tutto il mondo. In questo contesto la potenziale libertà offerta da internet a tutti i cittadini sembrava confermare questa tendenza. In seguito, le difficoltà che hanno iniziato a minare il ruolo egemone degli Stati Uniti, e l'emergere di nuove potenze in aree del mondo fino a pochi anni prima considerate depresse, hanno alimentato la speranza che la rete potesse essere stru-

mento di affrancamento per i popoli soggetti a dittature che godevano, o avevano goduto, della protezione americana.

Sono utopie ben rappresentate dagli slogan simbolo come “sganciate i tweet, non le bombe”, diffusi a macchia d’olio ad alimentare la speranza di incidere così nella promozione della democrazia. Un esempio importante di questa mistificazione è costituito dall’interpretazione che si è diffusa circa il ruolo dei social network, ed in particolare di twitter, nella rivolta del Movimento Verde in Iran, nel 2009. L’analisi corrente è stata che la protesta fosse stata resa possibile, e organizzata in modo capillare, grazie al passa parola dei messaggi sui social. La realtà è che i tweet registrati in Iran sono stati in tutto 19.235, il che significa che hanno coinvolto al massimo, ipotizzando un post per persona, lo 0,027% della popolazione. Dati alla mano, la “twitter revolution” del “drop tweets, not bombs”, è stata indubbiamente un’esagerazione giornalistica<sup>1</sup>. E gli effetti – si è visto a posteriori – non sono stati affatto quelli che venivano celebrati. Da un lato si è arrivati addirittura a tre milioni di tweet nel mondo riferiti alle elezioni in Iran e alle proteste – tweet che perlopiù esaltavano il ruolo di internet nell’alimentare la rivolta – e dall’altro molti politici, anche tra gli esponenti dei governi, si sono illusi che twitter e i social network aiutassero la democrazia a trionfare contro le dittature. L’insuccesso dell’insurrezione dimostra che, purtroppo, si trattava di false speranze, cui però hanno dato mostra di credere anche personalità di spicco quali Hillary Clinton – allora Segretario di Stato statunitense –, tutte cadute nella trappola della notizia eclatante diffusa senza alcuna verifica.

### *Cyber utopismo, regimi autoritari e democrazia.*

Nel libro di Morozov vi è un’ampia casistica che riguarda le strategie che i regimi autoritari utilizzano per mantenere il controllo dell’utilizzo della rete, annullando in gran parte gli effetti di uno strumento apparentemente libero, diffuso ed egualitario come internet che, con i suoi blog e i social network, molti sperano possano promuovere cambiamenti radicali in direzione dei principi dello Stato liberaldemocratico.

In Cina, ad esempio, l’utilizzo dei social è molto diffuso, al contrario di quanto si crede: sono molti i cittadini che utilizzano i social network, e lo stile di vita, così come la stessa produzione, sono all’avanguardia in questo senso, e molto forte è la connessione con l’uni-

---

<sup>1</sup> Eugene Morozov, *The Net Delusion: the dark side of internet freedom*, New York, Public Affairs, 2011, p. 15.

verso online. Tra i social network più diffusi (al mondo) rientrano RenRen, utilizzato soprattutto dagli adolescenti cinesi (collegato anche ai telefoni cellulari e smartphone cinesi) e Kaixin rivolto più ai professionisti. Anche in Russia la cultura dello svago online è molto diffusa; l'82% della popolazione è iscritta a social network diffusi nel paese (come *odnoklassniki*, *vKontakte* e *MoiMir*) e rifiuta in larga parte i social occidentali come facebook, che sono però disponibili<sup>2</sup>. Si tratta, quindi, in entrambi i casi, di società che sono interconnesse al proprio interno grazie alla rete, pur rimanendo in sintonia con i regimi autoritari da cui sono governate e senza, almeno in questa fase, far emergere alcuna volontà di rottura rispetto alle istituzioni esistenti. La stessa cosa si deve ipotizzare per i paesi BRICS, per i MINT e per tutte le altre realtà emergenti. In assenza degli elementi classici che scatenano le crisi economiche e sociali, internet di per sé non sembra svolgere nessun ruolo a favore della democratizzazione. Si è passati da un utilizzo di internet con qualche milione di contatti negli anni Novanta, ad uno, oggi, con qualche miliardo, ma le dinamiche che regolano i processi politici paiono tutt'altro che superate<sup>3</sup>.

In regimi autoritari o nelle oligarchie quali la Cina, la Russia, il Venezuela, il Vietnam, tanto per citare i maggiori, internet è uno strumento largamente utilizzato anche dai governi, che vi destinano molte risorse, umane e finanziarie, al fine di sfruttarne al massimo le prerogative. Internet può essere usato come strumento di controllo, come strumento di censura e come strumento di propaganda.

Come mezzo di controllo, la rete serve per individuare e monitorare i movimenti antigovernativi. Mentre prima di internet tale compito veniva svolto dai servizi segreti, con costi molto alti e tempi lunghi prima di ottenere dei risultati, oggi basta un semplice virus infiltrato sul terminale di un solo agitatore per controllare le informazioni, collegarsi con la sua rete e raccogliere gli elementi per operare gli arresti. Un'ulteriore possibilità sul piano del controllo è quello del blogger, o del semplice cittadino, filo-governativo che viene pagato dal regime per individuare le persone sospettate di destabilizzare lo Stato.

La censura è un tema già più noto, soprattutto per quel che concerne la Repubblica Popolare Cinese dove è risaputo che molti siti internet sono bloccati e sostituiti da succedanei nazionali; tuttavia, non si

---

<sup>2</sup> <http://www.demnet.eu/it/182-dei-russi-usano-social-network-scopriamo-quali/>.

<sup>3</sup> <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0040App.pdf>.

tratta dell'unico paese che fa uso di tale pratica. Dai social network ai blog, dalla barra del motore di ricerca ai siti web, il regime può controllare e censurare siti che in occidente sono molto diffusi come facebook o wikipedia facendo in modo che ai cittadini giungano un numero limitato di informazioni. Al tempo stesso però il governo è in grado di analizzare e catalogare le ricerche dei cittadini in base alle tematiche e in base al luogo di provenienza per sfruttare, ancora una volta, al meglio queste informazioni ai fini del controllo.

Infine i regimi autoritari utilizzano internet come strumento di propaganda a basso costo e vasta diffusione. Esistono i sopraccitati blogger stipendiati che propagandano le posizioni del governo e contemporaneamente controllano i post di altri blog per intercettare eventuali posizioni anti-governative. Tramite web si possono diffondere anche video, addirittura a giustificazione di conflitti, come era stato il caso tra Russia e Georgia; il video, largamente promosso dal governo russo durante la fase dell'invasione, è tutt'ora accessibile. Tra coloro che hanno fatto maggiore uso di "spinternet", ossia di internet a scopo propagandistico, spicca Ugo Chavez che in Venezuela è rimasto per lungo tempo l'individuo più seguito sui social network.

Questo uso strumentale dei social network da parte dei regimi al potere si è verificato anche nel corso delle cosiddette primavere arabe. Giornali e televisioni hanno propagandato il "successo" delle primavere arabe come un risultato di facebook e di internet. La realtà, invece, è che, sebbene vi sia stato, sin dalle prime fasi della sommossa, un certo uso dei social network per la comunicazione di informazioni e lo scambio di file tra cittadini – in particolare su facebook e twitter –, vi è stato anche però un forte ruolo delle televisioni panarabe, che si sono dimostrate più influenti di internet (che, invece, è stato utilizzato in modo limitato). Per quel che concerne l'uso di facebook, il social più usato in Nord Africa da parte dei cittadini, all'inizio delle proteste la percentuale delle iscrizioni rispetto alla popolazione erano piuttosto basse: in Egitto il 5,5%, in Libia il 4,3% e in Tunisia il 18,8%<sup>4</sup>. I numeri sono però cresciuti durante le proteste: in Egitto sono saliti al 29%, in Tunisia al 17% mentre vi è stato un calo in Libia. Per quel che concerne twitter, la somma degli utenti in Egitto, Tunisia e Yemen ammonta a circa 14.000, a fronte di una popolazione che, solo in Egitto, è di circa 80 milioni di persone<sup>5</sup>. Il fenomeno social è dunque rimasto,

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

nei fatti, limitato ad una élite, se paragonato al numero di rivoltosi nelle piazze. Indubbiamente non è stato grazie ad internet che è partito il tentativo rivoluzionario, ma si è trattato piuttosto di una cassa di risonanza che ha contribuito alla diffusione delle informazioni, in particolare in seguito al suicidio pubblico del tunisino Mohamed Bouazizi che si è dato fuoco in piazza per protesta contro le autorità tunisine. Tra le ragioni che hanno spinto, erroneamente, a sopravvalutare il ruolo dei social network vi è il fatto che in Egitto la rete fu chiusa in svariate città tra cui la capitale, Il Cairo; ma la realtà è che il ruolo giocato dalla rete è stato modesto, e in più la circolazione di informazioni tramite internet è stata sfruttata anche dal regime in Egitto per raccogliere, direttamente dai blogger che contribuivano a coordinare le proteste, le notizie in modo da prevenire e controllare più facilmente i movimenti della piazza.

Tra le ragioni per cui il ruolo dei social network rimane limitato nelle rivoluzioni vi è la natura dei legami che si vengono a creare tra i rivoltosi. Una manifestazione in piazza o il rapporto personale in un'organizzazione politica creano un forte legame, soprattutto quando si condivide l'importanza della causa o quando si ha la percezione di un grande rischio comune. Al contrario i social network non hanno questa caratteristica indispensabile per cementare una forza politica rivoluzionaria. In generale i social stimolano maggiormente un linguaggio e dei contenuti di tipo ludico, spesso incentivano una certa tendenza al narcisismo (l'apparenza e l'aspetto estetico sono elementi più che fondamentali in facebook e vengono sfruttati metodicamente) e portano a sviluppare rapporti poco profondi. Se è vero che il modo di esprimersi immediato, eclatante e sensazionalistico della rete favorisce molto la diffusione di vampate di entusiasmo e di speranza, come pure di allarmi, è anche vero però che si tratta spesso di fenomeni di "mobilitazione" passeggera, mentre rimane molto difficile, a fronte di analisi e di indicazioni sbagliate, riuscire a diffondere e a far penetrare le smentite.

### *L'uso di internet nelle democrazie.*

Anche nelle democrazie, internet non viene usata tanto a scopo politico, quanto pubblicitario, commerciale, ludico. Internet, e soprattutto i social network, sono una sorta di colossale contenitore di informazioni che viene usato da una miriade di soggetti – spesso di natura commerciale – per bombardare di informazioni o di propaganda gli innumerevoli utenti, cercando di influenzarli. I cittadini si trovano quindi a dover scegliere tra una quantità smisurata di dati e di messaggi, e, ine-

vitabilmente, quelli di fatto più presenti all'interno della società risultano più visibili anche in internet.

Quando viene utilizzato a fini di propaganda politica, il web presenta alcune controindicazioni specifiche: la natura della comunicazione molto semplificata favorisce il messaggio accattivante a scapito del contenuto, la risposta offensiva piuttosto che quella meditata, i provocatori rispetto ai riflessivi, e sicuramente non favorisce un confronto razionale e approfondito. Si assiste di fatto ad una regressione comportamentale, il cosiddetto *flaming*, che porta le persone a atteggiarsi in maniera immatura verso l'insulto facile e ad interfacciarsi narcisisticamente con la macchina<sup>6</sup>. Questi atteggiamenti sono enfatizzati anche dall'assenza del volto nella relazione, dalla mancanza di contemporaneità nella comunicazione, dall'anonimato e dalla conseguente assenza di senso della responsabilità, dal desiderio incontrollato di apparire, dalla possibilità di una comunicazione a senso unico.

Questo spiega perché le campagne politiche scaturite dal web sono spesso legate a battaglie semplici e dirette, quali la promozione di petizioni su tematiche che abbiano un forte impatto emotivo o la generica sensibilizzazione. I grandi cambiamenti di natura politico-istituzionale, o le battaglie che si accompagnano ad un profondo confronto culturale, non rientrano tra quelle realizzabili grazie ad internet o rispetto alle quali internet può avere un ruolo determinante. Internet, sotto questo aspetto, non può che avere un ruolo subordinato, né può sostituirsi ai partiti o alle organizzazioni politiche come vorrebbero i cyber centristi. Morozov, a questo proposito, ricorda il giudizio di Kierkegaard rispetto ai dibattiti nei caffè diventati di moda a partire dall'inizio del XIX secolo: uno stile comunicativo privo di contenuto perché venivano affrontate tutte le tematiche, e tutte in maniera superficiale. Parlare di qualsiasi cosa coincide con il parlare a vanvera. Il parallelo con quanto accade sul web è evidente. Anche se il cyber centrismo tenta di equiparare il dibattito online a quello reale, il primo non è strutturato e tutti comunicano unidirezionalmente, senza essere portati ad ascoltare. Inoltre, nel dibattito si frappa ogni tipo di messaggio, inclusa la pubblicità, i temi a scopo puramente ludico, quelli che deviano l'attenzione su tematiche diverse. Infine, le tematiche politiche che fanno maggior presa on line sono quelle di natura fortemente populista, ad alto impatto emotivo.

Il successo, così spesso ricordato, della campagna via internet di

---

<sup>6</sup> <http://users.rider.edu/~suler/psycyber/holland.html>.

Obama e del Democratic Party durante le presidenziali del 2012, conferma di fatto questa valutazione. La campagna fu considerata un grande successo per due ragioni: perché portò Obama alla vittoria e per i finanziamenti raccolti. In realtà, il punto di forza della campagna fu la mobilitazione di decine di migliaia di volontari che fecero la campagna porta a porta, bussando alle case dei cittadini indecisi e dei non votanti, per parlare con ciascuno di loro e cercare di convincerli. Uno studio americano<sup>7</sup> mostra che l'efficacia nel convincere i votanti cambia molto in base al metodo che si sceglie di adottare: 1/10 con il porta a porta, circa 1/100.000 con il volantinaggio e le e-mail, mentre le chiamate telefoniche hanno effetti controversi e i manifesti elettorali sembrano non avere alcun effetto. Nella campagna di Obama, l'80% degli sforzi fu indirizzato verso la prima opzione e nel rapporto della campagna<sup>8</sup> è specificato che il primo obiettivo fu quello di portare le persone che avevano dato la propria adesione sui social network a diventare volontari attivi nell'azione in strada.

Dal punto di vista del finanziamento la campagna è stata sicuramente un grande successo reso possibile dal web. La campagna è stata pagata interamente con i contributi volontari dei cittadini che hanno versato on line fino a un massimo di 200\$. Grazie a questa scelta strategica, Obama ha potuto escludere i grandi finanziamenti da parte di magnati che avrebbero potuto porre delle ipoteche sulle sue scelte future. I numeri complessivi sono impressionanti: 3 milioni di donatori, 13 milioni di e-mail inviate, 5 milioni di "amici" e legami nei social network (soprattutto facebook), 8,5 milioni di viste mensili al sito My-BarackObama.com e 80 milioni di visualizzazioni su video elettorali ufficiali. Ma rimane il fatto che un simile successo è stato reso possibile dal fatto che non esisteva cittadino americano che non conoscesse Obama, la cui popolarità è stata assolutamente determinante.

Anche il caso del Movimento 5 Stelle in Italia in realtà evidenzia come sia la popolarità dei protagonisti a valorizzare anche la loro presenza sul web. Anche se si è tentato di far passare il successo del M5S – specie alle elezioni del febbraio 2013 – come un successo eclatante della comunicazione online, e se si è voluto proporre un modello democratico alternativo incentrato sulla rete, la realtà è che larga parte del

---

<sup>7</sup> Liegey Muller Pons, *5 million doors knocked. Presentation of François Hollande voter mobilization campaign*. Ritrovabile nel sito [www.federalists.eu](http://www.federalists.eu).

<sup>8</sup> Barak Obama and Joe Biden, *2012 Obama Campaign Legacy Report*. <http://secure.assets.bostatic.com/frontend/projects/legacy/legacy-report.pdf>.

consenso ottenuto dai M5S, oltre ad essere legato a fattori politici tipici delle fasi di crisi, come l'emergere dei populismi, è dovuto in gran parte ai media e ai metodi tradizionali. Dai comizi in piazza alla copertura mediatica televisiva e giornalistica il successo del Movimento è stato profondamente promosso dai "vecchi media" che hanno spesso citato e diffuso i post del blog di Beppe Grillo. Mentre la debolezza e i limiti del tentativo di costruire una forza politica senza una struttura organizzativa, fondata sulla "libera" partecipazione on line dei cittadini, sono emersi in brevissimo tempo, rivelando che l'esperienza si dimostra un clamoroso insuccesso, per lo meno sul piano della democrazia interna.

Il caso del Movimento 5 Stelle dimostra comunque che cyber utopismo e cyber centrismo possono anche contaminarsi con il populismo. E se internet non ha sinora scardinato la struttura delle organizzazioni politiche, quello che è vero è che può però favorire leader carismatici e contribuire al diffondersi del caos nelle fasi di crisi. Senza lo sviluppo di una forte coscienza critica e civica che permetta di selezionare i contenuti in rete, internet può rivelarsi pertanto un'arma a doppio taglio che allontana ulteriormente i cittadini dalla vita democratica, lasciandoli in balia di soggetti privati, non sempre facilmente identificabili, che hanno interesse a trasmettere messaggi fortemente distruttivi.

*Nelson Belloni*

## Interventi

---

### FRA TRADIZIONE FEDERALISTA E RIVISITAZIONI KEYNESIANE: UNA NOTA IN TEMA DI EUROBOND

1. La nota che segue trae origine da due incontri di studio svoltisi a Pavia: 1) il seminario su “Verso un debito pubblico europeo: quali prospettive?” tenutosi il 15 aprile 2011 presso la Facoltà di Scienze politiche dell’Università, al quale è seguita la pubblicazione di un volume che affianca alle relazioni discusse nell’incontro contributi ulteriori intesi a contestualizzare il dibattito approfondendone alcuni profili analitici<sup>1</sup>; 2) la conferenza-seminario di Giorgio La Malfa svoltasi il 10 dicembre 2012 presso l’Almo Collegio Borromeo in occasione della presentazione della traduzione italiana di un volumetto dal titolo *Le mie prime convinzioni*, che raccoglie due testi redatti da John Maynard Keynes in tempi diversi (precisamente nel 1921 e nel 1938) ed è introdotto da un saggio dello stesso La Malfa, che del pensiero dell’economista di Cambridge si era già occupato in precedenti scritti<sup>2</sup>.

Argomento del seminario del 2011 erano gli *eurobond*, tema da tempo oggetto di discussione, nonché “segno di contraddizione” fra concezioni dell’Unione europea, e quindi fra “traiettorie” politico-istituzionali dell’Unione stessa, fra loro divergenti. La prospettiva di una convergenza restava già allora (e da tempo) affidata più alla speranza di una rinnovata, straordinaria iniziativa *politica*, della quale né si percepiva l’imminenza né si individuavano i possibili promotori, che non alla positiva conclusione dei consueti defatiganti compromessi su tec-

---

<sup>1</sup> S. Beretta, F. Osculati (a cura), *Verso un debito pubblico europeo?*, Quaderni de *Il Politico*, n. 57, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

<sup>2</sup> J.M. Keynes, *Le mie prime convinzioni*, Milano, Adelphi, 2012. Fra gli scritti “keynesiani” di La Malfa cfr., ad esempio, *La terza via di John Maynard Keynes* in J.M. Keynes, *Sono un liberale? E altri scritti* (a cura di Giorgio La Malfa), Milano, Adelphi, 2010, pp. 9-27.

nicismi sofisticati o su complessi organigrammi: questi d'altra parte, quando prendevano forma, apparivano finalizzati più alla salvaguardia di consolidati equilibri di potere che alla massimizzazione di qualche funzione del benessere sociale *comunitaria*.

Argomento dell'incontro dell'anno successivo (al quale è seguito, nel novembre del 2013, un ciclo di conferenze tenute dallo stesso Giorgio La Malfa su genesi, contenuto e attualità della *Teoria Generale*) è stata la riproposizione di due scritti keynesiani certamente minori ma altamente esemplari sia di convinzioni profonde di Keynes in materia di politica economica delle relazioni internazionali sia dell'ambiente intellettuale nel quale la sua personalità si era andata sviluppando. Prendendo lo spunto da quegli scritti ma ampliandone la prospettiva alle più generali tematiche keynesiane trattate dall'oratore nel corso degli incontri pavesi, è possibile "incrociare" alcuni temi rilevanti, e precisamente: a) la storia del rapporto fra Keynes e il banchiere Melchior (il "nemico sconfitto", socio della Banca Warburg e principale negoziatore tedesco alle trattative di Versailles) sullo sfondo delle cupe prospettive dell'Europa postbellica quali andavano delineandosi dopo quei negoziati e come conseguenza delle loro conclusioni (concause rilevanti essendo tanto la tracotanza franco-britannica – da cui la "pace cartaginese" imposta alla Germania – quanto l'insipienza wilsoniana), b) la svalutazione keynesiana dei meccanismi autocorrettivi di mercato con la conseguente teorizzazione dell'indispensabilità delle *politiche* macroeconomiche, c) la convinzione della necessità di instaurare relazioni cooperative fra gli Stati per un'organizzazione pacifica del mondo. Se facciamo nostra questa prospettiva, riusciamo a scorgere, proprio nel Keynes che ci viene restituito dal saggio di La Malfa, sia una guida per interpretare *anche* l'odierna situazione europea, sia principi ispiratori utili a individuare misure adeguate ad affrontarla. Il tema oggetto del seminario del 2011, gli *eurobond*, è a sua volta esemplare di *una* delle traiettorie politico-istituzionali percorribili oggi da parte dell'Unione europea: quella tuttavia che, a nostro avviso, meglio realizza – e simboleggia – le relazioni cooperative fra gli Stati membri per instaurare le quali Keynes aveva invano combattuto a Versailles.

2. Veniamo al primo dei due incontri e al suo contesto. La città in cui questo si svolgeva – Pavia appunto – era a tale riguardo altamente evocativa, essendo stata da decenni, e continuando a essere, luogo di elaborazione e di promozione dell'idea e degli assetti istituzionali dell'Europa federale alla ricerca di soluzioni, sia politico-strutturali sia tecni-

che, che la crisi allora (2011) in atto rendeva, come rende tuttora, più urgenti da perseguire e nel contempo più ardue da conseguire: apparente antinomia quest'ultima – la *necessità difficile* – che ha contraddistinto tante tappe della costruzione europea. Nell'Università di Pavia, infatti, numerosi studiosi hanno fatto e fanno delle tematiche europeistiche l'oggetto di un'attenzione privilegiata che ha accompagnato, e spesso anticipato, le vicende del processo di unificazione-integrazione-costruzione dell'Europa. L'Ateneo pavese e Pavia sono state, d'altra parte, il luogo di lavoro di Mario Albertini (nonché del cenacolo di federalisti che con lui hanno militato<sup>3</sup>), al quale è legata molta parte della riflessione contemporanea sui temi del federalismo ma anche dell'*azione politica* per l'Europa federale. A Pavia era stata allora da poco completata, a cura di Nicoletta Mosconi, l'imponente edizione – nove volumi – degli scritti di Albertini<sup>4</sup>, cronaca straordinaria della quotidiana, cinquantennale militanza di uno studioso in favore, come sottolinea la curatrice in apertura del settimo volume, di una “nuova cultura politica di cui il mondo ha bisogno, la cultura politica dell'unità del genere umano, per avviarsi verso il superamento dell'ineguale distribuzione del potere e della ricchezza fra i popoli e verso il governo razionale del mondo”<sup>5</sup>. Il primo documento del medesimo volume, datato “Pavia, 5 gennaio 1976”, consiste infatti in una “Circolare ai membri della Commissione italiana del Mfe, ai Segretari regionali, ai Segretari di sezione” per “aprire il dibattito – sono parole di Albertini – sulla natura che dovrà assumere la politica federalista italiana a partire dal momento in cui nella situazione politica c'è il fatto nuovo dell'elezione europea”<sup>6</sup>: quel documento seguiva infatti di pochi giorni la decisione assunta dal Consiglio europeo di Roma di indire le prime elezioni sovranazionali della storia. Il primo documento del primo volume, datato “Pavia, 9 febbraio 1946”, aveva d'altra parte chiarito, a testimonianza di una rigorosa continuità di riflessione, i termini essenziali del problema della democrazia politica, individuati nel “contrasto che ancora oggi dà forma a reali dissensi politici” fra la concezione della democrazia “come ordine statale

---

<sup>3</sup> Testimonianza fra le tante di tale attività è proprio la rivista *Il Federalista*, fondata da Mario Albertini nel 1959.

<sup>4</sup> M. Albertini, *Tutti gli scritti*, Voll. I - IX, Bologna, Il Mulino, 2006-2010.

<sup>5</sup> N. Mosconi, *Premessa* in M. Albertini, *Tutti gli scritti*, Vol. VII, 1976-1978, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 17.

<sup>6</sup> M. Albertini, *Circolare ai membri della Commissione italiana del Mfe, ai Segretari regionali, ai Segretari di sezione* in Id., *Tutti gli scritti*, Vol. VII, 1976-1978, *op. cit.*, p. 25.

che garantisca ai cittadini le libertà elementari” oppure “come ordine statale che dipenda in toto dalla volontà dei cittadini”<sup>7</sup>. L’ultimo documento del nono volume, dal titolo *L’Italia non si salva senza l’Europa*, riporta a sua volta una dichiarazione rilasciata il 24 ottobre 1995 e inviata “agli esponenti del governo italiano e ai responsabili delle forze politiche”. Vale la pena di richiamare qui i quattro punti enunciati da Albertini in una dichiarazione di quello stesso anno. Il primo: “Per quanto riguarda l’Europa non serve la divisione italiana in parti ma l’unità nazionale”. Il secondo: “In questione è il fatto che con la ratifica del Trattato di Maastricht i cittadini italiani sono ormai anche cittadini europei”. Il terzo: “col referendum europeo del 1989 ... l’88% degli italiani si è espresso a favore della Costituzione europea. Ne segue che ogni scelta politica che divide i partiti sul terreno europeo è antidemocratica e illegittima”. Il quarto: “Va detto ... che coloro che non hanno perso il senso della realtà sanno che la degenerazione della lotta per il potere in Italia è ormai giunta ad un punto tale che può essere sanata solo con la piena assunzione da parte dell’Italia del ruolo europeo che ebbe con De Gasperi e con Spinelli”<sup>8</sup>. Fra le numerose ipotesi di lavoro politico-istituzionale formulate da Albertini richiamiamo qui soltanto la formula delle elezioni “a cascata”, finalizzata a regolare l’ordine di successione e i tempi di svolgimento delle elezioni ai vari livelli, affinché l’intero processo potesse (allora come oggi) conservare una fisionomia unitaria, come tale funzionale al progredire dell’unificazione europea. Lo ricorda Giovanni Vigo nella *Introduzione* ai due volumi degli scritti su *Senso della storia e azione politica* di un altro esponente di spicco del federalismo italiano ed europeo che ha operato a Pavia: Francesco Rossolillo<sup>9</sup>. Nella stessa sede poi, e a proposito della “necessità difficile” al-

---

<sup>7</sup> M. Albertini, *Note sulla democrazia* in Id., *Tutti gli scritti*, Vol I, 1946-1955, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 79.

<sup>8</sup> M. Albertini, *L’Italia non si salva senza l’Europa*, in Id., *Tutti gli scritti*, Vol. IX, 1985-1995, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 943.

<sup>9</sup> F. Rossolillo, *Senso della storia e azione politica*, Vol. I (*Il senso della storia*) e Vol. II (*La battaglia per la Federazione europea*), Bologna, Il Mulino, 2009. Il riferimento è a G. Vigo, *Introduzione* a F. Rossolillo, *Senso della storia e azione politica*, Vol. I, *cit.*, pp. 25-6 dove, citando Albertini, Vigo precisa che “Si tratta ... di introdurre nella costituzione dello Stato federale una norma ... in modo che l’elezione degli organi del livello inferiore preceda sempre quella degli organi del livello superiore, e che l’intero processo – dalle elezioni di quartiere a quelle federali – si svolga in un tempo sufficientemente breve da consentirgli di conservare una fisionomia unitaria. In tal modo, l’elaborazione di programmi da parte delle forze che si affronterebbero ad ogni livello ... ri-

la quale si è fatto riferimento sopra, Vigo ricorda tuttavia che: “raggiunti i due obiettivi dell’elezione diretta del Parlamento europeo e dell’euro, non sono più pensabili obiettivi intermedi di carattere costituzionale. Dall’altra parte si è creata nel corso degli anni una *situazione che mette in pericolo lo sbocco federale e lo rende sempre più urgente* [corsivo non nel testo, *n.d.r.*] .... Si assiste cioè al progressivo indebolimento della compattezza e della capacità decisionale dell’Unione in seguito ai successivi allargamenti, al riemergere della difesa degli interessi nazionali a scapito dell’interesse europeo e all’uscita di scena degli uomini politici che, dopo la seconda guerra mondiale, erano convinti che l’unificazione politica dell’Europa fosse la sola via di salvezza”<sup>10</sup>. Quanto poi al contributo di Rossolillo alla interpretazione dei grandi fatti politici e culturali del nostro tempo, basti il riferimento a un passo di una sua *Relazione* del 2003 nella quale si ammoniva che “L’Europa è ... destinata ad incamminarsi verso la propria decadenza, a meno che la tendenza non venga invertita ... da un forte soprassalto delle coscienze dei politici e dell’opinione pubblica. Si tratta di un soprassalto che si deve produrre in un tempo relativamente breve, e che non può trovare la sua origine che in una *crisi profonda, o nella concreta minaccia di una crisi imminente* [corsivo non nel testo, *n.d.r.*] ... che metta in discussione modi di vivere e di pensare che si ritenevano acquisiti una volta per tutte”<sup>11</sup>: uno strumento di *analisi per l’azione*, come si vede, di speciale rilevanza proprio nelle presenti circostanze di crisi della costruzione europea.

Una spiegazione “strutturale” di tali difficoltà è racchiusa in un’arguta affermazione dell’allora presidente dell’Eurogruppo, il lussemburghese Jean-Claude Juncker, citata in *The Economist* del 15 marzo 2007 e collocata in epigrafe a un saggio – sugli esiti prevedibilmente non positivi del Trattato di Lisbona – di Michele Ruta, raccolto in un fascicolo monografico della serie “Temi e problemi” de *Il Politico*<sup>12</sup>, rivista che ha dedicato all’Europa, alle sue vicende e alle sue istituzioni,

---

sulterebbe necessariamente dallo sforzo di operare un sintesi, in una dimensione più vasta, tra i problemi e le esigenze emerse dal dibattito elettorale ai livelli inferiori”.

<sup>10</sup> G. Vigo, *Introduzione* a F. Rossolillo, *Senso della storia e azione politica*, Vol. I, *op. cit.*, p. 28.

<sup>11</sup> F. Rossolillo, *Relazione al XXI Congresso del Mfe (Firenze, 21-23 marzo 2003)* in Id., *Senso della storia e azione politica*, Vol. I, *op. cit.*, p. 203. A questo passo fa riferimento anche G. Vigo in *Introduzione*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>12</sup> M. Ruta, *Perché fallisce Lisbona*, in S. Beretta, J. Ziller (a cura), *Nei labirinti dell’Europa*, *Il Politico* – Temi e problemi, settembre-dicembre 2008, pp. 108-32.

ben dodici dei suoi sessanta “Quaderni”. La frase è la seguente: “Sappiamo tutti cosa fare, solo che non sappiamo come fare per essere rieletti una volta che lo abbiamo fatto”<sup>13</sup>. La conclusione di Ruta non lascia dubbi. In controtendenza rispetto ad altri autori (Alesina-Giavazzi e Wolf, fra gli altri) egli ribadisce infatti, con eloquenti richiami einaudiani, la necessità di una riforma in senso federale dell’architettura *costituzionale* dell’Europa, come unico strumento efficace per contrastare gli effetti paralizzanti, sulle economie dei paesi membri o della maggior parte di essi, delle resistenze opposte dagli interessi costituiti. Sostiene infatti Ruta che “I gruppi di pressione nazionali prosperano in un ambiente chiuso creato da politiche economiche nazionali. Fare ripartire il processo di integrazione politica e istituzionale in Europa è la via per limitare l’influenza di interessi costituiti e per riportare l’Europa su un cammino di riforma e di maggiore crescita economica”<sup>14</sup>. Un ulteriore passo, anche questo collocato in epigrafe al saggio di Ruta, è dovuto a un altro grande europeista, Tommaso Padoa-Schioppa<sup>15</sup>. Da Ministro dell’economia del governo italiano, e riferendosi ai lavori dell’Eurogruppo, Padoa-Schioppa affermava, sempre nel 2007: “L’Eurogruppo sta prestando una sempre maggiore attenzione alle riforme strutturali ... . Tuttavia l’approccio ... si limita a comparare le esperienze fatte da diversi paesi, incoraggiando i ritardatari a imparare dai riformatori più attivi ... . Ciò che manca, io credo, è l’Unione”<sup>16</sup>. Il medesimo approccio ispira poi uno degli ultimi saggi di Padoa-Schioppa, l’intervista sulla crisi e le sue cause rilasciata a Beda Romano nel 2009<sup>17</sup>, nella quale si individua nello *short termism* (la “veduta corta” che dà il titolo al saggio) una determinante formidabile dello sfavorevole stato delle cose del continente. Uno dei capitoli più stimolanti di quell’intervista è intitolato appunto a *Integrazione e disgregazione* di un’Europa da individuare come “una dinamica: di geografia, istituzioni, funzioni”<sup>18</sup>: solo l’accettazione della prospettiva della dinamica, e

---

<sup>13</sup> Citazione da *The Economist*, 15 marzo 2007.

<sup>14</sup> M. Ruta, *Perché fallisce Lisbona*, op. cit., p. 132.

<sup>15</sup> Per una sintetica ricostruzione del profilo scientifico di Tommaso Padoa-Schioppa cfr. S. Rossi, *Tommaso Padoa-Schioppa economista*, Rivista italiana degli economisti (aprile 2011), pp. 3-7.

<sup>16</sup> Il passo è tratto da una conferenza stampa organizzata in occasione della riunione dell’Eurogruppo, a Bruxelles, il 27 febbraio 2007.

<sup>17</sup> T. Padoa-Schioppa, *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul Grande crollo della finanza*, Bologna, Il Mulino, 2009.

<sup>18</sup> T. Padoa-Schioppa, *ibidem*, p. 136.

non soltanto di quella dell'*acquis communautaire*, sarebbe infatti idonea a far compiere alla costruzione europea passi decisivi superando l'antinomia integrazione-disgregazione. E inoltre l'Europa appare come "un cantiere ancora aperto, un semilavorato che deve essere trasformato in prodotto finito ... . L'Europa in gran parte è ancora un oggetto, non un soggetto, della storia; ha debolezze congenite; ha il fascino acerbo dell'adolescente, ma non è adulta"<sup>19</sup>. È, quella di Padoa-Schioppa, la stessa "veduta lunga" che caratterizza tanti dei suoi interventi giornalistici, che il *Corriere della Sera* ha voluto raccogliere in volume<sup>20</sup>. In un articolo del 27 maggio 2002, dal titolo *Moneta, bilancio e regole europee. La tavola pitagorica*, nel tracciare un profilo della psicologia-tipo dei governanti, Padoa-Schioppa concludeva infatti: "Chi si accinge a governare si sente povero di strumenti, impedito a mantenere le promesse, quasi tradito. È troppo umano che il neoeletto veda nelle preesistenti leggi, nei vincoli costituzionali, nell'Europa ..., un ostacolo all'esercizio di quel potere che l'unzione democratica gli ha appena conferito, un'offesa al primato della politica. Il meno avvertito vede un'Europa impersonale e burocratica, crede che la democrazia abiti solo a Vienna o Parigi e non anche a Bruxelles. Ma non è l'Europa il fardello di chi si accinge a governare. Viene chiamato Europa quello che veramente è, più in generale, *il peso della realtà*, ossia quel passato che ogni governante scopre quando si mette al lavoro"<sup>21</sup>. Più avanti, in *Nazioni, comunità e mondo globale. Come ritrovare l'unione smarrita* del 19 giugno 2005, allargando lo sguardo dai governanti ai governati, Padoa-Schioppa scriverà che: "l'Unione europea si occupa dei problemi classici di una formazione statuale, con litigiosità e vizi propri della politica. Se ne occupa perché essa è già una formazione di tipo statuale: incompleta, imperfetta, ma reale. In oltre mezzo secolo essa ha emanato leggi, chiamato i cittadini al voto, riformato ordinamenti giuridici ed economici, cancellato frontiere, istituito la propria moneta. Lo Stato contemporaneo, però, è fondato sul concetto di nazione. Come un tempo intorno al re, così oggi intorno alla nazione, lo Stato ha organizzato interessi, risorse, apparati amministrativi, partiti. La nazione fattasi Stato si è rivelata un'idea infiamante, un surrogato della passione religiosa ... . Nell'elogio che se ne fa, lo Stato nazio-

<sup>19</sup> T. Padoa-Schioppa, *ibidem*, p. 121.

<sup>20</sup> T. Padoa-Schioppa, *Scritti per il Corriere 1984-2010*, Fondazione Corriere della Sera, 2011.

<sup>21</sup> T. Padoa-Schioppa, *ibidem*, p. 308.

nale è riproposto come aggregazione umana perfetta e intangibile; assicurerebbe democrazia, omogeneità di cultura, solidarietà sociale, sicurezza interna ed esterna, potenza nel mondo ... . Quell'elogio è, purtroppo, un misero inganno: l'ha svelato la tragedia europea del secolo scorso; lo svelano ogni giorno l'impotenza e l'assenza dei Paesi europei, ormai troppo piccoli per i problemi che il mondo pone"<sup>22</sup>.

3. Quanto ai contributi raccolti nel volume che dà conto delle discussioni del seminario del 2011 (cfr. nota 1), la loro ispirazione è marcatamente avversa (pur senza eccessi dottrinari) all'approccio intergovernativo allora e tuttora prevalente (e favorevole invece, per dirla con Paul De Grauwe, a procedure di decisione idonee a *internalizzare le esternalità*, che è poi il compito di ogni autentica azione di governo): sembra quasi aver tratto vigore dall'ambiente intellettuale, quello pavese, nel quale l'incontro si era svolto.

Alberto Botta in particolare (il cui contributo, come quello di Silvio Beretta, non era stato oggetto di discussione) propone un modello analitico utile a contrastare l' "ortodossia della virtù" prevalente in Europa, inquadrando in una prospettiva post-keynesiana (*à la Minsky*) la relazione fra crisi dei debiti sovrani e instabilità finanziaria. Le misure di salvataggio attuate a favore di istituzioni finanziarie in difficoltà darebbero luogo, nell'opinione dell'autore, a comportamenti di mercato riconducibili alla categoria delle *self-fulfilling expectations*, innescando in successione "fuga" dai titoli pubblici, aumento dei rendimenti, aggravamento della gestione del debito, "avvitamento" recessivo del sistema. Nel tentativo di rassicurare i mercati si finirebbe con il porre in essere politiche di bilancio restrittive, e queste determinerebbero un ulteriore appesantimento dei conti pubblici a danno delle prospettive di crescita del sistema; il perseguimento dell'obiettivo della crescita richiederebbe, all'opposto, politiche *espansive*<sup>23</sup> indirizzate al miglioramento di produttività e competitività, ma queste risultano inattuabili proprio in ragione delle loro prevedibili conseguenze sui comportamenti degli operatori. Gli *eurobond*, in quanto strumento di *integrazione fiscale* fra i membri dell'Unione, indispensabile all'attuazione di politiche di bilancio intese a contrastare le conseguenze reali delle crisi finanziarie promuovendo la crescita di lungo periodo, determinerebbero

<sup>22</sup> T. Padoa-Schioppa, *ibidem*, pp. 504-5.

<sup>23</sup> Per un approfondimento nella medesima linea, e con riferimento all'Italia, cfr. R.R. Canale, O. Napolitano, *The Recessive Outcomes of Emu Policies: Analysis of the Italian Experience, 1998-2008*, Studi economici, n. 104 (2011), pp. 89-111.

– e simboleggerebbero – proprio quella *discontinuità istituzionale* che (in quanto manifestazione della “volontà irremovibile di preservare la moneta unica” pubblicamente auspicata dal Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco<sup>24</sup>) è condizione indispensabile per superare l’*asimmetria strutturale* caratteristica dell’attuale assetto istituzionale dell’Unione: un’esperienza costituente davvero singolare infatti, quella europea, caratterizzata dal fatto di prefiggersi la Costituzione come *obiettivo* e non invece, come nell’esperienza statunitense, di farvi riferimento come *presupposto*. Su tale assetto, ripercorrendo le vicende più significative delle istituzioni monetarie e di bilancio dell’Europa, si sofferma nel suo contributo Dario Velo, sottolineando come quella singolarità costituisca il cuore vero del problema, oltre che un potente fattore di vantaggio a favore degli Stati Uniti nei confronti dell’Europa: la risposta statunitense alle situazioni di crisi risulta infatti, come mette in evidenza Alberto Majocchi, più incisiva e tempestiva in ragione della coincidenza di un processo decisionale federale – non confederale, e come tale governato dalla logica del “coordinamento”, strutturalmente inidonea a fare fronte a situazioni di urgenza – e dall’assenza dei vincoli unanimistici che tuttora regolano, in Europa, gli interventi in materia fiscale. Riferendosi in particolare a De Grauwe, ma anche a Sen, Majocchi sottolinea l’onerosità dei vincoli che i comportamenti dei mercati finanziari impongono ai paesi (ad esempio la Spagna) che partecipano a una Unione monetaria, rispetto a quelli (ad esempio il Regno Unito) che mantengono il controllo della moneta nella quale emettono i propri titoli di debito.

Al tema degli *eurobond*, strumento finalizzato alla provvista di risorse finanziarie necessarie alla realizzazione di un piano di rilancio della produttività e della competitività dell’Europa e alla produzione di quei “beni pubblici europei” che sono condizione della sua crescita (da progettare congiuntamente alla garanzia di adeguate risorse di bilancio *proprie* a favore dell’Unione), sono dedicati gli ulteriori tre saggi del volume. Quello di Marcello Messori ripercorre le crisi di alcuni debiti sovrani europei e la conseguente attivazione di meccanismi *europei* di stabilizzazione finanziaria (EFSM, EFSF, ESM) sottolineandone l’inadeguatezza a risolvere i problemi del problema del “debito sovrano europeo” in situazioni di permanenti tensioni di mercato e di difficoltà crescenti in settori rilevanti di alcuni sistemi bancari. Viene

---

<sup>24</sup> Banca d’Italia, *Considerazioni finali*, Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma, 31 maggio 2012, p.15.

proposta, come soluzione *strutturale*, l'istituzione di una *European Debt Agency* (EDA) sostitutiva tanto dell'EFSS quanto dell'ESM e operante secondo regole (di particolare interesse risulta il proposto meccanismo dell'*asta inversa*) per quanto possibile "di mercato", idonee a massimizzare la compatibilità fra gli interessi – tuttora divergenti – dei paesi "periferici" e di quelli dei paesi "centrali", di quelli del Sud e di quelli del Nord dell'Europa. Nel suo contributo Vincenzo Visco ribadisce invece la proposta di attivare un Fondo, distinto dai bilanci pubblici dei singoli paesi, per gestire l'extra-debito determinato a loro carico dalla crisi finanziaria, "sterilizzandone" quindi le conseguenze, particolarmente quelle recessive: al Fondo sarebbe affidato, sulla base di entrate proprie derivanti dal gettito di un'imposta sulle transazioni finanziarie, sia il compito di gestire "collettivamente" e autonomamente una quota dei debiti sovrani, sia quello di fare fronte alle necessità di ricapitalizzazione di istituti bancari. Il saggio di Jacques Ziller, infine, propone precisazioni semantiche a proposito del termine *eurobond*, sottolineando la scarsa attenzione della letteratura giuridica nei confronti delle problematiche a esso collegate: il consiglio terminologico di Ziller – di riferire cioè ciascuna eventuale emissione al *nome* del paese emittente – così come il richiamo alla necessità di procedere (in caso di attivazione) a una riforma sostanziale dei Trattati, riconduce il problema alla sua sostanza *politica*, che sarà oggetto di una dichiarazione esplicita contenuta proprio nelle *Considerazioni finali* del Governatore Visco del 2012: l'impossibilità cioè di perseguire l'obiettivo *eurobond*, equivalente alla "mutualizzazione" dei debiti sovrani degli Stati membri, in assenza di una politica del tesoro comune, anzi di un *Tesoro* comune<sup>25</sup>.

4. Veniamo ora al secondo dei due incontri, quello con Giorgio La Malfa e con il Keynes dei *Two Memoirs*, che La Malfa ha "restituito" agli ascoltatori nella conferenza-seminario tenuta alla fine del 2012 ri-

---

<sup>25</sup> Sul tema generale delle prospettive dell'integrazione europea cfr. il saggio, precedente la crisi dei *subprime*, di R. Di Quirico, *L'euro, ma non l'Europa. Integrazione monetaria e integrazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2007, e in particolare il capitolo conclusivo *L'integrazione monetaria come elemento di deintegrazione politica?*, pp. 267-76, dove si sostiene (pp. 275-6) che "in mancanza di shock esogeni tali da rendere l'integrazione politica e militare una priorità ineludibile, allora il raggiungimento di un'integrazione politica completa sarebbe alquanto improbabile ed il mantenimento dell'attuale livello d'integrazione potrebbe essere a rischio ... sembra dunque che, perlomeno nei prossimi anni, non solo non avremo l'Europa, ma continuare ad avere l'euro in tutti i paesi che l'hanno adottato sarà già un buon risultato".

proponendo, in particolare, il saggio originariamente intitolato *Dr Melchior: A Defeated Enemy*<sup>26</sup>. L'odierno consolidarsi, fra i *policy makers* ma altresì nella stampa e nell'opinione pubblica, dell' "ortodossia della virtù" come regola aurea di governo dei sistemi economici, al quale si è fatto cenno sopra, rende (inevitabilmente e anche per reazione) la rivisitazione di Keynes un esercizio illuminante e salutare. Di particolare utilità si rivela, a questo fine, la prima delle due memorie riproposte, letta da Keynes il 2 febbraio 1921 ai membri del *Memoir Club*, il circolo fondato l'anno prima a Cambridge e che si richiamava al *Bloomsbury Group*. Vi si rievoca – attraverso la figura del banchiere ebreo Melchior, negoziatore tedesco alla Conferenza di pace di Parigi e al pari di Keynes anzitempo dimissionario dall'incarico – le drammatiche vicende che, in un turbinio di riunioni susseguitesi fra treni e alberghi da Treviri a Parigi, da Lussemburgo a Spa a Bruxelles, portano nel 1919 alla definizione delle condizioni di pace fra i paesi belligeranti. Rappresentante del Tesoro britannico in seno al Supremo consiglio economico fino al 7 giugno di quell'anno, Keynes visse e contribuì a condurre dalla parte dei vincitori – pur criticandone aspramente metodi e risultati, dei quali prevede le catastrofiche conseguenze<sup>27</sup> – le infinite discussioni sui termini economici degli accordi (riparazioni, oro, prestiti, flotta tedesca da consegnare, approvvigionamenti alimentari da convogliare verso la Germania sconfitta nonché modalità e combinazioni diverse dei medesimi elementi) in un clima politico condi-

---

<sup>26</sup> J.M. Keynes, *Dr Melchior: A Defeated Enemy* in J.M. Keynes, *The Collected Writings*, vol. X, *Essays in Biography*, London, Macmillan, 1972, pp. 385-451.

<sup>27</sup> In apertura del sesto (e penultimo) capitolo di *The Economic Consequences of the Peace* pubblicato nel dicembre 1919 (The Royal Economic Society, 1971) Keynes scriverà infatti che "Il trattato non contiene norme utili alla riabilitazione economica d'Europa: nulla che giovi a mutare in buoni vicini gli Imperi centrali sconfitti, né a stabilizzare i nuovi Stati europei, né a recuperare la Russia; nemmeno promuove in alcun modo un patto di solidarietà fra gli stessi Alleati; nessun accordo è stato raggiunto a Parigi per restaurare le dissestate finanze di Francia e Italia, o per aggiustare i sistemi del Vecchio mondo e del Nuovo. A queste cose il Consiglio dei Quattro non ha prestato attenzione, preoccupandosi d'altro: Clemenceau di schiacciare la vita economica del suo nemico, Lloyd George di giungere a un accordo e di riportare in patria qualcosa che riscuotesse plauso per una settimana, il presidente Wilson di non far niente che non fosse giusto e retto. È straordinario come il fondamentale problema economico di un'Europa che languiva di fame e si sgretolava davanti ai loro occhi sia la sola questione su cui fu impossibile suscitare l'interesse dei Quattro. La loro principale escursione in campo economico ha riguardato la questione delle riparazioni, e l'hanno risolta come un problema di teologia, di politica, di artifici elettorali, da ogni punto di vista tranne quello del futuro economico degli Stati di cui avevano in mano i destini" (trad. it., *Le conseguenze economi-*

zionato dall'arroganza irresponsabile dei francesi e dall'ondivaga irresolutezza degli anglo-americani<sup>28</sup>, a illustrare la quale basti la descrizione che Keynes fa di qualche *concreta* motivazione statunitense quando riferisce dell'entusiastica disponibilità di Wilson nei confronti dei rifornimenti alimentari da avviare verso la Germania. "Il presidente Wilson – ricorda Keynes – ...si profuse in nobili e retorici sforzi... . Egli confidava nel fatto che ... il ministero delle Finanze francese ritirasse le sue obiezioni, poiché occorreva fronteggiare i grandi problemi posti dal bolscevismo e dalle forze che minacciavano di condurre la società alla dissoluzione ... ma le motivazioni degli uomini sono spesso ambigue. Al suo fianco c'era Hoover [Herbert Hoover, in seguito presidente degli Stati Uniti, era allora *US Food Administrator, n.d.r.*] ... che ... aveva promesso agli agricoltori americani un prezzo minimo per la carne di maiale, causandone la sovrapproduzione, con il conseguente crollo dei prezzi. Il Congresso si era rifiutato di stanziare i fondi necessari per mantenere la promessa ... . Gli americani hanno proposto che si riversino sulla Germania i grandi stock di pancetta di bassa qualità in nostro possesso, e li si rimpiazzino con stock più freschi e vendibili. Dal punto di vista alimentare sarebbe chiaramente un buon affare per noi ... . La situazione è curiosa. L'embargo nei confronti dei paesi neutrali sta per essere revocato e la Germania potrà presto rifornirsi di grassi su scala molto generosa. È necessario sconfiggere il bolscevismo e dare il via a una nuova era. Al Supremo Consiglio di guerra il presidente Wilson è stato molto eloquente circa la necessità di un'azione tempestiva in linea con questi principi. *Ma, in realtà, a ispirare le sue parole sono le abbondanti e costose scorte di carne di maiale, da scaricare a ogni costo su qualcuno, nemici o alleati che siano.* I

---

*che della pace*, Milano, Adelphi Edizioni, 2007, pp. 181-2). Più oltre (p. 212) Keynes ammonirà: "Se miriamo deliberatamente a impoverire l'Europa centrale, la vendetta, oso predire, non si farà attendere. Niente potrà allora ritardare a lungo quella finale guerra civile tra le forze della reazione e le convulsioni disperate della rivoluzione, rispetto alla quale gli orrori della passata guerra tedesca svaniranno nel nulla, e che distruggerà, chiunque sia il vincitore, la civiltà e il progresso della nostra generazione".

<sup>28</sup> Si noti che ancora nel 1933 – Hitler era Cancelliere da qualche mese – proprio il problema del debito tedesco, nel contesto dei rapporti fra Stati Uniti e Germania, era in testa alle preoccupazioni del presidente Roosevelt appena insediato: il suo recupero era quindi il principale fra gli obiettivi assegnati al nuovo ambasciatore a Berlino William E. Dodd, un professore di Storia nell'Università di Chicago nominato nel giugno di quell'anno. Alla vicenda di Dodd è dedicato il saggio di E. Larson, *In the Garden of Beasts: Love, Terror, and an American Family in Hitler's Berlin*, New York, Crown Publishers, 2011.

*sogni di Hoover pullulano di maiali, ed egli si dichiara pronto a tutto pur di scacciare l'incubo [corsivo non nel testo...n.d.r.]*<sup>29</sup>. E di seguito, nel riferire di un accalorato intervento di Lloyd George a favore dello sblocco dei rifornimenti alla Germania, Keynes osserverà che: “Era in gioco l'onore degli Alleati. Le condizioni dell'armistizio prevedevano che questi ultimi consentissero alla Germania di procurarsi derrate alimentari. I tedeschi avevano accettato clausole sufficientemente severe, e le avevano quasi sempre rispettate, ma finora non una sola tonnellata di cibo era stata inviata in Germania. Alla flotta tedesca si era addirittura impedito di andare a pescare un po' di aringhe ... . Si permetteva che i tedeschi soffrissero la fame, mentre centinaia di migliaia di tonnellate di viveri giacevano a Rotterdam ... . *Si stava seminando odio per il futuro, e si creavano i presupposti di una situazione drammatica non tanto per i tedeschi quanto per gli stessi Alleati* [corsivo non nel testo, n.d.r.]”<sup>30</sup>.

Fra intransigenze vendicative, equilibrismi diplomatici e interessi inconfessabili spiccava tuttavia, dando origine a un sodalizio che sarebbe durato oltre i rispettivi mandati (e le rispettive dimissioni) proprio la figura del banchiere Melchior, del quale Keynes scriverà che “parlava in tono pacato e senza pause, offrendo una straordinaria impressione di sincerità. Il suo compito più arduo ... era quello di tenere a freno i colleghi [gli altri membri della delegazione tedesca, n.d.r.] ..., sempre pronti a intervenire a sproposito con appelli indecorosi, o con bugie ... così sciocche che non avrebbero ingannato il più stupido degli americani. *Questo ebreo ... era il solo depositario della dignità degli sconfitti* [corsivo non nel testo...n.d.r.]”<sup>31</sup>: incontrandolo di nuovo ad Amsterdam nell'ottobre del 1919 (Keynes era già tornato a Cambridge e Melchior aveva rifiutato per ben due volte la nomina a Ministro delle finanze del nuovo Stato tedesco) scriverà di lui: “Capii ... fino in fondo quanto fosse intransigente, un moralista rigoroso e onesto, un adoratore delle Tavole della Legge, un rabbino. La violazione della promessa e della disciplina, il venir meno del comportamento onorevole, il tradimento degli accordi da una parte e l'insincera accettazione, dall'altra, di condizioni impossibili da rispettare, *la Germania colpevole di essersi assunta impegni che non era in grado di mantenere quasi quanto gli Alleati erano colpevoli di aver imposto condizioni che*

<sup>29</sup> J.M. Keynes, *Le mie prime convinzioni*, op. cit, p. 53.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 61.

*non avevano diritto di esigere* [corsivo non nel testo, *n.d.r.*] ... : erano queste offese al Verbo che lo ferivano tanto”<sup>32</sup>.

Dal ritratto, amichevole e quasi complice, che Keynes traccia del “nemico sconfitto” Melchior, come dall’intero racconto della sua esperienza di negoziatore, emergono, di Keynes, non soltanto la straordinaria attitudine a essere protagonista di esperienze drammatiche di “gestione” di rapporti internazionali successivi a eventi bellici (protagonista senza successo dopo il primo conflitto mondiale, come lo sarà con largo ma non pieno successo dopo il secondo), ma anche la sua convinzione della necessità di *relazioni cooperative* fra gli Stati, particolarmente fra quelli *europei*, per l’organizzazione pacifica della convivenza universale, in fondo quella stessa superiore finalità di “governo razionale del mondo”, che necessita di una “cultura politica dell’unità del genere umano”, alla quale si è fatto cenno in apertura con riferimento al pensiero federalista di Mario Albertini<sup>33</sup>. Tale convinzione, drammaticamente rafforzata dall’esperienza del negoziato che si concluderà con la “pace cartaginese” del 1919, emergerà immediatamente, e con rinnovata chiarezza, ne *Le conseguenze economiche della pace* redatte di getto dopo il ritorno a Cambridge. “Ben pochi di noi – scriverà nel capitolo introduttivo – si rendono conto appieno del carattere fortemente insolito, instabile, complicato, incerto, temporaneo dell’organizzazione economica con cui l’Europa occidentale è vissuta nell’ultimo mezzo secolo. Consideriamo naturali, permanenti, sicuri, alcuni dei più singolari e temporanei nostri vantaggi recenti, e ci regoliamo nei nostri piani di conseguenza. Su questa base precaria e ingannevole progettiamo miglioramenti sociali e allestiamo piattaforme politiche, coltiviamo le nostre animosità e le nostre particolari ambizioni”<sup>34</sup>. Poco oltre, nel riandare con la mente alle trattative di pace, osserverà che “I lavori di Parigi avevano tutti quest’aria di straordinaria importanza e irrilevanza insieme. Le decisioni sembravano gravide di conseguenze per il futuro della società umana; eppure l’aria bisbigliava che il verbo non era carne, che esso era futile, insignificante, inefficace, dissociato dai fatti; e si aveva fortemente l’impressione ... di eventi marcianti alla loro conclusione destinata, ininfluenzati dalle elucubrazioni degli statisti riuniti a consiglio”<sup>35</sup>. Avviandosi verso la conclusione dello stesso saggio, *e riferendosi alle prospettive dell’Europa nel suo comples-*

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>33</sup> Cfr. nota 5.

<sup>34</sup> J.M. Keynes, *Le conseguenze economiche della pace*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 19.

so, Keynes scriverà poi che “L’Europa è il più denso aggregato di popolazione della storia del mondo. Questa popolazione è abituata a un tenore di vita relativamente alto, nel quale alcuni settori di essa si aspettano anche adesso un miglioramento anziché un declino ... . La fame, che genera in alcuni apatia e un inerme scoramento, spinge altri temperamenti a un’isterica instabilità nervosa e al furore della disperazione. E nella loro angoscia costoro possono abbattere quel tanto di organizzazione che resta e sommergere la civiltà stessa nel tentativo disperato di soddisfare i prepotenti bisogni individuali. Questo è il pericolo contro il quale tutte le nostre risorse e coraggio e idealismo devono adesso collaborare”<sup>36</sup>. Concludendo infine con l’auspicio di un intervento finanziario a favore dell’Europa, un *prestito internazionale* che a quel tempo solo gli Stati Uniti avrebbero potuto concedere, individuerà proprio nei particolarismi europei una delle principali obiezioni che sarebbero state inevitabilmente suscitate da tale intervento. Infatti “Niente garantisce che l’Europa farà buon uso di aiuti finanziari o che non li sperpererà, trovandosi da qui a due o tre anni a mal partito come adesso: Klotz [era il negoziatore francese alle trattative di pace, *n.d.r.*] ... impiegherà il denaro per rimandare ancora un po’ il giorno della tassazione, Italia e Jugoslavia se ne serviranno per azzuffarsi, la Polonia lo dedicherà ad assolvere verso tutti i vicini al ruolo militare che la Francia le ha destinato, le classi dirigenti rumene spartiranno tra loro il bottino ... . Se io avessi influenza presso il Tesoro statunitense non presterei un centesimo a nessuno degli attuali governi europei ... . Ma se ... i popoli europei ... ripudieranno i falsi idoli sopravvissuti alla guerra, e sostituiranno in cuor loro all’odio e al nazionalismo che ora li possiede pensieri e speranze di felicità e solidarietà della famiglia europea: allora la naturale pietà e l’amore filiale dovrebbero indurre il popolo americano a mettere da parte ogni meschina obiezione di vantaggio privato, e a completare, salvando l’Europa da se stessa, l’opera iniziata salvandola dalla tirannia della forza”<sup>37</sup>. Riferendosi inoltre alla ragnatela di relazioni di debito-credito che caratterizzava in quel dopoguerra i rapporti reciproci fra alleati e fra questi e gli ex-avversari (“La Germania deve un’enormità agli Alleati; gli Alleati devono un’enormità alla Gran Bretagna; e la Gran Bretagna deve un’enormità agli Stati Uniti”<sup>38</sup>), Keynes osservava che “L’intera situazione è artificiosa, fuorviante e vessatoria al massimo grado. Non riusciremo più a fare

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 182-3.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 223-4.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 220.

un passo se non districhiamo le gambe da questi ceppi cartacei. Un falò generale è una necessità così impellente, che se non vi provvediamo in modo ordinato e benigno, senza fare grave ingiustizia a nessuno, il falò quando infine avrà luogo diventerà un incendio che può distruggere molte altre cose insieme ... *la persistenza, su scala enorme, di debiti intergovernativi presenta speciali pericoli suoi propri* [corsivo non nel testo, n.d.r.]”<sup>39</sup>.

5. I riferimenti ai testi keynesiani del 1919 e del 1921 ben si prestano a una lettura che, pur evitando le analogie forzate e le simmetrie imprudenti che oscurerebbero le macroscopiche differenze (da una parte un conflitto mondiale appena concluso, dall'altra una costruzione europea che, pur successiva a quell'ulteriore conflitto che Keynes aveva preconizzato, è nata e si è sviluppata in tempi di pace continentale), prenda tuttavia consapevolezza di qualche significativa *regolarità*, utile a individuare percorsi operativi adeguati *anche* all'odierna crisi dell'Europa. L'esistenza di analogie non sembra contestabile. L'*instabilità* della costruzione europea è infatti connaturata all'approccio funzionalista che tuttora la governa e che la rende, per dirla con il Keynes del 1919, *insolita, complicata, incerta* e perciò *temporanea*<sup>40</sup>, nel senso (attuale) di *reversibile* fino al suo completamento federale. Altrettanto agevole è inoltre constatare quanta somiglianza esista fra i lavori della Conferenza di Parigi, nel contempo *importanti e irrilevanti* agli occhi di Keynes, e la fitta sequenza dei “vertici” europei di oggi, modalità di decisione per altro connaturata all'approccio intergovernativo tuttora prevalente. Allo stesso modo colpisce l'analogia fra l'immagine di un'Europa già allora assuefatta a livelli di benessere comparativamente elevati, e quindi poco incline ad accettare pacificamente arretramenti nel tenore di vita, e i ricorrenti timori di rottura della *coesione sociale* che accompagnano le odierne situazioni di crisi e che sono conseguenza *anche* delle misure restrittive di norma attuate per fronteggiarle. I particolarismi “nazionali” infine (effetto e causa, oggi, del perdurare dell'approccio funzionalista) ostacolano sistematicamente ogni intervento “cooperativo” sia quello *esterno* all'Europa (in quanto promosso dagli Stati Uniti, come auspicava Keynes nel primo dopoguerra), sia quello *interno* in quanto deciso (come oggi accade) dal sistema delle istituzioni europee. Precarietà istituzionale, scarsa funzionalità dei processi decisionali, vi-

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 220-1.

<sup>40</sup> Cfr. nota 34.

schiosità sociale e propensione degli Stati membri a comportamenti divergenti costituivano quindi allora, e rimangono oggi, tratti distintivi dell'Europa: se si è affievolita l'eco drammatica di un conflitto appena concluso (ma che non è stato l'ultimo), resta profonda la preoccupazione per le prospettive del processo di unificazione, per la natura potenzialmente cumulativa dei divari interstatali e per le conseguenze che questi determinano su modalità e tempi di "governo" della crisi, che quei divari condizionano e dai quali sono a loro volta condizionati.

Osserva Michael Spence in un recente saggio che "L'equilibrio non cooperativo ... è un sistema positivo, a patto che esista un'entità governativa credibile che persegua, anche se in modo imperfetto, l'interesse comune o collettivo [corsivo non nel testo, n.d.r.] ... È quello che fa lo Stato, in modi diversi"<sup>41</sup>. E prosegue constatando che "Nell'economia globale, l'elemento quasi del tutto assente è un governo mondiale efficace, in grado di perseguire l'interesse comune"<sup>42</sup>, che cioè, in un contesto "di mercato" e limitatamente all'ambito economico, 1) garantisca il rispetto dei contratti, 2) individui le esternalità nonché le "insufficienze" di mercato derivanti da divari e da asimmetrie informativi e assuma al riguardo i provvedimenti di sua competenza, 3) fornisca i beni comuni la cui produzione non sarebbe altrimenti garantita. In un mondo *multispeed* in cui le istituzioni finalizzate a "produrre" comportamenti cooperativi sono, a dir poco, carenti, rileva in misura particolare la presenza di entità politico-istituzionali, di "aggregati di nazioni", la cui presenza minimizzi, e comunque riduca, l'*instabilità* connaturata al sistema. È questo l'ordine di considerazioni che rende l'esperimento europeo così strategico per gli equilibri mondiali: date le *dimensioni* dell'Unione quando questa sia considerata come un'entità unitaria e dato l'elevato grado di *integrazione* della sua economia considerata come un *aggregato*, l'Europa si presenta infatti come un *potenziale produttore di stabilità*, un partecipante strategico a un auspicabile "gioco cooperativo" planetario. L'Europa in quanto Unione europea, tuttavia, *non* possiede (ancora) le caratteristiche idonee a candidarla con successo a tale ruolo. Non può quindi concorrere alla produzione di relazioni cooperative globali dal momento che, a oggi, non le ha prodotte neppure al proprio interno in

---

<sup>41</sup> M. Spence, *The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multi-speed World*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011 (trad. it., *La convergenza inevitabile. Una via globale per uscire dalla crisi*, Roma-Bari, Editori Laterza 2012, p. 314 della trad.it.).

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 314-5.

misura adeguata ad assicurare la propria stessa sopravvivenza e quella degli obiettivi finora raggiunti (in particolare l'euro). L'Unione è oggi perciò, oggettivamente, un *produttore di instabilità* sia interna che esterna, particolarmente in un contesto di crisi: lo è perché la sua architettura istituzionale è incompleta e quindi fragile, essendo stata "costruita" con spirito di cautela, riflesso di una diffidenza originaria fra gli Stati membri, perché è dotata di una Banca centrale mono-obiettivo e perché gli Stati nazionali che la compongono sono politicamente responsabili di fronte ai propri cittadini elettori, ma sono limitati dai vincoli europei quando si tratta di proporsi obiettivi in termini di occupazione e di sviluppo, obiettivi che l'Unione, in quanto tale, non è in grado di perseguire *in proprio* in misura adeguata alle necessità<sup>43</sup>.

6. Quale è, per concludere recuperando il nostro tema di apertura, la rilevanza degli *eurobond* per le argomentazioni sviluppate in questa nota? Le ragioni della rilevanza di tali strumenti finanziari sono già tutte contenute nelle pagine che precedono, e particolarmente nei paragrafi 3 e 5. La sintesi di tali ragioni sta tuttavia nella caratteristica degli *eurobond*<sup>44</sup> di rendere manifesti, quando fossero attivati *e in virtù della loro stessa esistenza*, i progressi compiuti dall'Unione nella direzione del proprio *completamento*, cioè dell'*integrazione fiscale* fra i paesi membri, assicurando alla politica di bilancio *europea* risorse adeguate, e correggendo quindi l'asimmetria che attualmente caratterizza la "scatola degli attrezzi" a disposizione dell'Unione e delle sue istituzioni: l'attuale attribuzione di tali strumenti a livelli/istituzioni di decisione differenti (Unione, Banca centrale, Stati) e il sistema di vincoli e di competenze che ne regolano il funzionamento sono infatti *incompatibili* con un conseguimento soddisfacente di alcuni fra gli obiettivi che sono argo-

---

<sup>43</sup> Questo, in sintesi, lo scoraggiante giudizio sullo stato dell'Europa all'inizio del nuovo secolo che lo stesso Giorgio La Malfa aveva formulato quando il cammino verso l'Unione monetaria europea era già sostanzialmente concluso e meno di due anni la separavano dall'introduzione materiale della nuova moneta, con conseguente cessazione del corso legale delle valute preesistenti. Cfr. G. La Malfa, *L'Europa in pericolo. La crisi dell'Euro*, Bagno a Ripoli, Firenze, Passigli Editori, 2011, *passim*, in particolare pp. 141-5.

<sup>44</sup> Si prescinde qui del tutto dalle pur significative *differenze* che caratterizzano le diverse proposte formulate in tema di emissione di *eurobond*, a partire da quella originaria di Jacques Delors del 1989, alla quale hanno fatto seguito le relazioni del *Gruppo Giovannini* costituito nel 1996. Per una documentata rassegna critica delle principali proposte, particolarmente di quelle formulate da De Grauwe e Moesen, Delpla e von Weizsäcker, Hellwig e Philippon si rinvia a D. D'Amico, *Dei diversi usi degli eurobonds*, Il Politico, n. 2 (2013), pp. 64-91.

mento della funzione del benessere sociale continentale e che sono specificati all'art. 2 del Trattato di Roma, che recita: "La Comunità ha il compito di promuovere ... mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni ..., uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, ... una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, ... il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri". Il fatto che già negli articoli del Trattato immediatamente seguenti (precisamente nell'art. 3A) e nei Trattati successivi l'"orientamento alla stabilità" abbia assunto rilevanza prioritaria nulla toglie né alla portata *politica* di quella dichiarazione né alla necessità *tecnica* della *simmetria* fra gli strumenti di politica macroeconomica. Rilievo primario avrebbe inoltre il progressivo formarsi sia di un mercato unificato di titoli sovrani denominati in euro, sia di uno *stock* di debito pubblico *europeso*, che rafforzerebbe l'efficacia degli strumenti di intervento a disposizione dell'Unione potenziando i canali di trasmissione dei loro effetti, analogamente a quanto accade a livello dei singoli Stati. L'asimmetria attuale, fra strumenti di intervento e fra livelli di decisione, accentua invece le spinte centrifughe, *divaricando* ulteriormente gli Stati membri (una delle manifestazioni più preoccupanti di tale divaricazione è la tendenza alla frammentazione dei mercati finanziari della zona euro, cioè alla loro *rinazionalizzazione*), specie quando shock esogeni si sovrappongano a squilibri strutturali già presenti e non superati. L'obiettivo prioritario dei decisori dovrebbe essere, all'opposto, quello di rafforzare ogni istituzione idonea a *internalizzare le esternalità in vista della produzione di beni pubblici transnazionali* quali, ad esempio, la sicurezza e la stessa crescita continentale. L'"ortodossia della virtù" oggi corrente appare invece un potente promotore di comportamenti *non cooperativi*, quasi un incentivo prima alla produzione e poi alla proliferazione proprio di quelle *esternalità negative* contro il prevalere delle quali Keynes si era invano battuto nel primo dopoguerra dello scorso secolo.

*Silvio Beretta e Alberto Botta*

## Le discussioni

---

### LE “QUATTRO UNIONI” E GLI “ACCORDI CONTRATTUALI PER LE RIFORME STRUTTURALI” DOPO IL CONSIGLIO EUROPEO DEL 19 E 20 DICEMBRE 2013

Per quanto possa apparire paradossale, il governo economico dell'UE e le risorse, pubbliche e private, messe a disposizione delle politiche europee, si stanno rafforzando. Questo processo riguarda però solo i paesi dell'eurozona, per i quali la moneta europea rappresenta un bene pubblico non solo da difendere, ma anche rafforzare. L'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (MES) e l'unione bancaria comporteranno un esborso fino a 755 miliardi di euro: 80, sui 700 previsti, già versati dagli Stati a titolo di capitale per il MES e 55 che saranno messi a disposizione dalle banche europee nell'arco dei prossimi dieci anni per finanziare il *Single Resolution Fund* (SRF), una dotazione, quest'ultima, almeno pari a quella della *Federal Deposit Insurance Company* (FDIC) americana. Il limite grave di questo processo è l'assenza di un parallelo rafforzamento della democrazia europea, senza il quale il deficit di legittimità non sarà colmato e le forze euroscettiche e populiste si rafforzeranno ulteriormente, mettendo in pericolo quanto finora è stato costruito. Qui di seguito, si prova a fare il punto sulle “quattro unioni”, dopo il Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013.

*Le “quattro unioni”.*

Il documento presentato al Consiglio europeo del 5 dicembre 2012 (“Verso un'autentica unione economica e monetaria”) elenca le “quattro unioni” secondo un piano a tappe, condiviso da tutte le istituzioni europee. Si tratta dell'unione bancaria, fiscale, economica e, infine, politica, da realizzarsi in successione. La prima delle “unioni”, quella bancaria, a sua volta, è stata declinata in tre fasi distinte: l'istituzione

di un'autorità di vigilanza unica, del meccanismo per le risoluzioni bancarie e del *Single Resolution Fund* (SRF). L'unione bancaria dovrebbe porre fine al legame tra banche e debito sovrano, in quanto le prime tendono ad acquistare prevalentemente titoli pubblici emessi dallo Stato cui appartengono: pertanto, se quest'ultimo incorre in finanze insostenibili, il rischio di insolvibilità si trasferisce automaticamente al sistema bancario, mettendo in moto un pericoloso circolo vizioso. Il Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, dopo l'istituzione del *Single Supervisory Mechanism* (SSM) in capo alla BCE, ha deciso di dar vita al *Single Resolution Mechanism* (SRM) e al *Single Resolution Fund* (SRF) che dovrebbe partecipare alla copertura di parte delle perdite delle banche in difficoltà finanziarie. Le istituzioni dell'unione bancaria riguardano i paesi dell'eurozona e quelli che non ne fanno ancora parte, ma che decidono di parteciparvi attraverso accordi di cooperazione. Un punto importante dell'accordo riguarda proprio lo SRF, la cui dotazione finanziaria sarà alimentata da un prelievo sui depositi assicurati e versato dalle banche dei paesi partecipanti al meccanismo. Il funzionamento dello SRF sarà deciso sulla base di un accordo intergovernativo da concludersi entro il marzo di quest'anno. Nel frattempo, entreranno in funzione dei "compartimenti nazionali" dello SRF, che si fonderanno progressivamente nell'arco di dieci anni<sup>1</sup>. Questo è l'elemento di forte debolezza dell'accordo, soprattutto se si tiene conto che la crisi finanziaria non è ancora del tutto superata: i tempi dovranno essere anticipati. Questi punti di debolezza non devono comunque mettere in secondo piano due decisioni importanti che sono state prese. La prima è che con lo SRF i governi si sono messi d'accordo sulla mutualizzazione dei rischi. Non è ancora la mutualizzazione dei rischi che coinvolge i cittadini europei in quanto tali e che troverebbe la sua espressione istituzionale nell'introduzione di un'imposta europea, ma è un passo importante in questa direzione. In secondo luogo, con la decisione di far pagare, sia pure in misura contenuta, i privati, s'intende far partecipare anche il mercato, e non solo il potere pubblico, al costo del risanamento bancario<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Council of the European Union, 17602/13, Presse 564.

<sup>2</sup> L'unione bancaria europea prevede che, nel periodo di transizione alla nascita del *Single Resolution Fund*, se i prelievi sui depositi che le banche dovranno versare al Fondo non sono sufficienti, si possa far ricorso a finanziamenti-ponte nazionali (garantiti dai prelievi sui depositi bancari), o a finanziamenti da altri paesi, o ai finanziamenti dal MES. In ogni caso, il Fondo interverrà solo nella misura del 5% degli attivi della banca in difficoltà, ma solo dopo che gli azionisti della banca e altri creditori non coperti dalla ga-

Alcuni commentatori hanno fatto notare che restano aperti altri problemi e che la scelta europea di unione bancaria sembra meno radicale di quella approvata dagli USA alla fine del 2013 e che prevede una chiara separazione dell'attività di banca commerciale e di deposito da quella di banca d'investimento<sup>3</sup>. Questo costituisce un punto di oggettiva debolezza ai fini di una maggior trasparenza e stabilità del mercato finanziario europeo, ma la differenza più importante tra il mercato europeo e quello americano non è questa. Infatti, le crisi finanziarie che hanno coinvolto gli USA come, ad esempio, nel caso delle *Saving & Loans* della fine degli anni Ottanta del secolo scorso e quella recente che ha richiesto il salvataggio, tra le altre istituzioni finanziarie, di AIG e di *Federal National Mortgage Association (Fannie Mae)* e *Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac)*, evidenziano che il punto sostanziale non è tanto l'esistenza della FDIC (nel caso europeo dell'SRF), né l'entità della sua dotazione, bensì la garanzia che assicura il bilancio federale nel caso in cui la dotazione del fondo di garanzia si rivelasse insufficiente. È dunque l'esistenza o meno di un bilancio federale la differenza sostanziale. Quindi l'unione fiscale, senza l'unione di bilancio, non può durare.

Ma la valutazione che occorre dare delle decisioni dell'ultimo Consiglio europeo non si limita a questo. Nei prossimi mesi, la BCE avvierà gli *stress test* sulle banche europee su cui esercita la vigilanza. Essa dovrà valutare se il patrimonio è sufficientemente robusto per far fronte ad una grave crisi finanziaria. Il Presidente della BCE ha già detto che valuterà la solidità dei titoli pubblici in dotazione alle banche alla stessa stregua degli altri titoli. Data la forte esposizione delle banche verso i titoli pubblici dello Stato di appartenenza, il giudizio non sarà quindi solo sulla banca ma, sia pure indirettamente, anche sulla solidità delle finanze pubbliche dello Stato verso cui le banche sono esposte. Detto in altri termini, la BCE dovrà dire se l'Italia, che ha il terzo debito pubblico al mondo, è in grado di far fronte ai propri impegni o meno. L'alternativa sarebbe la perdita di credibilità della BCE. Forse questo può spiegare perché, nell'ultima audizione al Parlamento europeo, Draghi ha sostenuto che l'unione bancaria non è la panacea per il superamento della frammentazione e della instabilità del sistema finanziario europeo e dell'unione monetaria, ma che sono necessari pro-

---

ranza sui depositi, avranno partecipato alla copertura delle perdite nella misura dell'8% degli attivi. A regime, se le risorse del SRF non fossero sufficienti, interverrà il MES, che agirà come un embrione di tesoro europeo.

<sup>3</sup> Marco Onado, *Speculazioni, pasticcio all'europea*, Il Sole 24 Ore, 8 gennaio 2014.

gressi anche nelle altre “unioni” previste ed è necessario cogliere l’opportunità delle prossime elezioni europee per aprire il dibattito sul rafforzamento dell’architettura dell’unione monetaria europea.

*L’unione fiscale e gli “accordi contrattuali per le riforme strutturali”.*

L’esperienza americana evidenzia che l’unione bancaria, in assenza di un’unione fiscale fondata su un bilancio finanziato da un’imposta europea, non è sostenibile. La FDIC, istituita da Roosevelt nel 1933, se non avesse avuto alle spalle il bilancio federale, avrebbe fallito il suo compito. Lo si è visto, come già detto, nel caso della crisi finanziaria delle *Saving & Loans*, alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Più recentemente, *Fannie Mae*, l’altra istituzione del periodo rooseveltiano, sorta nel 1938 per acquistare mutui da banche, casse di risparmio, e altri istituti di credito, al fine di promuovere la concessione di crediti per l’acquisto della casa, senza l’intervento del governo federale – come del resto altre istituzioni finanziarie dopo la crisi del 2007<sup>4</sup> – sarebbe fallita. Il costo della crisi finanziaria americana è stato colossale: l’esborso federale, a fine 2012, è stato pari a 3.300 miliardi di dollari per ricapitalizzazioni e prestiti alle istituzioni finanziarie e le garanzie federali fornite a queste ultime ammontavano, alla fine dello stesso anno, a 16.900 miliardi di dollari<sup>5</sup>. Per quanto riguarda l’Unione europea, a fronte d’interventi statali *approvati* dalla Commissione europea nel periodo 2008-2012, pari a 1.223 miliardi di euro per ricapitalizzazioni e acquisto di attività finanziarie “deteriorate” ed a 3.862 miliardi di euro per garanzie sui debiti e fornitura di liquidità a breve agli istituti finanziari, a fine 2012, ne sono stati effettivamente *utilizzati* 592 nel primo caso, e *attivate* garanzie per 534 miliardi nel secondo caso<sup>6</sup>. Si tratta, sia per quanto riguarda gli USA che l’UE, di precedenti che probabilmente spiegano la cautela con cui si avanza sul terreno dell’unione fiscale, in quanto – in un quadro intergovernativo – nessun governo europeo, soprattutto tra quelli che oggi han-

---

<sup>4</sup> Ad esempio, si può ricordare il salvataggio di Citigroup da parte, congiuntamente, di Tesoro, FED e FDIC, che hanno concesso prestiti e ricapitalizzato la banca con complessivi 45 miliardi di dollari (il prestito sarà restituito alla fine del 2009 e le azioni della banca nelle mani del Tesoro saranno vendute all’inizio del 2010).

<sup>5</sup> [http://www.usfederalbailout.com/TARP\\_latest](http://www.usfederalbailout.com/TARP_latest), consultato il 5 gennaio 2014; i 3.300 miliardi di dollari sono al netto dei rimborsi e le garanzie pari a 16.900 miliardi di dollari comprendono l’impegno della *Federal Reserve* a fornire liquidità a breve termine per 5.500 miliardi di dollari.

<sup>6</sup> European Commission, *State Aid Scoreboard - Report on state aid granted by the EU Member States*, COM(2012) 778 final.

no le finanze pubbliche relativamente più solide, intende correre il rischio di far sostenere un peso simile ai propri contribuenti.

Ciononostante, dopo che è stata avviata l'unione bancaria, è stata subito aperta la discussione sulla realizzazione dell'unione fiscale, a cominciare dall'istituzione delle "intese contrattuali per le riforme strutturali". I giornali europei hanno già dato conto della discussione che si è svolta su questo punto e sulle ragioni per le quali ogni decisione è stata rinviata al prossimo mese di ottobre<sup>7</sup>. Qui ci si limiterà ad una breve descrizione e valutazione dello strumento.

Quest'ultimo è inteso come un passo preliminare all'istituzione di un bilancio specifico per l'eurozona avente come obiettivo una politica di stabilizzazione del reddito e dell'occupazione di Stati membri colpiti da shock asimmetrici. Lo strumento consisterebbe in un aiuto europeo *condizionato* ai paesi che ne farebbero richiesta affinché attuino le riforme strutturali necessarie per favorire la convergenza con le economie europee più competitive e prevenire future crisi economico-finanziarie. Gli "accordi contrattuali", sostenuti con i finanziamenti di un "meccanismo di solidarietà", sono stati inizialmente proposti dalla Commissione europea<sup>8</sup> e da Van Rompuy<sup>9</sup>. Successivamente, la Commissione ha precisato le sue proposte in una Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento europeo<sup>10</sup>. L'obiettivo è di invogliare i paesi la cui competitività diverge dal resto dell'economia europea a intraprendere riforme strutturali da concordare con le istituzioni europee. Come riportato nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, "*gli accordi contrattuali reciprocamente concertati riguarderebbero un'ampia gamma di politiche e misure a favore della crescita e dell'occupazione, compresi i risultati conseguiti dai mercati del lavoro e dei prodotti, l'efficienza del settore pubblico, nonché la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e la formazione professionale, l'occupazione e l'inclusione sociale*". Gli "accordi contrattuali" sarebbero concordati sulla base dei Piani nazionali di riforma che ogni Stato membro deve presentare nel corso del Semestre europeo.

<sup>7</sup> Philippe Ricard, *Angela Merkel: «Tôt ou tard, la monnaie explosera, sans la cohésion nécessaire»*, Le Monde, 21 dicembre 2013.

<sup>8</sup> Commission européenne, *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie - Lancer un débat européen*, COM(2012) 777 final/2.

<sup>9</sup> Herman Van Rompuy, *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, 5 dicembre 2012.

<sup>10</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività)*, COM(2013) 165 final.

Vi potranno essere “accordi” che non prevedono finanziamenti e altri che invece lo prevedono. In quest’ultimo caso, i finanziamenti copriranno *parzialmente* le spese per le riforme strutturali e saranno *temporanei*. Il finanziamento previsto dal meccanismo di solidarietà interviene solo nel caso in cui i paesi interessati non siano sottoposti ai piani di aggiustamento degli squilibri macroeconomici previsti dal *Six Pack*, in quanto l’idea alla base degli “accordi” è quello di prevenire tali squilibri. Per quanto riguarda, invece, il finanziamento degli interventi (meccanismo di solidarietà) i lavori del Consiglio europeo si sono conclusi sostenendo che “*si continuerà a lavorare per vagliare ulteriormente tutte le opzioni concernenti la natura precisa (ad es. prestiti, sovvenzioni, garanzie), la forma istituzionale e l’entità del sostegno*”. Le Conclusioni, dunque, non fanno riferimento agli strumenti per finanziare il meccanismo di solidarietà, ma solo ai finanziamenti a favore dei paesi beneficiari. La Commissione europea, da parte sua, nel suo *Blueprint*, per quanto riguarda il finanziamento, accennava a contributi nazionali dei paesi partecipanti all’accordo, mentre la relazione di Van Rompuy fa riferimento a “*contributi nazionali, risorse proprie oppure una combinazione di entrambi*”. Su un punto, però, i tre documenti coincidono ed è il fatto che l’avvio degli “accordi contrattuali” deve precedere l’attribuzione di una “capacità fiscale” in capo all’eurozona avente l’obiettivo di contrastare gli shock asimmetrici che dovessero colpire uno Stato membro.

Durante il Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, vi sono stati interventi contrari a questo strumento, anche se con diverse motivazioni: l’Olanda si è dichiarata contraria a finanziare le riforme strutturali attuate da altri paesi, avendo essa già provveduto senza l’aiuto di nessuno; la Spagna, dal canto suo, ha detto che non avrebbe accettato aiuti finanziari subordinati a condizionamenti sul loro utilizzo, in quanto non riteneva accettabili limiti alla propria sovranità.

Per rispondere a queste posizioni, occorre tenere distinti due aspetti. Intanto, bisogna ricordare che, all’interno delle federazioni esistenti, la politica dei *conditional grants* è prassi corrente. Gli Stati Uniti hanno in passato concesso aiuti finanziari agli Stati membri della federazione perché, ad esempio, provvedessero a realizzare la rete autostradale. Oggi concedono aiuti finanziari subordinati al loro impiego nel settore dell’istruzione e della salute. Ma non si tratta solo di questo. Quando la città di New York, verso la metà degli anni Settanta del secolo scorso, si trovò sull’orlo del fallimento, fu aiutata dal governo federale, che concesse un prestito a condizione che la città provvedesse ad una radicale riduzione della spesa pubblica locale. Il fatto che questi provve-

dimenti siano stati adottati all'interno di un quadro democratico di cui si riconosceva la legittimità, ne ha agevolato l'approvazione. In tutti questi casi, non è mai stata sollevata l'obiezione che si trattava di provvedimenti che limitano la sovranità statale o che non s'intendeva partecipare al finanziamento perché si era già provveduto per conto proprio. Il governo federale, da parte sua, può "forzare" nell'attuazione di queste politiche perché può contare su entrate fiscali proprie. La legittimazione in capo alle istituzioni europee è, invece, proprio quello che manca oggi all'Unione europea. In effetti, il limite principale che è contenuto nella proposta delle "intese contrattuali" è che il finanziamento degli interventi è frutto di contributi nazionali e che la decisione fa capo al Consiglio europeo, che non risponde ad un elettorato europeo in quanto tale, ma è composto da governi che rispondono ad un elettorato nazionale. Quando un governo deve dare il consenso ad aumentare i propri contributi a favore di altri paesi sa che troverà una forte opposizione a livello nazionale, mentre chi deve accettare condizionamenti alle proprie politiche interne in cambio di aiuti europei, sa che avrà contro coloro che si appelleranno all'attentato alla sovranità nazionale.

*"No representation, without taxation"*.

Le "intese contrattuali per le riforme strutturali" potranno essere accettate da parte degli Stati membri solo se previste all'interno di un quadro di legittimità democratica europea e se, quindi, le risorse di cui sarà dotato questo nuovo strumento non saranno contributi nazionali, ma vere e proprie risorse europee, derivanti da un'imposta europea o dalla ripartizione, tra il livello europeo e il livello nazionale, del gettito di un'imposta esistente o nuova.

A sostegno del principio dell'introduzione di un'imposta europea, i federalisti si sono sempre richiamati alla rivendicazione, risalente alla seconda metà del 1700, delle tredici colonie americane nei confronti dell'Inghilterra che intendeva tassare alcuni loro prodotti e servizi: *"No taxation, without representation"*, fu l'espressione utilizzata dalle tredici colonie nel periodo che precedette la dichiarazione d'indipendenza.

Carl Schmitt, però, commentando quello slogan, ha messo in luce un ulteriore aspetto del problema che contribuisce a chiarire l'importanza della battaglia che i federalisti hanno avviato con riferimento alla richiesta di un bilancio aggiuntivo dell'eurozona finanziato dal gettito di un'imposta europea votata dal Parlamento europeo. In un articolo scritto nel 1927, dal titolo "Democrazia e finanza", Schmitt dopo aver sostenuto che nel contesto di una democrazia rappresentativa la

legge di bilancio è il potere più importante che fa capo ad un'assemblea parlamentare, sostiene che l'espressione “*no taxation, without representation*” ha senso solo se è vero anche il suo contrario, vale a dire “*no representation, without taxation*”<sup>11</sup>. Quanto osservato da Schmitt, lo si può apprezzare con riferimento alla percezione, da parte dei cittadini europei, del ruolo che svolge, nella vita di ognuno di loro, quanto viene deciso dal Consiglio europeo, rispetto a quanto viene deciso dal Parlamento europeo. Nel primo caso, dove sono prese le decisioni che incidono “sulle tasche” dei cittadini, si sente rappresentato l'elettorato nazionale dei diversi Stati membri presenti nel Consiglio europeo e non i cittadini europei nel loro insieme e questo è alla base della corrente definizione di “matrigna” attribuita all'Europa. Nel secondo caso, invece, essendo, il Parlamento europeo l'unico parlamento in Europa che vota sulle spese, ma non sulle entrate, i cittadini europei non lo vedono come proprio rappresentante, perché in questo caso non c'è il “*solido rapporto fra pagamento delle imposte e rappresentanza popolare*” (Schmitt). O, meglio, dove vengono decise le entrate e le spese, non c'è la corrispondenza tra rappresentanza e cittadinanza europea e dove, in teoria, c'è la rappresentanza dei cittadini europei, non vengono decise le entrate e le spese. Solo affidando al Parlamento europeo e, nel caso specifico, al Parlamento europeo nella configurazione dei paesi dell'eurozona *plus*, di deliberare anche in merito alle entrate del bilancio, ci potrà essere coincidenza tra rappresentanza e cittadinanza europea.

*“Accordi contrattuali”, bilancio aggiuntivo dell'eurozona e democrazia europea.*

È possibile che il primo passo verso l'istituzione di un bilancio aggiuntivo dell'eurozona sia costituito dall'avvio degli “accordi contrattuali”. I federalisti potrebbero convenire su questo passaggio ad alcune condizioni: la prima è che questi “accordi” siano sostenuti da un meccanismo di solidarietà finanziato da un'imposta europea e non da contributi nazionali; in secondo luogo, che il voto sulle entrate fiscali che finanzieranno il meccanismo e sul contenuto degli “accordi” coinvolga il Parlamento europeo; infine, che questa tappa sia realizzata nel quadro di un processo destinato a portare alla nascita di un bilancio aggiuntivo dei paesi dell'eurozona e di quelli che vorranno aderirvi.

*Domenico Moro*

---

<sup>11</sup> Carl Schmitt, *Posizioni e concetti (in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles, 1923-1939)*, Milano, Giuffrè, 2007.

## ALL'EUROZONA SERVE UNA “CAPACITÀ DI BILANCIO AGGIUNTIVA”: IL “MECCANISMO EUROPEO DI SOLIDARIETÀ” È IL PRIMO PASSO

La discussione sull'istituzione di una “capacità di bilancio aggiuntiva” in capo all'eurozona è, di fatto, una discussione sull'attribuzione della competenza di una vera e propria politica di bilancio in capo ad istituzioni europee<sup>1</sup>. È la prima volta, da quando, nel 1977, MacDougall redasse il Rapporto sul ruolo della finanza pubblica nel processo di integrazione europea<sup>2</sup>, che l'affiancamento della politica di bilancio alla politica monetaria diventa una possibilità politica concreta. Il percorso non sarà né facile, né breve, ma deve essere questo il grado di consapevolezza con cui i federalisti devono impegnare tutte le loro energie su questo obiettivo. Con la presente nota si cercherà di vedere in che misura è possibile attivare fin da ora, a trattati invariati, una “capacità di bilancio aggiuntiva” per i paesi dell'eurozona e di quelli che, pur non facendone parte, vorranno parteciparvi [d'ora in avanti: eurozona *plus*]. Di volta in volta, si evidenzieranno i passi che richiedono, invece, una modifica dei trattati.

Si ricorda che la discussione sulla politica di bilancio è stata avviata dal Rapporto provvisorio di Van Rompuy del giugno 2012 (*Verso un'autentica unione economica e monetaria*) e dalla sua versione definitiva del 5 dicembre 2012, dal *Blueprint* della Commissione europea e dalla Risoluzione del Parlamento europeo (PE) del novembre 2012. Nel discutere gli aspetti giuridico-istituzionali dell'istituzione di una “capacità di bilancio aggiuntiva”, ci si riferirà ad un documento del Parlamento europeo (*Legal options for an additional EMU fiscal capacity*)<sup>3</sup> [d'ora in avanti: documento] e ad una Risoluzione del PE sull'integrazione differenziata all'interno dell'UE<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il concetto di “capacità di bilancio” che qui si utilizza è quello cui fa riferimento il documento del Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy: *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, Bruxelles, 5 dicembre 2012.

<sup>2</sup> Commission of the European Communities, *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, Bruxelles, aprile 1977; [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf).

<sup>3</sup> Il documento è consultabile al seguente indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO\\_NT\(2013\)474397\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO_NT(2013)474397_EN.pdf).

<sup>4</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013, P7\_TA(2013)0598.

## 1. L'integrazione fiscale differenziata: una "capacità di bilancio aggiuntiva" per l'eurozona plus

*L'istituzione di una "capacità di bilancio".*

Il documento del PE analizza, da un lato, la possibilità di istituire un "fondo" distintamente dal bilancio europeo e, dall'altro, le politiche che questo "fondo" dovrà poi finanziare. Il primo aspetto del problema che viene esaminato è quello di vedere se è possibile attivare una "capacità di bilancio aggiuntiva", in senso lato, per i paesi dell'eurozona plus a trattati vigenti, ma che sia al di fuori dal "Quadro finanziario pluriennale" (QFP) e dai limiti percentuali del bilancio UE che questo comporta. Quest'ultima è la condizione decisiva affinché le risorse mobilitate nel caso dell'attivazione della "capacità fiscale" siano effettivamente "aggiuntive" e non sostitutive di risorse già destinate al bilancio UE e per assicurare a queste risorse, in prospettiva, la flessibilità di una vera e propria politica di bilancio. La strada suggerita è quella di una decisione presa in base al combinato disposto dell'art. 352 del TFUE e dell'avvio di una cooperazione rafforzata<sup>5</sup>. Una seconda soluzione potrebbe essere quella di istituire un "fondo" sul modello del Fondo europeo di sviluppo, mentre una terza via potrebbe essere quella di un trattato internazionale. Nel secondo e nel terzo caso, il ruolo del Parlamento europeo nel controllo della "capacità di bilancio aggiuntiva" potrebbe essere assicurato solo se espressamente previsto. In caso contrario, non si violerebbe tanto il principio di unitarietà e integrità del bilancio UE, quanto soprattutto la sovranità di bilancio del PE.

*Cosa si intende per "capacità di bilancio"?*

Nei documenti delle istituzioni europee, la "capacità di bilancio aggiuntiva" è stata messa in relazione con due obiettivi di politica economica. Il primo è la politica di aiuti *condizionati* intesi come strumento per incentivare riforme strutturali che possano stimolare la competitività e la crescita dei paesi membri, i cosiddetti "accordi contrattuali". Il secondo obiettivo è la politica europea di tipo assicurativo a fronte di shock economici *country-specific*, attraverso il loro parziale assorbimento a livello centrale. Questo secondo tipo di politica economica dovrebbe essere attuato con la concessione di sussidi europei alla disoc-

---

<sup>5</sup> Il precedente è costituito dall'istituzione dell'imposta sulle transazioni finanziarie: l'iniziativa è stata assunta dalla Commissione europea che, in assenza dell'unanimità dei paesi UE, su richiesta degli Stati favorevoli ha avviato una cooperazione rafforzata.

cupazione o con trasferimenti finanziari ai paesi in difficoltà. Poiché i Consigli europei riunitisi dal dicembre 2012 al dicembre 2013 non hanno discusso di questo aspetto della “capacità di bilancio”, ad oggi, nel dibattito corrente europeo, essa deve essere unicamente riferita agli “accordi contrattuali” ed al loro finanziamento. Il documento del PE prende comunque in considerazione sia questi ultimi, che la politica di stabilizzazione macroeconomica.

*La politica degli aiuti condizionati e gli “accordi contrattuali”.*

La prima politica presa in considerazione dalle istituzioni europee per l’avvio della “capacità di bilancio” è quella degli “accordi contrattuali”, un’espressione peraltro criticata dal PE. In base alle proposte attuali, essi prevedono la concessione di aiuti finanziari *volontari* ad un paese che si impegna a realizzare le riforme strutturali necessarie per ridare competitività al suo sistema economico. Il documento, tenuto conto di quanto contenuto nel *Six Pack* per quanto riguarda la parte preventiva e correttiva degli “squilibri macroeconomici eccessivi” e la formalizzazione del “Semestre europeo” e di quanto contenuto nel *Two Pack*, che riguarda solo i paesi dell’eurozona, conclude che essi possono essere inseriti nella procedura, preventiva e correttiva, degli squilibri macroeconomici eccessivi e, quindi, nel contesto del Semestre europeo<sup>6</sup>. Nel quadro della procedura sulla sorveglianza multilaterale, non è previsto alcun ruolo del PE, ma solo del Consiglio. Tuttavia, se gli “accordi contrattuali” vengono inseriti nel Semestre europeo e quindi assumono rilievo ai fini della politica di bilancio europea, il PE dovrà essere coinvolto. L’attuazione degli “accordi contrattuali” può avvenire in base ad un’intesa firmata dalla Commissione europea, per conto del Consiglio, e dallo Stato interessato e non richiede la modifica dei trattati esistenti, in quanto fondata sulla *volontarietà*. Poiché essi non sono giuridicamente vincolanti, il documento non dice nulla sulla modalità del loro finanziamento. Su questo punto, le discussioni che hanno avuto luogo nel quadro del Consiglio europeo, dopo che la Commissione europea aveva diffuso il suo *Blueprint* e il PE aveva approvato la Risoluzione sulla “autentica unione economica e monetaria”, fanno genericamente riferimento all’attivazione di un “meccanismo europeo di solidarietà” i cui contenuti non sono ancora stati precisati. Nei mesi successivi alla diffusione del *Blueprint*, la Cancelliera Merkel, in un discorso davanti al *Bundes-*

---

<sup>6</sup> La base giuridica per l’attivazione dello strumento è data dall’articolo 121 TFUE relativo alla sorveglianza multilaterale.

*tag*, ha però parlato della possibilità di introdurre un “fondo europeo di solidarietà”<sup>7</sup>. Il dibattito all’interno del Consiglio europeo è invece proseguito fino al dicembre 2013, quando si è deciso di rinviare ogni decisione in merito all’ottobre di quest’anno, dopo che la Spagna, nonostante abbia un numero di disoccupati pari a quelli di Francia ed Italia sommati insieme, ha rifiutato l’ipotesi di ricevere aiuti che limitassero la propria “sovranità nazionale”<sup>8</sup>. Certamente, il fatto di essere concepito come un meccanismo fondato sulla pura volontarietà e non nel quadro dei trattati, quindi al di fuori del normale funzionamento delle istituzioni europee, ne scoraggia oggettivamente l’impiego. La sua istituzionalizzazione, sia per quanto riguarda il finanziamento e, soprattutto, per quanto riguarda i pagamenti, che non possono essere puri e semplici trasferimenti senza condizioni, comporterebbe una modifica dei trattati.

#### *La politica di stabilizzazione macroeconomica.*

Quanto prefigurato da Van Rompuy in merito alla concessione di sussidi alla disoccupazione – intesi come “integrazione o parziale sostituzione di indennità nazionali” e come una delle modalità di attuazione di una politica di tipo assicurativo – potrebbe essere attivato solo se compatibile con i sistemi di sicurezza sociale in vigore negli Stati membri. Un’indennità europea di disoccupazione non potrebbe però essere introdotta sulla base dei trattati esistenti perché questi, nel caso specifico, ammettono solo l’uso dello strumento della Direttiva, che necessita la trasposizione nella legislazione sociale nazionale e un’armonizzazione di fatto in un settore, quello dei sistemi nazionali di sicurezza sociale, che i trattati non consentono. Per l’introduzione di queste misure finanziarie, secondo il documento del PE, è necessario il cambiamento dei trattati, oppure occorrerà ricorrere ad un trattato a parte.

Nel caso, invece, di una politica di trasferimenti finanziari a compensazione di uno shock asimmetrico, se si tratta di trasferimenti *incondizionati*, e in cui la spesa ultima è competenza del livello nazionale, essi sarebbero incompatibili con i trattati in quanto ostacolerebbero il perseguimento di politiche finanziarie sane (art. 125 TFUE). In ogni caso, sarebbe possibile attivare finanziamenti UE, solo se questi sono indispensabili ai fini del mantenimento della stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e purché soggetti a strette *condizioni*. I finanziamenti *con-*

<sup>7</sup> EUBusiness, *Merkel says open to future eurozone “solidarity fund”*, 27 giugno 2013, in: <http://www.eubusiness.com/news-eu/germany-finance.pgt>.

<sup>8</sup> Philippe Ricard, *Angela Merkel: “Tôt ou tard, la monnaie explosera, sans la cohésion nécessaire”*, Le Monde, 21 dicembre 2013.

*dizionati* sarebbero pertanto più in linea con quanto previsto dagli art. 125 e 136.3 TFUE, ma la loro gestione richiederebbe una profonda modifica della struttura istituzionale dell'UE, come potrebbe essere l'istituzione formale di un Tesoro europeo. In questo caso, se si vuole rispettare un normale equilibrio istituzionale tra Commissione e PE e l'equilibrio tra UE e paesi dell'eurozona *plus*, solo per i quali verrebbe istituito il Tesoro europeo, sarebbe necessaria una modifica dei trattati.

#### *Il finanziamento del “fondo”.*

Per quanto riguarda il finanziamento di questo “fondo” non sembra possibile, secondo il documento, ricorrere all'introduzione di una vera e propria “imposta europea”. L'articolo sulle risorse proprie dell'UE (311 TFUE) non fornisce una base giuridica sufficiente, mentre gli articoli successivi regolerebbero solo l'armonizzazione fiscale a livello europeo. Diverso è il caso degli articoli relativi all'ambiente ed all'energia (192 e 194 TFUE) che consentirebbero l'adozione di “misure” di natura fiscale, ma solo in base ad una decisione del Consiglio con una decisione all'unanimità e con un ruolo solo consultivo del Parlamento europeo: una procedura di questo tipo in materia fiscale altererebbe però i rapporti tra le principali istituzioni europee e tra l'UE e gli Stati membri e, soprattutto, violerebbe il principio “*no taxation, without representation*” (ma anche “*no representation, without taxation*”). Il documento ipotizza anche il ricorso al gettito dell'imposta sulle transazioni finanziarie, ma non spiega se su questa destinazione deve intervenire il PE, o se avviene unicamente in base ad una decisione unilaterale dei paesi che l'hanno introdotta.

Il documento prende anche in considerazione la possibilità di finanziare il “fondo” a debito. Dopo aver ricordato che i trattati esistenti non ammettono il ricorso al debito, se non in casi particolari (un paese con difficoltà di bilancia dei pagamenti), il documento fa presente la possibilità di ricorrere a questo strumento nel caso dei “*project bonds*”, ma solo se l'entità di questi finanziamenti non supera una certa percentuale del bilancio UE: in caso contrario, si tratterebbe di un aggiramento di fatto di quanto previsto dai trattati e quindi della loro incompatibilità con questi ultimi.

#### *L'istituzione formale di un tesoro europeo come condizione per l'attuazione di una politica di stabilizzazione.*

Se la “capacità di bilancio” dovesse avvalersi di risorse raccolte a debito o del gettito di una vera e propria imposta europea, secondo il documento deve essere istituito un Tesoro europeo. Questo è vero soprat-

tutto nel caso in cui si dovessero attivare aiuti *condizionati*, sottoposti a controllo parlamentare. In questo caso, infatti, ci si troverebbe di fronte a due alternative. Se della funzione di responsabile del Tesoro fosse investito un Commissario europeo, senza modificare i trattati, a fronte di una mozione di sfiducia del PE la Commissione risponderebbe collegialmente per gli atti compiuti dal Commissario a ciò delegato e decadrebbe nel suo insieme. La responsabilità collegiale della Commissione porrebbe quindi un problema, in quanto l'eventuale mozione di sfiducia relativa a decisioni che coinvolgono solo i paesi dell'eurozona *plus* romperebbe l'equilibrio istituzionale tra Commissione UE e PE e, soprattutto, tra UE e eurozona *plus*. La stessa difficoltà si avrebbe nel caso in cui la Commissione dovesse prendere a maggioranza una decisione che riguarda solo i paesi dell'eurozona *plus*. Se, invece, il Tesoro fosse affidato ad un'istituzione specifica, rappresentata da uno dei Commissari, ma scelto e votato dal PE, l'eventuale mozione di sfiducia riguarderebbe solo il Commissario incaricato della funzione di Ministro del tesoro, ma questa innovazione istituzionale richiede una modifica dei trattati.

### **La Risoluzione del PE sull'integrazione differenziata<sup>9</sup>**

Il PE attuale si è dimostrato ben consapevole dei problemi cui sopra si è fatto riferimento ed in particolare del suo ruolo nel caso di iniziative che riguardassero solo i paesi dell'eurozona. Infatti, il 12 dicembre dello scorso anno ha approvato una Risoluzione con la quale, per la prima volta, prende una posizione esplicitamente a favore all'integrazione differenziata. Il PE si preoccupa però di precisare che la differenziazione deve avvenire in base ad un atto giuridico che si rivolga, inizialmente, a tutti gli Stati membri, anziché con un atto che escluda *a priori* alcuni Stati. In particolare, per quanto riguarda l'integrazione differenziata in campo economico, la Risoluzione ricorda che il coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali appartiene "alla categoria delle competenze concorrenti", e precisa che esso può essere oggetto di un'iniziativa che coinvolge solo una parte dei paesi membri dell'UE e che l'articolo 136 del TFUE consente "al Consiglio, su raccomandazione della Commissione e con il voto dei soli Stati membri la cui moneta è l'euro, di adottare orientamenti di politica economica vincolanti per i paesi della zona euro nel quadro del semestre europeo". Il PE si esprime,

---

<sup>9</sup> La Risoluzione precisa che "l'integrazione differenziata assume due forme: *a più velocità*, dove gli Stati puntano a raggiungere gli stessi obiettivi con tempi di attuazione differenti, e *a più livelli*, dove gli Stati concordano di differenziarsi nei loro obiettivi".

però, negativamente sulla differenziazione formale del diritto di partecipazione parlamentare. Esso si limita a ricordare che il suo Regolamento “offre un margine di manovra sufficiente per organizzare forme specifiche di differenziazione sulla base di un accordo politico tra i gruppi politici e al loro interno, al fine di assicurare un adeguato controllo dell’UEM”, senza precisare se, nelle materie di interesse della sola eurozona, potrebbero votare unicamente i rappresentanti dei paesi interessati.

Per quanto riguarda gli “accordi contrattuali” che dovrebbero dar vita ad un nuovo strumento di convergenza e di competitività, nell’ambito del semestre europeo, secondo la Risoluzione, oltre ad essere basati sulla condizionalità e la convergenza, essi dovrebbero tener conto anche dell’obiettivo della *solidarietà*. In particolare, essa considera l’istituzione di questo strumento come una fase iniziale del rafforzamento della capacità fiscale dell’UEM e precisa che le risorse finanziarie che dovranno sostenerla devono essere parte integrante del bilancio dell’UE, ma al di fuori dei massimali del QFP, in modo da rispettare i trattati e il diritto dell’Unione europea e garantire il coinvolgimento del Parlamento europeo come autorità di bilancio. Il grave limite della Risoluzione del PE riguarda il finanziamento della capacità di bilancio aggiuntiva. Secondo il PE, esso dovrebbe avvenire con una nuova risorsa propria costituita da contributi erogati dagli Stati membri che partecipano allo strumento di convergenza e di competitività, in virtù di una modifica della decisione sulle risorse proprie. Il ricorso all’utilizzo del gettito dell’imposta sulle transazioni finanziarie, cui la Risoluzione fa riferimento, inoltre, è visto come strumento sostitutivo, e non aggiuntivo, dei contributi degli Stati.

Infine, la Risoluzione ribadisce la sua richiesta di convocazione di una Convenzione europea incaricata della modifica dei trattati e definisce anche il quadro all’interno del quale dovrebbe muoversi: qualsiasi modifica dovrà confermare l’ “integrazione differenziata” come strumento per raggiungere un ulteriore grado di integrazione europea, salvaguardando al contempo l’unità dell’Unione. La Risoluzione evidenzia inoltre che il PE è consapevole del fatto che, in questa fase, il salto istituzionale da fare è il passaggio al voto a maggioranza (qualificata) in materia di bilancio, anche se non affronta il problema di un vero e proprio potere fiscale europeo. In effetti, essa si limita ad invitare la futura Convenzione europea a esaminare la possibilità di introdurre una procedura legislativa speciale che richieda i quattro quinti dei voti in Consiglio e la maggioranza dei membri che compongono il Parlamento per l’adozione del regolamento che fissa il QFP e della decisione sulle risorse proprie. È vero che, secondo il PE, la Convenzione dovrebbe discutere la possibilità che gli

Stati membri la cui moneta è l'euro prevedano risorse proprie specifiche nel quadro del bilancio dell'UE. Ma sembrerebbe che, al momento, l'unica strada percorribile per dotare di risorse proprie l'eurozona sia l'ipotesi avanzata a suo tempo da Mario Albertini di un voto europeo sulla ripartizione del gettito delle imposte tra il livello europeo e nazionale.

### **Conclusioni: un “Meccanismo europeo di solidarietà” per una politica europea di “grants-in-aid”**

Il *Blueprint* della Commissione e il documento del Presidente del Consiglio europeo prevedono due fasi per l'attuazione di una “capacità di bilancio aggiuntiva”. In una prima fase, la “capacità di bilancio” finanzia la politica di aiuti volontari ma *condizionati* all'attuazione di riforme strutturali, mentre nella seconda fase la “capacità di bilancio” evolverebbe in una vera e propria politica di stabilizzazione macroeconomica di tipo assicurativo, con l'erogazione di sussidi europei alla disoccupazione, oppure con il parziale assorbimento a livello centrale di shock asimmetrici attraverso aiuti *condizionati*. Nel primo caso, trattandosi di un accordo *volontario*, potrebbe essere attuato all'interno dei trattati attuali, ma al prezzo di alterare sensibilmente l'equilibrio istituzionale tra governi nazionali e istituzioni europee, accrescendo in misura grave il deficit di legittimità che già caratterizza l'attuale costruzione europea. Inoltre, come si è visto sopra, questa soluzione, privilegiando i rapporti di forza tra Stati piuttosto che una politica sovranazionale europea, viene rifiutata. D'altro lato, l'istituzionalizzazione degli “accordi contrattuali” e degli aiuti *condizionati* richiederebbe una modifica dei trattati, avvicinando l'Unione ad una politica in vigore negli Stati federali. In questi ultimi, infatti, la politica degli aiuti condizionati (i cosiddetti “*grants-in-aid*”) è prassi corrente, e nel contesto europeo essa presupporrebbe, a termine, l'introduzione di imposte europee e l'istituzione di un “ministro europeo del tesoro” responsabile di fronte al PE.

Nel breve termine, i federalisti possono accettare, come prima tappa verso una politica di bilancio dell'eurozona, la politica degli “accordi contrattuali”, ma essa dovrà essere attuata in termini che evidenzino un'inversione di tendenza rispetto alle politiche di solo rigore, avviando *politiche sovranazionali di solidarietà*. Occorrerà quindi provvedere alla istituzione formale di un “meccanismo (o fondo) europeo di solidarietà” che finanzia le riforme dei paesi dell'eurozona *plus* con lo strumento dei “*grants-in-aid*”. Questo “meccanismo”, a sua volta, dovrà essere finanziato con una quota del gettito dell'imposta sulle transazioni finanziarie, in modo che le risorse attivate siano effettivamente *aggiun-*

tive a quelle del bilancio UE. Sulla decisione in merito all'entità di questa quota dovranno esprimersi il PE ed i parlamenti nazionali, in base ad una proposta formulata dalla Commissione. Pertanto, non si dovrà fare ricorso ad accordi volontari, bensì a quanto prevedono i trattati. È più che verosimile attendersi che la Germania pretenda garanzie sul corretto impiego di questi fondi aggiuntivi. Recentemente, il ministro delle finanze Schäuble, nel quadro di proposte volte a rafforzare l'eurozona, oltre all'istituzione di un parlamento dell'eurozona, ha suggerito di attribuire ad un Commissario europeo al bilancio il potere di respingere i bilanci nazionali dei paesi che non rispetteranno le regole europee<sup>10</sup>. Questo potere potrebbe essere limitato ai paesi dell'eurozona *plus*, in modo da lasciare aperta la strada ad una revisione semplificata dei trattati, anche se la Germania non ha ancora precisato la procedura che si potrebbe seguire. In ogni caso, si può pensare ad una soluzione che preveda la realizzazione congiunta del "meccanismo europeo di solidarietà", finanziato dall'imposta sulle transazioni finanziarie, e il conferimento del potere di respingere un bilancio nazionale in capo alla Commissione. Ma questo non basta. I federalisti dovranno infatti chiedere che, contemporaneamente, si apra un grande dibattito europeo sul conferimento della competenza di una vera e propria politica di bilancio in capo all'eurozona *plus*, su un calendario preciso per la sua realizzazione e, soprattutto, sul fatto che questa politica sia finanziata da un'imposta europea o, in alternativa, *come esito di un voto congiunto del Parlamento dell'eurozona e dei parlamenti nazionali, sulla ripartizione del gettito, tra livello europeo e nazionale, di un'imposta comune.*

*Domenico Moro*

---

<sup>10</sup> Wolfgang Schäuble, *Strategy for European recovery*, intervento alla "Fifth Bruges European Business Conference", 27 marzo 2014.

# L'azione federalista

---

## PREPARARSI ALL'AZIONE NELLA NUOVA LEGISLATURA EUROPEA E IN VISTA DEL SEMESTRE ITALIANO\*

### **Le forze che vogliono l'Europa sono ancora maggioranza, ma non devono più perdere tempo**

Le elezioni europee hanno confermato in diversi paesi la crescita dei movimenti antieuropei e filo-nazionalisti, l'esistenza in Francia di uno zoccolo duro sovranista, ed in Gran Bretagna di un movimento antieuropeo ormai maggioritario in quel paese. Ma le forze che dicono di volere l'Europa restano ancora ampiamente maggioritarie nel Parlamento europeo, nelle opinioni pubbliche e nei governi dei principali paesi dell'eurozona, anche in Francia, come in Germania, in Italia e in Grecia. Il problema è che queste forze, per essere credibili, devono ormai dire come ed entro quando vogliono fare l'Europa, risolvendo una volta per tutte la contraddizione di aver creato una moneta senza l'indispensabile unione politica. Perché o questa legislatura europea crea le istituzioni necessarie per governare l'euro e per promuovere le necessarie politiche economiche per lo sviluppo e l'occupazione; oppure le spinte alla disgregazione dell'Unione diventeranno irresistibili ed incontrollabili. Un'alternativa, questa, del resto ben presente nella bozza di programma del semestre di presidenza italiano, e che è stata evocata nei giorni scorsi a margine della riunione del Consiglio europeo e del confronto tra i responsabili dei principali gruppi politici, sulla nomina del nuovo Presidente della Commissione europea. Ma è dal programma di presidenza del governo italiano che conviene partire, perché è da questo documento che emerge la consapevolezza – condivisa in altre occasioni anche da esponenti del governo tedesco – che:

---

\* Relazione del Segretario generale, Franco Spoltore, alla riunione della direzione nazionale del Movimento federalista europeo del 31 maggio 2014.

- a) non sono possibili passi avanti senza una riforma istituzionale, anche ricorrendo ad un nuovo Trattato *ad hoc* su iniziativa italo-tedesca;
- b) occorre un coinvolgimento dei rappresentanti dei cittadini in una nuova fase costituente europea, attraverso la convocazione di una convenzione (anche se resta aperta la questione su come e sulla base di quale mandato convocarla);
- c) il confronto in corso tra i governi e le istituzioni europee sulla forma ed il contenuto che dovrà assumere la *Partnership per le riforme, la crescita e la competitività* rappresenta il primo banco di prova della volontà di imprimere un nuovo corso economico a livello dell'eurozona, coniugando riforme nazionali con incentivi europei.

Si tratta, come si vede, di punti che il MFE ha messo da tempo – in particolare dal Congresso di Milano – al centro delle rivendicazioni e pressioni federaliste nei confronti della classe politica. Punti su cui si è sviluppata la Campagna per la federazione europea, che ha visto diffondersi, dall'ottobre scorso e in oltre 60 città, con decine di iniziative, un'azione che ha coinvolto migliaia di cittadini in vista delle elezioni europee e del semestre italiano di presidenza. E su cui si sono successivamente impegnate anche la JEF e l'UEF: per la prima volta abbiamo avuto un'azione comune europea durante una campagna elettorale con slogan e strumenti che rivendicano la federazione europea e la necessità di sciogliere il nodo del governo democratico dell'euro. Un'azione che ha consentito di coinvolgere e impegnare circa 250 candidati/personalità di tutte le grandi famiglie politiche – una settantina dei quali sono stati poi eletti – su di una dichiarazione federalista (nella sua versione europea e/o italiana), cosa non facile nel clima elettorale che si era creato.

Nemmeno ai tempi della battaglia per l'elezione diretta del Parlamento europeo e della moneta europea l'azione federalista sui punti strategici da cui dipende il futuro dell'Europa ha potuto contare su un così ampio consenso della JEF e dell'UEF. Si tratta ora di coltivare questo consenso, tradurlo in azioni, avendo la piena consapevolezza dell'attualità di quelle rivendicazioni federaliste, ben riassunte nella cartolina/appello, che sono il frutto della forte convergenza d'analisi manifestatasi nel MFE e che sono poi confluite nel dibattito europeo. Ricordiamole brevemente, anche per ricordarci di quanto sono ormai presenti, se non ancora a livello di soluzioni, almeno di coscienza dei problemi, nelle agende parlamentari e dei governi:

“Con l'obiettivo di instaurare il governo dell'eurozona entro il 2015, i cittadini chiedono:

- l’istituzione di un bilancio autonomo dell’Eurozona finanziato con risorse proprie – come la tassa sulle transazioni finanziarie, la *carbon tax*, e l’emissione di euro-obbligazioni –, votato e controllato dai parlamentari europei dell’Eurozona;
- la firma di un “patto pre-costituzionale” da parte dei paesi dell’Eurozona e aperto ai paesi che vi vorranno aderire, che contenga l’impegno di realizzare un governo democratico e federale della moneta, della fiscalità e dell’economia dell’unione economica e monetaria;
- la convocazione di una Conferenza composta da parlamentari europei e nazionali, per avviare la discussione sulla riforma delle istituzioni europee;
- la convocazione, dopo le elezioni europee, di una Convenzione costituente europea con il mandato di elaborare una costituzione federale e di stabilire le norme per regolare le relazioni tra i paesi dell’Eurozona e il resto dell’Unione europea”.

Nessun’altra organizzazione politica italiana o europea al di fuori del federalismo organizzato ha saputo isolare dopo la crisi così in anticipo i nodi da sciogliere sulla strada del consolidamento dell’unione monetaria in unione politica. I più si sono limitati a professare un pessimismo ipocrita, per approfittare della situazione difficile, magari per liquidare l’euro, cavalcando la demagogia ed il populismo; o l’ottimismo di chi credeva ancora troppo nell’Europa facile. Il MFE ha, ancora una volta, avuto più ragione degli altri nell’analizzare i fatti e proporre i rimedi. Un fatto per noi non trascurabile: perché è sulla capacità di riuscire ad avere più ragione che si basa, nel tempo e in ultima istanza, il nostro grado di credibilità e potere nei confronti dell’opinione pubblica e della classe politica.

Ancora una volta, per quanto riguarda l’Italia, come hanno confermato i diversi confronti pubblici con i candidati ed i partiti, è risultata evidente l’importanza della presenza federalista in campagna elettorale per collegare i problemi della crescita e dello sviluppo con i temi politici ed istituzionali (utilizzando strumenti come il Manifesto UEF, la cartolina, la dichiarazione di impegno, questa volta tutti con una credibilità europea). Sul piano organizzativo è davvero ragguardevole il lavoro fatto nell’ultimo anno da militanti e sezioni: se si prova a tradurre (copiare) in numero di pagine l’elenco delle attività degli ultimi sei-sette mesi segnalate sulla pagina facebook, come ci ha chiesto di fare la segreteria UEF, si ottiene un elenco di diverse decine di pagine.

Ora, dopo le elezioni si apre una nuova fase dell’azione, che inevitabilmente dovrà svilupparsi secondo due linee convergenti:

- una nei confronti del governo e della classe politica italiana, affinché orienti in senso federale l'aspirazione e la speranza di cambiare l'Europa, o più precisamente il governo dell'eurozona e della sua economia, che è l'urgenza del momento;
- l'altra nei confronti del Parlamento europeo, affinché dal suo interno si sviluppi una iniziativa per sciogliere il nodo della legittimità democratica.

### **Il compito dell'Italia: orientare in senso federale il cambiamento dell'Europa**

Siamo di fronte all'occasione, oltre che alla necessità, di fare dei passi decisivi per realizzare la federazione europea. I federalisti europei, in Italia ed in Europa, devono cercare, con i mezzi a loro disposizione, di far passare questa verità nei partiti, nell'opinione pubblica, nei mezzi di informazione. Possiamo e dobbiamo farlo continuando la *Campagna per la federazione europea*. La maggior parte dei governi dell'eurozona non è ancora favorevole ad imboccare la strada verso l'unione federale. Ma la crisi economica e le sue conseguenze, sia sul piano sociale, sia dal punto di vista del funzionamento dell'Unione europea e dei rapporti negli e tra gli Stati, ha creato anche le premesse e le condizioni per nuovi avanzamenti. Del resto Schuman e Adenauer, nel 1951, ritenevano impensabile associare la formazione dell'esercito europeo alla costruzione di una Comunità politica, ma poi finirono con l'accettare perché i federalisti e De Gasperi seppero insistere. Come è vero che venne dall'Italia (e dal MFE) l'impulso a fare eleggere direttamente il Parlamento europeo. E che una operazione analoga da parte del governo italiano, su sollecitazione del MFE, ebbe successo ai tempi della creazione della moneta unica, mentre gli altri governi volevano limitarsi ad instaurare una moneta parallela.

Qual è oggi lo stato delle cose? Possiamo fare tre considerazioni:

1. Oggi sono in gioco tempi e modi per il consolidamento dell'unione monetaria in una effettiva unione. Senza una decisa ed inequivocabile presa di posizione dei massimi dirigenti della politica italiana su questo terreno, sarà impossibile influenzare la posizione degli altri governi europei, innanzitutto quello francese – che pure si è detto pronto a sostenere l'idea del bilancio dell'eurozona, ma che frena sul fronte dell'evoluzione istituzionale; e quello tedesco, favorevole ad una evoluzione in senso federale delle istituzioni europee, ma restio a condividere risorse. Molto concretamente, senza avanzamenti sotto questo aspetto, per il governo Renzi verrebbero a mancare le condizioni necessarie

per poter mantenere il largo consenso guadagnato e tradurlo nel potere di fare le cose.

2. In questo momento, le reali possibilità di avanzare sul terreno europeo implicano il passaggio dalla fase di istituzionalizzazione del meccanismo di stabilità – che è stata necessaria per salvare l'euro e per ripristinare la fiducia tra gli Stati –, a quella dell'istituzionalizzazione di un meccanismo di solidarietà correlato all'avvio delle *Partnership per le riforme, la crescita e la competitività*, indispensabile per promuovere le riforme nei diversi paesi, incentivando la crescita e l'occupazione. Sappiamo che le decisioni in merito a questo problema dovranno essere prese a livello europeo in ottobre. E queste decisioni dovranno inevitabilmente rispondere a tre sfide:

- la prima, di carattere storico, perché è impensabile un futuro di progresso mantenendo l'Unione europea ancora a lungo allo stadio di pre-unionione in troppi campi cruciali, con il rischio che nel frattempo cresca la divergenza tra, e nei, paesi membri – che ad un certo punto diventerebbe insostenibile sul piano politico, sociale ed economico;
- la seconda, di tipo politico, per superare le poco efficaci e molto instabili soluzioni intergovernative e nazionali;
- la terza di ordine democratico, perché occorre dare alla democrazia una dimensione sovranazionale per far fronte alle sfide globali, coinvolgendo i parlamentari nazionali ed europei, i rappresentanti del popolo europeo, nel rilancio politico dell'Europa.

3. Sulla creazione del meccanismo di solidarietà e della *Partnership per le riforme, la crescita e la competitività* la classe politica italiana si giocherà la propria credibilità e capacità d'azione in campo nazionale ed europeo per i prossimi anni. La posizione dell'Italia e dei suoi rappresentanti nelle diverse istituzioni sarà tanto più forte e capace di coagulare consensi su una linea evolutiva, quanto più saprà esprimere nei fatti la volontà di collegare la realizzazione di questo meccanismo/partnership a vincoli e ad istituzioni e risorse sovranazionali – o comunque il più sovranazionali possibili –, e in tempi certi. Questo implica prendere al più presto e apertamente posizione per realizzare una capacità fiscale e di bilancio autonomo dell'eurozona, che sia collegata ad un controllo democratico esercitato dal Parlamento europeo attraverso un suo funzionamento differenziato. La posizione dell'Italia diventerà invece debole e senza sbocchi se verrà identificata con un mero tentativo di sfruttare il confronto sulla solidarietà per negoziare rimodulazioni ed allentamenti degli obiettivi del bilancio nazionale finì a sé stessi.

Nell'immediato, condurre la battaglia sul meccanismo europeo di

solidarietà e dare delle risposte al problema del controllo democratico sovranazionale sulle politiche economiche e fiscali secondo le linee esposte brevemente sopra, corrisponde al genere di battaglie già condotte in passato in e dall'Italia. A patto che:

- a) chi può farla – i massimi dirigenti delle istituzioni nazionali ed europee e delle forze politiche – se ne faccia carico;
- b) il MFE non faccia venir meno la pressione sulla classe politica italiana su questi punti.

### **Il compito del Parlamento europeo: dare un senso costituente a questa legislatura**

Porre le basi della trasformazione dell'unione economica e monetaria in una unione politica su basi federali, implica, da parte dei governi, entrare nella logica della stipula di un patto pre-costituzionale tra i paesi dell'euro per sciogliere i nodi della capacità fiscale e di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona. Ma affinché il controllo del governo dell'euro e delle future politiche economiche e di bilancio ad esso collegate avvenga attraverso i rappresentanti dei cittadini dei paesi aderenti all'euro, e non resti nell'ambito intergovernativo – cioè della cooperazione più o meno volontaria tra Stati – occorre risolvere il problema del funzionamento del Parlamento europeo in un quadro di unificazione differenziata. Sarebbe infatti contro ogni logica democratica aumentare la sfera di intervento legislativo e di partecipazione al processo decisionale in campo fiscale, di bilancio e di politica economica da parte del Parlamento europeo su questioni relative al governo dell'euro, senza prevedere norme di funzionamento e di voto differenziato (come per esempio già accade per il Consiglio europeo, in cui i paesi che godono di particolari *opt-out* dalle politiche dell'Unione, non esercitano il diritto di voto quando si tratta di decidere su di esse). Non si tratta di un fatto teorico. Quando l'attuale Parlamento europeo voterà su questioni relative all'euro su cui è richiesto il suo coinvolgimento anche a seguito dei nuovi trattati, circa il 30-35% dei suoi membri continuerà ad esercitare il proprio diritto di voto pur provenendo da paesi che non hanno ancora adottato l'euro o che hanno escluso di adottarlo (si veda il documento di Nicolai von Ondarza su *Strengthening the Core or Splitting Europe?*, SWP Research Paper, Marzo 2013). In quale Parlamento si considererebbero democratiche votazioni su questioni monetarie ed economiche in cui oltre un terzo dei voti venisse espresso da parlamentari che rappresentano cittadini di aree o regioni che adottano una diversa moneta?

Un fatto questo che significativamente proprio la cultura e la tradizione parlamentare britannica tende ad escludere. Sono emblematici in proposito due fatti: il dibattito innescato agli inizi del novecento da Lionel Curtis (*The Problem of the Commonwealth*, 1915) a proposito della trasformazione in una federazione dell'Impero britannico, con tanto di Parlamento del Commonwealth, che avrebbe dovuto funzionare a geometria variabile in relazione alle decisioni da prendere per il governo della Gran Bretagna – con la partecipazione dei soli parlamentari britannici –, e dell'intero Commonwealth – con tutti i parlamentari; e la possibilità per il Parlamento britannico di lavorare come *Committee of the whole* (in cui tutti i parlamentari partecipano, per deliberare su questioni comuni) e dei *Grand Committees* (di cui sono membri specifici gruppi regionali di parlamentari).

### *I termini del problema.*

La questione della legittimità democratica ed in particolare di quella del Parlamento europeo è stata più volte evocata negli ultimi vent'anni dalla Corte Costituzionale tedesca. Si tratta di una questione di sostanza ineludibile, quella posta dalla Corte di Karlsruhe; le istituzioni europee e nazionali, nonché i partiti politici, devono dare una risposta al problema di fondo sollevato a suo tempo dai giudici della Corte federale tedesca quando espressero l'opinione favorevole sulla ratifica del Trattato di Maastricht da parte della Germania (1992). In quella sentenza si leggeva che, fino a quando l'Unione europea avrebbe mantenuto la caratteristica di una aggregazione di Stati (*Verbund*), la legittimazione di questa aggregazione sarebbe continuata a dipendere in primo luogo dai popoli nazionali per il tramite dei rispettivi parlamenti, alla quale però si sarebbe potuta aggiungere, “in misura crescente con l'approfondirsi dell'interdipendenza tra le nazioni europee”, la legittimazione da parte del Parlamento europeo eletto dai cittadini degli Stati membri. La Repubblica Federale tedesca, come gli altri paesi che hanno ratificato il Trattato di Maastricht, sempre secondo la Corte tedesca, non si sono sottomessi “ad un automatismo sottratto, nella sua dinamica interna, a qualsiasi supervisione e a qualsiasi controllo”. Essi hanno implicitamente riconosciuto che il Trattato ha aperto “la strada ad un'ulteriore, progressiva integrazione che *dipende, in ogni suo ulteriore passo, da presupposti che il Parlamento deve già oggi essere in grado di prevedere, oppure da un'ulteriore assenso del governo federale, sottoposto all'influenza del Parlamento*” (corsivo nostro). Presupposti e assenso che tuttora mancano, in quanto qualsiasi proces-

so di genuina unione politica tra Stati deve prima o poi prevedere il passaggio da un sistema confederale ad uno federale, attraverso a) un momento costituente che veda in prima linea la partecipazione dei rappresentanti dei cittadini degli Stati disponibili ad approfondire l'unione; b) l'attribuzione del potere legislativo ai rappresentanti dei cittadini di quegli stessi Stati in campo fiscale – sul fronte sia delle spese sia delle entrate –, e il controllo del bilancio e del governo dell'economia.

Questo problema è così acuto e reale, da essere rientrato nelle agende dei governi e dei parlamenti e nel dibattito politico (si vedano in proposito i ripetuti accenni alla questione da parte del Ministro Schäuble, dei sottosegretari agli affari europei italiano Gozi nel suo recente libro e del suo collega tedesco Roth, dei gruppi di personalità che hanno sottoscritto nel frattempo diversi manifesti e appelli).

#### *Le opzioni sul campo.*

È difficile risolvere il problema della legittimità democratica su questioni fiscali, di bilancio ed economiche che riguardano 18 paesi su 28 in un quadro istituzionale divenuto via via sempre più complesso. Non bisogna tuttavia dimenticare che la complessità del quadro è una conseguenza, non la causa, della mancata decisione e volontà di perseguire un disegno di costruzione genuinamente federale. I tentativi finora fatti di uscire da questa situazione sono falliti perché non sono stati inseriti in un progetto coerente di riforma istituzionale. Negli anni successivi alla creazione della moneta, questo tentativo è stato fatto, come dimostra il dibattito svoltosi nel 1994 nel Parlamento europeo, sul rapporto Herman (*Resolution on the Constitution of the European Union*, 10 February 1994, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/6b3f12d2-3309-4e04-8084-41d227432996/en>), in cui si prevedeva:

“Articolo 46: norme finali

Gli Stati Membri che vogliono, possono adottare tra loro norme che consentano di avanzare più velocemente verso l'integrazione europea, a patto che questo processo rimanga aperto a qualsiasi Stato membro che vorrà unirsi a loro e che queste norme siano compatibili con gli obiettivi dell'Unione ed i principi della Costituzione.

In particolare, per quanto riguarda le questioni relative ai Titoli V e VI del Trattato sull'Unione europea, essi possono adottare norme vincolanti solo per loro.

*I Membri del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione degli altri Stati membri si asterranno durante le discussioni ed i voti sulle decisioni adottate sulla base di queste norme (corsivo nostro).*

#### Articolo 47: entrata in vigore

La costituzione sarà considerata adottata ed entrerà in vigore quando sarà stata ratificata da una maggioranza di Stati membri che rappresenti i quattro-quinti della popolazione totale (l'art. 82 del Trattato Spinnelli sull'Unione europea del 1984 aveva previsto una maggioranza di due-terzi, n. d. r). Gli Stati membri che non saranno stati in grado di depositare gli strumenti di ratifica entro i limiti di tempo stabiliti, dovranno scegliere tra lasciare l'Unione o rimanervi su nuove basi".

Ma subito dopo, non solo quel rapporto venne affossato, ma il processo di allargamento dell'Unione europea procedette ad un ritmo così accelerato rispetto alle capacità di approfondimento, da rendere impossibile riaprire il problema.

Più recentemente, in piena crisi economica e finanziaria, la parlamentare europea Pervenche Beres aveva proposto di stabilire un *sub-committee* nell'ambito del Parlamento europeo, in cui "only euro members would vote to reflect the general trend in the EU towards a political and policy-making split between euro and non-euro member states (17-11-2011)". Ammonendo che se il Parlamento europeo non avesse preso per tempo l'iniziativa, questa sarebbe stata inevitabilmente ripresa dai governi e dai parlamenti nazionali. Come immancabilmente accadde con alcune proposte del governo francese di allora, e poi con l'ex-Ministro degli esteri Joschka Fischer, che incominciarono a proporre l'istituzione di un parlamento dell'eurozona costituito da parlamentari eletti indirettamente per costituire il nuovo organo legislativo di controllo di un governo dell'eurozona.

Solo verso la fine della scorsa legislatura il Parlamento europeo ha cominciato a fare delle controproposte in merito. Anche perché il coinvolgimento del Parlamento europeo nella gestione sia della crisi sia dei vari organismi istituiti o da istituire per affrontarla aveva messo sempre più in evidenza i limiti istituzionali del suo funzionamento e del rapporto Parlamento europeo/Parlamenti nazionali/Commissione europea/Governi. Così nel dicembre 2013, il Parlamento europeo approvava una risoluzione con la quale ribadiva di accogliere favorevolmente il piano presentato dalla Commissione europea *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, presentata dai Presidenti Van Rompuy, Juncker, Barroso e Draghi; invitava la Commissione a presentare quanto prima proposte legislative per "rafforzare ulteriormente il coordinamento di bilancio, estendere il coordinamento delle politiche in materia di fiscalità e di occupazione e creare una vera capacità fiscale autonoma dell'UEM per sostenere l'attuazione delle scelte politiche", sot-

tolineando che alcuni di questi elementi avrebbero richiesto modifiche dei trattati. Inoltre, significativamente, il Parlamento europeo riconosceva che “la differenziazione è uno strumento utile e appropriato per promuovere un’integrazione più profonda, che, nella misura in cui salvaguardi l’integrità dell’UE, può rivelarsi essenziale per realizzare un’autentica UEM all’interno dell’Unione”. Una differenziazione che dovrebbe a questo punto riguardare lo stesso funzionamento del Parlamento europeo – composto da parlamentari che rappresentano cittadini sia di Stati che hanno adottato l’euro, sia di Stati che non l’hanno ancora adottato o che non lo adotteranno nel prevedibile futuro. Questo, precisava il Parlamento europeo, “al fine di assicurare un adeguato controllo dell’UEM”, in quanto “l’Unione ha istituito un’unione economica e monetaria la cui moneta è l’euro”, e che il protocollo sull’Eurogruppo fa riferimento alla “necessità di prevedere disposizioni particolari per un dialogo rafforzato tra gli Stati membri la cui moneta è l’euro, in attesa che l’euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri dell’Unione”.

A questo punto spetta al nuovo Parlamento europeo eletto, ed in particolare alle forze che in esso rappresentano la grande maggioranza degli europei che vuole fare l’Europa, e tra questi in particolare il gruppo di parlamentari che ha sottoscritto la dichiarazione di impegno, elaborare un manifesto-progetto di riforma istituzionale per:

- a) risolvere il problema del governo economico e politico dell’Eurozona per rilanciare lo sviluppo e l’occupazione in un quadro di legittimità democratica;
- b) conciliare all’interno dell’UE la convivenza tra l’unione sempre più stretta dei paesi dell’Eurozona e quei paesi che non intendono adottare l’euro.

Sulla base di un simile manifesto-progetto potrebbe essere chiesta la convocazione di una convenzione costituente con il compito di elaborare una costituzione federale come chiesto dai federalisti.

### **Il compito dei federalisti**

In questa fase difficile, vale la pena ricordare un passaggio di una circolare ai militanti scritta da Albertini in un momento altrettanto cruciale: “Chi sa che cosa è in gioco con l’Europa, e teme di perdere tutto, può abbandonarsi al pessimismo... Ma chi si batte davvero non ha tempo né per il pessimismo né per l’ottimismo, che riguardano gli spettatori e non i protagonisti” (15 febbraio 1974). A noi spetta innanzitutto ed ogni volta dare una valutazione politica il più possibile vera dei

fatti e delle posizioni, e decidere se gli strumenti che ci siamo dati per agire restano validi oppure no.

Ebbene, alla luce di quanto detto sopra, credo che questi strumenti – l'appello-cartolina nei confronti della classe politica italiana e la dichiarazione di impegno nei confronti dei parlamentari europei –, restano validi per sviluppare la nuova fase dell'azione, e possono e devono essere ulteriormente sfruttati. Nelle prossime settimane, le occasioni ed i luoghi per farlo, non mancano. Seguendo lo schema d'azione già collaudato, è importante che le sezioni:

- facciano giungere al governo, in vista delle principali scadenze, sia nuovi stock di appelli-cartoline, sia, ove siano già state inviate tutte quelle su cui in queste ultime settimane sono state raccolte le firme, e nel caso non si prevedano azioni per raccoglierne di nuove, una lettera che richiami i punti politici del nostro appello;
- inviino anche ai parlamentari europei lettere che li richiamino a mantenere fede agli impegni sottoscritti o, se non l'hanno ancora fatto, a sottoscriverli.

# I documenti

---

## PER UNA COMUNITA' POLITICA DELL'EURO\*

### *Preambolo.*

Tutti si aspettavano che l'Unione economica e monetaria portasse prosperità e migliorasse le condizioni di vita e di occupazione degli europei, come preludio di un loro riavvicinamento politico.

Gli errori commessi nella sua costruzione e gestione hanno tuttavia prodotto il risultato opposto. Gli europei vacillano. Noi siamo però convinti che non si debba abbassare la guardia. Gli obiettivi iniziali della costruzione europea – assicurare la pace e il benessere – sono quanto mai attuali e voltare le spalle all'Europa oggi sarebbe anacronistico, domani diventerebbe un suicidio.

Senza creare aspettative impossibili da soddisfare, cosa che troppo spesso ha portato a delusioni, occorre dar vita a una nuova fase. L'Europa deve offrire soluzioni a problemi concreti, come l'aumento delle disuguaglianze e della disoccupazione, pur nel rispetto della tutela del nostro pianeta. Deve, meglio di come fa attualmente, assicurare il rispetto dei valori che proclama e che, al di là del mercato e delle procedure, sono suscettibili di unire gli europei. Deve tornare a suscitare entusiasmo.

E' per questo che proponiamo una scelta strategica: costruire una Comunità politica, democratica, a partire dall'euro, ricordando che l'unione monetaria non era concepita come fine a sé stessa, ma avrebbe dovuto costituire la base di un più vasto progetto, destinato ad unire gli uomini.

Il nostro gruppo è pluralista perché l'urgenza, così come la violenza degli attacchi contro l'Europa, spingono gli europei di tutte le tendenze a raggrupparsi, nel rispetto delle loro sensibilità.

---

\* Si tratta di una dichiarazione elaborata dal Groupe Eiffel Europe, la cui composizione è indicata in calce al Preambolo, rilasciata il 14 febbraio 2014.

Vogliamo suscitare in Francia una presa di coscienza, ma anche lanciare un appello che vada ben oltre. Convinti che francesi e tedeschi abbiano tuttora una responsabilità particolare, condividiamo gli aspetti essenziali della diagnosi e della proposte del gruppo tedesco Glienicke.

Agnès Bénassy-Quéré – Yves Bertoncini – Jean-Louis Bianco – Laurence Boone – Bertrand Dumont – Sylvie Goulard – André Loeseckrug-Pietri – Rostane Mehdi – Etienne Pflimlin – Denis Simonneau – Carole Ulmer – Shahin Vallee<sup>1</sup>

## PER UNA COMUNITA' POLITICA DELL'EURO

Dove vuole andare la Francia, in Europa e nel mondo? Qual è l'avvenire dell'euro e dell'Unione europea, entro un orizzonte di dieci o vent'anni? Sono domande legittime spesso lasciate senza risposta.

La maggior parte dei governi e dei partiti politici si sono attenuti finora ad un approccio gestionale, "al pelo dell'acqua". I partiti radicali auspicano il ripiegamento nazionale e l'uscita dall'euro come se si trattasse di un rimedio miracoloso. Occorre invece elaborare un'altra risposta, adatta al mondo del 2014, traendo insegnamenti dalla crisi e dagli errori collettivi compiuti, per lanciare una nuova dinamica.

### Analisi

*Esistere in un mondo che cambia.*

Assicurarsi che l'Europa faccia sentire la sua voce non è una questione di prestigio o un'ubbia idealista. E' il modo di far vivere, in futuro, le scelte sociali care agli europei, come l'eguaglianza tra uomo e donna, l'accesso all'educazione e alla sicurezza sociale per tutti, la conservazione dell'ambiente.

Quando si guarda il nostro continente da Pechino o da Ryad, o anche da Washington, ciò che unisce gli europei è infinitamente superiore a quello che li separa. Al di là degli interessi comuni, più o meno convergenti a seconda del momento, condividiamo un patrimonio di una ricchezza eccezionale. Quanto ai valori comuni – come la pace, i

---

<sup>1</sup> Ciascuno dei membri si esprime a titolo personale, senza impegnare alcuna delle istituzioni a cui appartiene o ha appartenuto. Ringraziamo anche gli esperti, gli alti funzionari, i collaboratori e gli amici che hanno partecipato ai nostri scambi di idee ed hanno arricchito le nostre discussioni.

diritti della persona umana, la democrazia – nati dalla storia e dai drammi del ventesimo secolo, la loro fragilità dovrebbe incitarci ad averne ancora maggiore cura. Le decisioni della Corte europea dei diritti umani dimostrano che c'è ancora molto da fare, anche in Europa, per garantire il pluralismo, rendere più decenti le prigioni o frenare la deriva autoritaria di certi Stati membri.

L'ordine del mondo, come l'abbiamo conosciuto da secoli, sta finendo. Tra venti o trent'anni, nessun paese europeo farà più parte del G8, che riunisce le prime potenze economiche della Terra. La Francia o la Germania rappresenteranno meno dell'1% della popolazione mondiale. Alle esequie di Mandela, nessun dirigente di un paese europeo è stato invitato a prendere la parola. Uniti, al contrario, abbiamo i mezzi per contare: con 350 milioni di abitanti, la zona euro possiede una dimensione paragonabile agli Stati Uniti e il suo PIL rimane superiore a quello della Cina, nonostante la spettacolare crescita di quel paese. La potenza commerciale europea è, a tutt'oggi, ineguagliata. L'Europa ha un potenziale industriale, agricolo e di servizi che deve essere valorizzato.

Tuttavia, l'unità richiede maggiori sforzi. La “politica estera e di sicurezza comune” dell'Unione europea resta ben al di sotto delle attese. Nemmeno nel Fondo monetario internazionale, chiamato in soccorso di vari paesi europei, la zona euro è rappresentata come un'entità unica. Di fronte alla Cina, agli altri paesi emergenti o agli Stati Uniti, le capitali europee sono miopi quando giocano ancora da sole.

#### *Uscire definitivamente dalla crisi economica e finanziaria.*

L'attuale calma dei mercati finanziari non deve illuderci. In molti paesi, le politiche adottate hanno certamente portato frutti benefici; l'interdipendenza tra gli Stati che condividono la stessa moneta viene ormai meglio percepita. E sono stati fatti notevoli sforzi di rigore e di riforme, spesso però mal calibrati e mal ripartiti, in particolare nel caso della Grecia. La politica di bilancio in generale è stata troppo restrittiva ed è stata differenziata in modo insufficiente. Il sovraindebitamento pubblico e privato rischia di soffocare l'economia, mentre le sofferenze delle popolazioni nutrono la radicalizzazione politica. Questa constatazione non deve spingere ad abbandonare gli sforzi di risanamento, ma a completarli nell'interesse stesso dei paesi che presentano un debito troppo elevato.

Un grave rischio, oggi, è che una deflazione come quella giapponese porti alla stagnazione e al sacrificio di un'intera generazione. Molto attiva all'inizio della crisi (2007-2010), la Banca centrale ha ancor og-

gi i mezzi per agire per scongiurare questo rischio, ma deve superare molti timori contraddittori, legati alle differenze di cultura monetaria e all'eterogeneità degli Stati membri.

L'Europa deve integrarsi meglio nella crescita mondiale e, a tal fine, ritrovare dinamismo creativo, scientifico, imprenditoriale. La crisi non è solo un "brutto passaggio" congiunturale. Sono i nostri modi di produzione (in particolare industriale) e di organizzazione ad essere rimessi in causa dalle nuove tecnologie, dall'interdipendenza globale e dall'invecchiamento della popolazione europea.

Ciascuno Stato europeo, e particolarmente la Francia, deve affrontare i propri problemi, ma anche l'Europa deve agire più vigorosamente. Cominciano ad essere attuate soluzioni comuni per sorvegliare e risanare il sistema bancario, senza ricorrere al denaro dei contribuenti. Ma bisognerà che siano serie, affinché le banche possano tornare a finanziare le imprese e le famiglie, a tassi ragionevoli, in tutta l'UE.

### *Superare il blocco della democrazia.*

L'ampiezza delle difficoltà dà ormai alla crisi una dimensione politica. Sebbene nessuna elezione abbia portato al rifiuto dell'euro, gli Stati che hanno chiesto assistenza, come la Grecia, il Portogallo o l'Irlanda, sentono il giogo di un'autorità mal identificata, composta dai capi di Stato e di governo europei, dai ministri delle finanze (Eurogruppo), dalla Banca centrale e dalla Commissione europea, nonché dal Fondo monetario internazionale. Le responsabilità sono diluite in un magma politico-tecnocratico, privo di legittimità, il cui simbolo diventa la "troika". Il destino di certi paesi è rimasto appeso al voto del *Bundestag* e alle decisioni della Corte costituzionale di Karlsruhe. La percezione generale è tale che il Primo ministro italiano Mario Monti ha potuto parlare, nel 2012, del pericolo di una "creditocrazia", forzando la realtà, dal momento che l'Italia non ha ricevuto alcuna assistenza e contribuisce anch'essa a finanziare gli aiuti.

Tutti gli Stati membri hanno dovuto accettare un rafforzamento della reciproca sorveglianza, indispensabile per ripristinare la credibilità collettiva. Il grado di intrusione raggiunto, soprattutto nei paesi sotto tutela, alimenta però un risentimento pericoloso tra il "Nord" (essenzialmente la Germania) e il "Sud". L'euro diventa fonte di divisioni.

Una parte dell'opinione pubblica è disorientata: alcuni fanno credere che l'austerità sia imposta ai paesi del Sud "dall'Europa", mentre essi stessi hanno gravemente messo in pericolo il proprio avvenire creando troppo debito pubblico (per esempio in Grecia) o privato (in Spagna

e in Irlanda). I paesi “virtuosi” dimenticano di aver fornito ai paesi “spendaccioni” buona parte dei beni che questi ultimi hanno acquistato a credito e perfino i capitali per indebitarsi. La responsabilità dell’attuale situazione ricade quindi sia sul Nord, sia sul Sud, sia sui governi nazionali, sia sulle istituzioni europee. Quanto ai mercati, che dovrebbero mettere ciascuno davanti alle proprie responsabilità, sono rimasti ciechi per lungo tempo.

Di qui la tentazione di “buttare tutto a mare”, abbandonando l’euro. Quest’ipotesi è solo un’illusione. A causa delle conseguenze a catena che essa produrrebbe, nessuno è in grado di calcolare con precisione il suo costo, ma esso sarebbe terribilmente alto. La svalutazione aumenterebbe matematicamente il costo del debito denominato in euro, spesso detenuto da stranieri e porterebbe gli Stati alla bancarotta e a fallimenti nel settore finanziario. Le imprese ritroverebbero i rischi di cambio nelle esportazioni, con conseguenze negative sulla crescita e sull’occupazione. Le famiglie perderebbero parte dei loro risparmi e gli europei la loro credibilità.

Un’analisi ponderata invita al contrario a proseguire e ad accelerare la ricostruzione dell’unione economica e monetaria. Non è sufficiente il semplice rafforzamento delle regole accompagnato da una sorveglianza reciproca. Il confronto della gestione della crisi da parte degli europei e degli americani dimostra chiaramente i vantaggi di un’organizzazione politica più legittima e, perciò, più reattiva ed efficace.

#### *Una particolare responsabilità della Francia.*

Una linea di frattura rischia di separare il Nord dal Sud dell’Europa. Poiché appartiene ad entrambe le categorie e insieme alla Germania ha voluto l’euro, la Francia ha un ruolo particolare da giocare. Essa può svolgere un’azione decisiva a tre condizioni.

La prima è che abbandoni alcune delle illusioni nelle quali si è a lungo cullata; grazie a Jean Monnet e a Robert Schuman, la Francia è stata all’origine della Comunità del carbone e dell’acciaio, ma ha anche inferto alla costruzione europea i colpi più brutali: dal 1954, con la bocciatura della Comunità europea di difesa, al 2005, con il rifiuto del trattato costituzionale. Da decenni, sull’Europa la Francia esita. Quando, a due riprese, personalità tedesche<sup>2</sup> hanno proposto un’unione politica più spinta, attorno ad un nucleo duro, prima della messa in cantiere della moneta unica, la Francia, nella persona di uomini politici ap-

---

<sup>2</sup> Karl Lamers e Wolfgang Schäuble nel 1994 e Joska Fischer nel 2000.

partenenti a tutti gli schieramenti, ha disdegnato tali offerte senza nemmeno discuterle.

La seconda condizione è che la Francia affronti finalmente la questione del suo ruolo in un mondo aperto, competitivo e fortemente integrato. I francesi hanno sognato “l’Europa potenza”, ma essa non sarà mai una “leva di potere” al loro esclusivo servizio. Se la Repubblica francese si assume, più di altri partner europei, le proprie responsabilità in materia di sicurezza e di difesa, come ha dimostrato anche recentemente in Africa, i suoi risultati economici negli ultimi dieci anni minano la sua credibilità. Lo status di membro permanente del Consiglio di sicurezza, la *force de frappe* nucleare sembrano garantire un’autonomia che potrebbe rivelarsi illusoria se i nostri mezzi si riducono.

Le poste in gioco europee sono troppo spesso ridotte a slogan che, come “l’Europa sociale” o “l’Europa che protegge”, hanno tendenza a rinchiudere i francesi nelle loro angosce. I nostri partner europei riescono a combinare meglio un approccio aperto sul mondo e il legittimo desiderio di difendere il loro modello sociale. La miglior protezione sta nella qualità dell’educazione e della formazione, nonché nella creatività delle imprese.

Infine, la Francia deve ritornare ad essere una forza propositiva positiva. Da parecchi anni è sulla difensiva, piena di non detti e di tabù. Con l’euro, la Francia ha già fin d’ora accettato di condividere la sua sovranità; l’idea che “l’Europa delle nazioni” possa ancora, nel 2014, offrire un’alternativa utile non contribuisce a progredire. Non c’è ragione di temere una discussione sulle migliori forme di organizzazione politica, né di rifiutare *a priori* ogni forma di federalismo, anche se la Francia non l’ha finora sperimentato.

Queste paure, queste incomprensioni nutrono largamente il senso di malessere che si percepisce oggi all’interno dell’esagono. Eppure, con un lavoro metodico, si può riconquistare influenza. La battaglia condotta dall’attuale governo francese sulla direttiva sui lavoratori distaccati è un esempio recente, positivo, di quanto un governo che ha ben definito la propria posizione e la difende possa ottenere nell’UE di oggi. Lo scarso interesse per il Parlamento europeo nella maggior parte delle famiglie politiche francesi è un desolante esempio contrario.

Così l’Europa è “a metà del guado”. Le insufficienze dell’Unione europea e le sue intrusioni negli Stati che si credono ancora perfettamente sovrani generano crescenti frustrazioni. Noi suggeriamo di uscire da questa impasse seguendo un cammino chiaro.

## La nostra proposta

### *Ritrovare un'ambizione politica.*

Proponiamo una Comunità politica dell'euro, aperta agli altri paesi europei e al mondo, non perché l'euro sia un valore in sé, ma, al contrario, perché è l'espressione di un destino comune. Gli sforzi cui abbiamo acconsentito in nome della moneta durante la crisi non hanno senso se non vengono reinquadrati in una visione politica positiva, rivolta all'avvenire, all'altezza della nostra condivisa identità europea.

Il suo primo compito dovrà essere di consolidare la moneta unica, perché questa è la condizione del ritorno della prosperità e dell'occupazione. L'esigenza di "competitività" sembra troppo spesso significare diminuzione dei salari e delle prestazioni sociali o un loro livellamento verso il basso. Un simile approccio non può costituire un futuro desiderabile, da qui l'idea di una Comunità dell'euro dotata di poteri che le consentano di andare al di là di quanto fa l'attuale zona euro.

Senza rimettere in discussione il reciproco impegno di sana gestione delle finanze pubbliche, né gli sforzi di riforma compiuti durante la crisi, la Comunità si doterà di nuovi strumenti destinati ad attenuare i rischi della congiuntura e a sostenere le popolazioni più fragili. Questo potrebbe avvenire attraverso l'erogazione da parte del livello europeo di sussidi di disoccupazione oppure attraverso politiche di incoraggiamento della mobilità, accompagnate da una parziale armonizzazione del mercato del lavoro. La solidarietà non è concepibile senza una maggior responsabilità, ma è necessario uno sforzo collettivo se vogliamo stabilizzare e rendere duratura, agli occhi dei cittadini, l'unione economica e monetaria.

Dovranno essere messe al centro degli obiettivi della Comunità dell'euro la lotta alle diseguaglianze e all'esclusione, la valorizzazione del capitale umano attraverso l'educazione, la formazione, l'innovazione: troppo spesso, in questi ultimi anni, una concezione troppo restrittiva della "sussidiarietà" ha fatto passare in secondo piano l'esistenza di diritti riconosciuti a tutti i cittadini europei, ovunque vivano in Europa. Il primo tra di essi è la dignità della persona umana, insieme alla protezione dell'ambiente e alla qualità della vita.

Contemporaneamente, questa Comunità porterà avanti delle politiche di lungo periodo nei campi nei quali la sua azione può essere più efficace di quella degli Stati che la compongono. Senza pretendere di essere esaustivi, si può pensare ad investimenti nella transizione energetica e nelle grandi infrastrutture, come le reti telematiche, di trasporto,

elettriche o anche nella ricerca, al servizio della produzione industriale, ma anche di un'agricoltura capace di nutrire un mondo molto popolato, nel quale le risorse saranno carenti. Il diritto e la giustizia sono valori in sé; sono anche quadri particolarmente importanti per lo sviluppo dell'attività economica e della crescita: certezza del diritto, semplicità delle regole, diligenza della giustizia al di là delle frontiere, lotta alla corruzione sono altrettanti obiettivi che la Comunità dell'euro farà propri.

La Comunità dell'euro deve parimenti avere un ruolo sulla scena mondiale perché una simile potenza commerciale ed economica non può disinteressarsi dell'avvenire del mondo. A noi, la questione di sapere se la dimensione della "zona euro" sia appropriata sembra secondaria rispetto alle nostre responsabilità. Questa Comunità avrà bisogno di esercitare una rappresentanza esterna, inizialmente economica, ma pure diplomatica e di difesa, in particolare nei confronti degli Stati Uniti e della Cina, ma anche degli Stati confinanti, per non trascurare le questioni delle libertà pubbliche, della sicurezza e dell'emigrazione. La tempistica e le modalità si possono discutere, ma non dobbiamo dimenticare che la dichiarazione di Schuman del 1950 comincia con l'obiettivo di preservare la "pace mondiale" e fa riferimento allo sviluppo dell'Africa, continente che oggi è ancor più strategico.

#### *Garanzie democratiche.*

La Comunità dell'euro dovrà offrire delle garanzie democratiche corrispondenti agli standard più elevati dei paesi che la compongono. I tedeschi possono essere legittimamente orgogliosi di aver costruito, a partire dal 1949, una democrazia e uno Stato di diritto esemplari. Dopo la tormentata storia del ventesimo secolo, si tratta di un progresso non solo per la Germania, ma per l'intero continente. Tuttavia le autorità tedesche devono capire che il controllo delle decisioni europee da parte delle autorità di un solo paese è difficilmente accettabile da parte degli altri. Certamente non lo accetterebbero per loro stessi. L'attuale situazione, nella quale gli organi federali tedeschi (*Bundestag*, Corte di Karlsruhe) tengono in mano il destino dell'euro (e di certi paesi) non va bene né per la Germania, posta in una posizione egemonica, né per i partner della Germania, ridotti ad ubbidire.

Dovrà essere insediato un esecutivo proprio alla Comunità dell'euro, distinto dagli esecutivi nazionali e ristretto<sup>3</sup>; tale governo sarà il ri-

---

<sup>3</sup> Una *équipe* i cui membri siano scelti per le loro competenze, rispettando certi equilibri geografici, senza che ciascuno Stato membro sia necessariamente rappresentato.

sultato dell'elezione, in contemporanea e con le medesime modalità in tutti i paesi membri della Comunità dell'euro, di un'assemblea. Questo punto è fondamentale, perché non si può chiamare "governo" (economico o senza specificazioni) un'autorità designata e non "eletta" con un'elezione paneuropea, aperta, che permetta di scegliere con chiarezza tra diverse opzioni politiche.

L'assemblea avrà il compito di controllare in modo continuo l'esecutivo e, se de caso, di censurarlo. Per evitare duplicazioni e sottolineare lo spirito di apertura della Comunità nei confronti dell'UE, l'assemblea parlamentare della Comunità potrà essere composta da deputati facenti anche parte del Parlamento europeo (dell'UE a 28)<sup>4</sup>.

Questo esecutivo avrà da una parte il compito di portare avanti le politiche affidategli, avendo a disposizione un bilancio autonomo, finanziato da risorse proprie (v. sotto). Nei campi di sua competenza, avrà poteri discrezionali, naturalmente inquadrati da regole fissate in comune e sotto il controllo dell'assemblea parlamentare e della Corte di giustizia. D'altra parte, sorveglierà il rispetto, da parte dei governi nazionali, degli impegni reciproci.

Gli Stati conserveranno responsabilità proprie per la gestione delle proprie politiche secondo una chiara definizione delle competenze che rappresenti una rottura con l'attuale "sussidiarietà" mal definita, pretesto di rinazionalizzazioni di ogni tipo.

I Parlamenti nazionali continueranno ad esercitare il controllo sui governi nazionali, conformemente alle costituzioni nazionali e le disposizioni in questo senso possono essere rinforzate in parecchi paesi, tra cui la Francia. Le condizioni di creazione e di finanziamento del Meccanismo europeo di stabilità hanno spinto ad assegnare, nell'immediato, ai Parlamenti nazionali il controllo degli impegni di bilancio ad esso assegnati. A rigor di logica, finché questi impegni risultano finanziati da fondi nazionali, il controllo da parte dei deputati nazionali è concepibile. Al contrario, nel lungo periodo, deve imporsi il principio che a decisioni europee corrisponda un controllo europeo, a decisioni nazionali, un controllo nazionale. Bisogna evitare che il controllo democratico si fondi su strutture che diluiscono le responsabilità, come fa ad esempio il "Fiscal compact"<sup>5</sup>, che associa in modo impreciso, per

---

<sup>4</sup> Secondo una legge elettorale modificata, il cui modello potrebbe essere per esempio quello dell'elezione dei deputati al *Bundestag* tedesco, eletti in parte in circoscrizioni di piccole dimensioni e in parte su di una lista a livello della Comunità.

<sup>5</sup> Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance in seno all'Unione economica e monetaria sottoscritto da 25 Stati membri il 2 marzo 2012.

non dire allusivo, parlamentari nazionali e parlamentari europei. I cittadini chiedono, giustamente, di capire chi è responsabile di che cosa.

Notiamo anche che essi chiedono nuove modalità per l'assunzione di decisioni, più interattive, più "partecipative". Il problema non è solo di far vivere la democrazia rappresentativa, interrogandosi sulla ripartizione dei poteri tra Bruxelles e gli Stati membri, il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Essa dovrà essere completata con legami più stretti tra cittadini, imprese, mezzi di comunicazione, collettività, al di là delle frontiere. La Comunità dell'euro deve essere una Comunità vivente che coinvolge le società nella loro totalità.

Infine, una delle gravi lacune dell'attuale unione economica e monetaria sta nel fatto che non sono previste sanzioni per eventuali violazioni da parte degli Stati dei loro impegni. In uno Stato di diritto, è importante che sia un giudice a dirimere le questioni. Preferiremmo, dunque, anche a questo proposito, non duplicare le istituzioni ed affidare questo compito alla Corte di Giustizia dell'UE che dovrebbe organizzarsi appositamente per giudicare gli affari della Comunità dell'euro.

#### *Un bilancio della Comunità.*

La Comunità dell'euro dovrà essere dotata di un bilancio autonomo destinato a finanziare le politiche che abbiamo descritto nella prima parte di questo documento. La sua autonomia rispetto al bilancio dell'UE è resa necessaria dal fatto che esso è anzitutto concepito per finanziare gli interventi specificamente legati all'esistenza e al funzionamento dell'euro: ad esempio per stabilizzare l'unione economica e monetaria attraverso di un sussidio di disoccupazione comune. Inoltre, tale bilancio allocherà risorse per migliorare la formazione, accrescere la mobilità dei lavoratori o per costruire infrastrutture energetiche, industriali e di servizi a beneficio della Comunità.

Dovrà imperativamente essere alimentato da risorse proprie, al fine di evitare i dibattiti impropri e controproducenti sul "giusto ritorno", che abbiamo sperimentato nell'UE. Tra le risorse che si possono prendere in considerazione, si possono citare un'imposta sulle società o tasse ambientali (*carbon tax*). La creazione del bilancio della Comunità sarà l'occasione per procedere ad una certa armonizzazione fiscale (armonizzazione della base imponibile e possibilità per gli Stati di stabilire i tassi, entro una forbice predefinita).

Questo bilancio potrà anche consentire economie a livello nazionale, razionalizzando le spese. Ciò è particolarmente vero per difesa. Dovrà parimenti essere posta, a medio termine, anche la questione della

capacità di indebitamento collettivo, precisando che non si tratta di mutualizzare il debito esistente degli Stati, ma, se del caso, di indebitarsi insieme per finanziare progetti comuni.

Resta aperta una questione, che il nostro gruppo non pretende di risolvere definitivamente. In una Comunità dell'euro completata come descritto, la prospettiva del fallimento sovrano tornerebbe ad essere credibile, perché non destabilizzerebbe tutto l'edificio e non riguarderebbe i più vulnerabili. A termine, si potrebbe reintrodurre la possibilità di fallimento degli Stati membri, al fine di responsabilizzare i dirigenti nazionali ed i mercati. La Comunità risulterebbe allora tanto meno intrusiva quanto più chiara fosse la ripartizione delle responsabilità, facendo sì che ciascuno corra i propri rischi. Uno dei pregi del federalismo che il dibattito francese, in generale, evita di prendere in considerazione, sta in questo: rispetto al livello centrale, le entità federate sono meglio protette contro le intrusioni. Il risultato paradossale della situazione attuale è che la zona euro pratica subdolamente quello che si è chiamato "federalismo d'eccezione", che interferisce con le decisioni nazionali senza che tale situazione sia stata completamente prevista, e ancor meno spiegata e legittimata.

#### *Le relazioni Comunità/UE.*

Il nostro auspicio è di far coabitare il più armoniosamente possibile la Comunità politica dell'euro e l'Unione europea a 28, la cui ragion d'essere naturalmente non viene meno. E' nell'interesse di tutti i paesi europei che la zona euro si stabilizzi definitivamente, così come è nell'interesse di quest'ultima che il mercato unico a 28 sia consolidato e che si rafforzino le istituzioni comuni dell'UE, prime fra tutte, la Commissione europea.

Tutti gli Stati che desidereranno entrare nella Comunità politica dell'euro, accettando diritti e i doveri che ne derivano, saranno i benvenuti (anche se la questione delle differenze di reddito in futuro meriterà di essere presa molto più sul serio). Per contro, gli Stati che faranno la scelta sovrana di non condividere la moneta dovranno assumersene tutte le conseguenze, senza lamentarsi di presunte discriminazioni. E' ora di chiarire le cose a questo proposito, rendendo alla zona euro quanto spetta alla zona euro e alla UE quanto spetta all'UE. Durante la crisi, sono stati creati dei meccanismi di sostegno finanziati dai soli paesi che ne fanno parte (Meccanismo europeo di stabilità, domani forse un fondo di risoluzione bancaria). Il loro controllo spetta ai paesi contribuenti, e solo a loro. Inoltre, è assolutamente legittimo che i paesi della zo-

na euro si dotino di strumenti comuni più avanzati o di politiche comuni, dal momento che devono compensare il fatto che hanno rinunciato a certi strumenti, come la politica di cambio.

E' probabile che tra qualche anno il panorama sia piuttosto diverso da quello che conosciamo oggi. Tra i 28 Stati membri dell'UE, solo due (Regno Unito e Danimarca) hanno una deroga riguardo alla moneta; tutti gli altri si sono impegnati ad adottare l'euro, in particolare la Polonia, che è un paese di grandi dimensioni. Infine è difficile sapere a che cosa porterà la promessa di David Cameron di organizzare un referendum sull'appartenenza del suo paese a un'Unione "rinnovata". L'essenziale è andare avanti con uno spirito di cooperazione. Il cerchio più ampio, attorno al mercato unico, potrà, se del caso, accogliere paesi la cui adesione è problematica a causa delle loro dimensioni (Turchia, Ucraina) o del loro ritardo nello sviluppo (Moldavia, Albania).

### Un metodo

Siamo convinti, in sintonia con il gruppo tedesco Glienicker, che una "Europa ottimale", concepita con grande rigore intellettuale, abbia più probabilità di convincere l'opinione pubblica di una "Europa minimale", sempre frustrante.

E' d'altra parte quanto insegna l'esperienza. Da due decenni circa, i governi hanno scelto di presentare l'Europa come un male necessario di cui essi cercano di limitare "i danni", e non come una "nuova frontiera" da conquistare collettivamente. Molti pro-europei hanno d'altra parte votato no nel 2005 per delusione. I cittadini, come i mercati e gli investitori, hanno soprattutto bisogno di una rotta. Ciò che ci spinge a rifiutare il termine "zona euro" e a privilegiare quello di Comunità dell'euro è che il primo non riflette affatto la portata politica del progetto. Se la rotta è chiara e accompagnata da un calendario preciso e rispettato, è già un progresso. E' inutile bruciare le tappe.

Data l'ampiezza delle reticenze, l'impresa dovrebbe essere preparata con cura a trattati invariati fin da oggi. Nel frattempo, la priorità dovrebbe essere quella di migliorare la situazione economica e sociale che esacerba le tensioni sia all'interno dei paesi membri, sia tra di loro. Si dovrebbe anche affrontare la questione del debito ed accelerare la modernizzazione delle economie dei 28.

A termine, la nascita di una Comunità dell'euro richiede un nuovo trattato, le modalità della cui ratifica dovrebbero essere fissate in anticipo; è possibile prevedere, in base al diritto internazionale, che la ratifica possa non essere unanime (al fine di evitare che un'infima minoranza

della popolazione prenda in ostaggio l'intera Comunità) e che sia impedito agli Stati che rifiutano di progredire di bloccare gli altri. In democrazia il "no" deve restare possibile, ma le conseguenze di un rifiuto devono pesare sul paese che lo esprime e non sui partner favorevoli.

Inoltre, è venuto a cessare il consenso tacito dei cittadini europei all'integrazione europea. Il passaggio alla Comunità, così come l'ingresso di nuovi membri, richiede quindi una procedura democratica solenne, che riunisca tutti gli europei coinvolti. I cittadini sono stanchi di decisioni d'adesione che modificano surrettiziamente, a loro insaputa, il perimetro della "comunità di destino". Anche questa è una delle ragioni per cui è stato rifiutato il Trattato costituzionale nel 2005.

Se necessario, bisognerà condurre un doppio negoziato: quello di un trattato tra i paesi desiderosi di partecipare alla Comunità politica dell'euro e quello dei 28 per riformare l'UE. Andrebbero comunque evitati due scogli: l'esclusione di quanti vorrebbero avanzare lealmente e il ricatto di quanti vorrebbero impedire agli altri di avanzare, senza però accettare i vincoli dell'euro.

\*\*\*

E' possibile dare un nuovo slancio, è possibile superare una nuova tappa. E' arrivato il momento. Ed è urgente che i cittadini di buona volontà agiscano insieme, al di là delle frontiere degli Stati e dei diversi orientamenti politici.



## NOTIZIE SUGLI AUTORI

SILVIO BERETTA, Università di Pavia, Dipartimento di Scienze politiche e sociali.

NELSON BELLONI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo e della Direzione nazionale della Gioventù federalista europea.

ALBERTO BOTTA, Ricercatore in Politica economica, Università di Reggio Calabria, Dipartimento di Diritto e Scienze economiche.

PIER VIRGILIO DASTOLI, Presidente del Consiglio italiano del Movimento europeo.

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

DAVIDE NEGRI, membro del Comitato federale della Gioventù federalista europea

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

GIULIA ROSSOLILLO, professore di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

ALFONSO SABATINO, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

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

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

MEHEMET CEVAT YILDIRIM, assistant professor at the Istanbul Esenyurt University.

---

Direttore Responsabile: Elio Cannillo - Editrice EDIF - Autorizzazione  
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia  
Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in Abbonamento Postale - D.L.  
353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) articolo 1, comma 2, DCB Pavia.