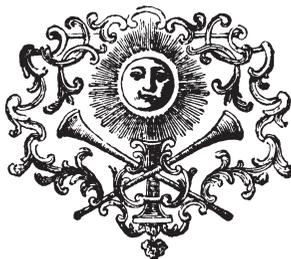


IL FEDERALISTA

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 3

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

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



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

INDICE

<i>Dal coordinamento tra Stati all'unione politica: la vera sfida per l'eurozona</i>	pag.	211
THIERRY CHOPIN, <i>Riformare l'Unione europea: con o senza revisione dei trattati?</i>	»	217
NOTE		
<i>Attualità della CED</i> (Giovanni Salpietro)	»	233
I DOCUMENTI		
MARIO ALBERTINI, <i>La fondazione dello Stato europeo – Esame e documentazione del tentativo intrapreso da De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali</i>	»	238
LE DISCUSSIONI		
<i>Costo della non-Europa della difesa o costo della non-difesa nazionale?</i> (Domenico Moro)	»	286
<i>Un "meccanismo europeo di solidarietà" per i cittadini europei</i> (Domenico Moro)	»	307
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Note sparse sull'integrazione differenziata</i> (Franco Spoltore)	»	312
<i>Il federalismo come nuovo comportamento politico</i> (Luisa Trumellini)	»	323
TRENT'ANNI FA		
MARIO ALBERTINI, <i>Cultura della pace e cultura della guerra</i>	»	331

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

Dal coordinamento tra Stati all'unione politica: la vera sfida per l'eurozona

La crisi economica e finanziaria ha messo in evidenza in modo lampante l'insufficienza dei mezzi a disposizione dell'Unione europea per affrontare periodi di difficoltà. Questa insufficienza è dovuta ai difetti genetici della moneta unica, e cioè alla pretesa, nata a Maastricht, di creare una moneta senza Stato, e dunque mantenendo la gestione della politica economica a livello nazionale: nell'illusione che, da un lato, gli squilibri esistenti tra i vari Stati si stemperassero grazie a una politica monetaria unica, dall'altro che essi potessero essere contenuti attraverso strumenti di semplice coordinamento delle politiche economiche.

In questo quadro, e di fronte a una palese mancanza di strumenti efficaci per far fronte alla crisi, negli scorsi anni il tentativo compiuto dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE è stato quello di rafforzare gli strumenti esistenti, e di forzare le disposizioni dei trattati per arginare la situazione di emergenza. L'ottica adottata è stata tuttavia identica a quella che ha improntato il Trattato di Maastricht e tutti i trattati successivi: quella del coordinamento tra le politiche economiche degli Stati, della ricerca di forme di cooperazione e di intervento a livello intergovernativo. Di fatto, dunque, un'ottica di confronto e di mediazione tra le posizioni dei singoli Stati membri, che rimangono gli attori principali del processo. Da questo punto di vista sono indicativi sia i passi compiuti nella direzione del rafforzamento della vigilanza sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati dell'eurozona, sia i meccanismi messi in opera per intervenire in aiuto dei paesi in difficoltà.

Per quanto riguarda il problema della vigilanza, i meccanismi predisposti dal Patto di stabilità e crescita erano risultati insufficienti già nel 2000, quando Francia e Germania non avevano rispettato i parametri previsti dal Patto. In effetti, in assenza di strumenti vincolanti che

possano obbligare uno Stato a tenere una certa condotta, le inadempienze diventano quasi inevitabili nei periodi di recessione, nei quali per gli Stati membri diviene più difficile rispettare le indicazioni per il deficit e per il debito. D'altro lato, anche le disposizioni del Patto di stabilità, che di fatto rimettevano agli Stati la scelta di dichiarare uno di loro inadempiente, creavano un meccanismo di ricatto che in sostanza sabotava il funzionamento del Patto stesso (per il timore dei singoli Stati membri di potersi trovare dopo poco nella medesima situazione).

Per superare questi limiti, sono state apportate – sotto varie forme, dal trattato internazionale, agli atti di diritto derivato, alle misure non vincolanti – molteplici modifiche al Patto. Così, con il Patto Euro plus si è stabilito che gli Stati firmatari coordinassero in modo più stringente le loro politiche economiche e riferissero periodicamente sui loro progressi; con il Fiscal Compact si sono ribaditi i vincoli del Patto di stabilità, impegnando gli Stati a ridurre progressivamente il loro debito e inserendo un meccanismo di sanzioni quasi automatiche nel caso di superamento del parametro del 3%; con il Six-pack e il Two-pack si sono introdotti il c.d. semestre europeo e una procedura per la prevenzione degli squilibri macroeconomici eccessivi, si è introdotto il meccanismo della maggioranza qualificata inversa per decidere sanzioni nei confronti di uno Stato e si è rafforzata la vigilanza economica e di bilancio sugli Stati dell'eurozona. Si tratta tuttavia di meccanismi che si fondano sempre su un coordinamento tra Stati, limitandosi a irrigidire i meccanismi di controllo, che diventa sempre più specifico, e di sanzione.

Anche per quanto concerne i meccanismi messi in atto per venire in aiuto ai paesi in difficoltà si rimane nel solco della tradizione. Infatti, il Meccanismo europeo di stabilità – che pure rappresenta un passo importante, in quanto si tratta di un trattato internazionale che vincola solo gli Stati della zona euro, e tiene dunque conto del fatto che si tratta di Stati che hanno esigenze differenti rispetto a quelle degli altri Stati membri – è un meccanismo di carattere intergovernativo nel quale la decisione di venire in aiuto di uno Stato è subordinata a una decisione unanime del Consiglio dei governatori e che è finanziato essenzialmente dagli Stati membri.

Questo modo di procedere, e cioè il tentativo di rimanere in un'ottica di semplice coordinamento di interessi nazionali, ha dato luogo a problemi di non poco conto. Innanzitutto, si è creata una contrapposizione, dagli effetti altamente negativi, tra Stati virtuosi e Stati non vir-

tuosi: da un lato si chiede alla Germania di intervenire pagando per tutti, non tenendo conto del fatto che le risorse fiscali di questo Stato sono quelle che provengono dai contribuenti tedeschi, e non dai contribuenti di tutta l'Unione; dall'altro, gli Stati in difficoltà non riescono oggettivamente ad uscire da soli dalla situazione di grave crisi nella quale si trovano, e le misure di austerità rischiano di aggravare tale situazione. Questo quadro accentua la sfiducia tra Stati e rende difficile una visione comune. In secondo luogo si è creata una situazione di estrema difficoltà sul piano interno, nella quale si trovano molti governi, come quello italiano: nella misura in cui i meccanismi di sorveglianza della politica economica e fiscale diventano sempre più intrusivi, un governo nazionale perde legittimità agli occhi dei cittadini, perché diviene evidente che non ha un margine di manovra e di decisione autonomo. Inoltre l'UE viene percepita come un'entità di carattere burocratico in grado di imporre solo politiche di rigore, senza riuscire a trovare una soluzione alla crisi. Tutti questi elementi fanno il gioco degli euroscettici ed alimentano il nazionalismo e il populismo.

Se si vuole uscire da questo circolo vizioso è dunque necessario rivoluzionare l'ottica nella quale ci si è finora posti nell'affrontare la crisi. E, dunque, superare il punto di vista del coordinamento tra Stati sovrani dando vita a strumenti di carattere realmente sovranazionale.

In particolare, come messo in luce anche dal Blueprint della Commissione per un'UEM autentica e approfondita, il punto di svolta è rappresentato dalla creazione di un'unione fiscale dell'eurozona, e dunque dall'attribuzione all'eurozona di risorse fiscali che confluiscono in un bilancio separato ad hoc. Si tratterebbe in altre parole, come avviene negli Stati federali, di consentire al potere centrale di procurarsi autonomamente, tramite imposte, le risorse necessarie per condurre quelle politiche che necessariamente devono essere svolte al suo livello, e agli Stati membri di procurarsi, a loro volta, le risorse fiscali necessarie per gestire le politiche che rimangono a livello nazionale. Si tratta evidentemente di un salto qualitativo notevole nell'integrazione della zona euro, che inevitabilmente dovrebbe condurre alla creazione di un vero e proprio governo economico dell'eurozona. La competenza fiscale implica infatti necessariamente una legittimazione democratica del potere incaricato di esercitarla, e dunque non sarebbe pensabile l'attribuzione di un simile potere a un organo tecnico sottratto al controllo dei rappresentanti dei cittadini.

Ora, a prima vista, questo salto sembra molto complesso da compiere, perché implica la rinuncia degli Stati dell'eurozona alla loro so-

vranità. A ben vedere, tuttavia, è un passo che comporta molti meno problemi e contraddizioni di quelle che nascerebbero invece inevitabilmente se si procedesse in modo ancora più netto sulla via del semplice coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. In effetti, già da ora gli strumenti che sono stati adottati negli ultimi anni hanno manifestato la tendenza a un controllo sempre più stringente da parte delle istituzioni europee, in particolare della Commissione, non solo sulle politiche di bilancio, ma anche sulle politiche economiche degli Stati membri, e la tendenza è nel senso che la Commissione si spinga fino ad indicare agli Stati come utilizzare certe risorse e che riforme porre in essere.

Una tendenza di questo genere, se portata alle estreme conseguenze, da un lato porta allo svuotamento della sovranità statale e all'attribuzione del potere di compiere le scelte di politica economica e di bilancio ad autorità non legittimate democraticamente, dall'altro amplia surrettiziamente le competenze delle istituzioni dell'Unione, violando il principio di attribuzione e di ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri. Anche se il potere di decidere entità e utilizzo delle risorse fiscali (cardine della sovranità statale) rimarrebbe formalmente agli Stati, di fatto esso sarebbe fortemente condizionato da decisioni prese altrove, e cioè nelle istituzioni dell'Unione e in particolare dalla Commissione.

La svolta verso il federalismo fiscale – e cioè la possibilità che sia il livello europeo (eurozona), sia il livello nazionale finanziario con risorse fiscali proprie le politiche attribuite alla loro competenza – eliminerebbe invece alla radice tali problemi. In primo luogo, perché implicherebbe la creazione, a livello dell'eurozona, di un'autorità responsabile di fronte al PE (o meglio a una parte di esso) e dunque non porrebbe problemi di legittimazione democratica, in secondo luogo perché Stati membri ed eurozona avrebbero, ciascuno nella propria sfera di competenza, le risorse necessarie per svolgere un'azione efficace, in terzo luogo perché la possibilità per un'autorità fiscale dell'eurozona di tassare alcune attività economiche di rilevanza sovranazionale e di disporre di tali risorse in un bilancio separato consentirebbe di intervenire efficacemente per colmare gli squilibri tra Stati membri ed aiutare gli Stati in crisi.

Già da ora è in realtà possibile compiere dei passi in questa direzione, sfruttando due elementi nuovi nel panorama dell'UE: la nuova organizzazione della Commissione e l'imposta sulle transazioni finanziarie. La Commissione Juncker, in effetti, non solo ha visto per la pri-

ma volta applicata la procedura di nomina del Presidente prevista dal Trattato di Lisbona, e dunque ha comportato la nomina di un candidato da parte dei vari gruppi politici al PE, ma si preannuncia anche come una Commissione con un'impronta molto più politica e molto meno burocratica delle precedenti. Al Presidente sono affiancati infatti sette Vice-presidenti (sei Commissari, più l'Alto rappresentante), responsabile ognuno per un'area, nell'ambito del quale lavoreranno più commissari. In questo modo, si vuole, da un lato, evitare la parcellizzazione del lavoro della Commissione in tanti compartimenti stagni e dar vita a una gestione più collegiale; dall'altro tale scelta sottende l'intenzione di dare un impulso politico più forte ai lavori della Commissione. Ora, una Commissione più politica e meno burocratica potrebbe svolgere un ruolo di primo piano e di impulso verso un cambiamento di rotta nella gestione della crisi e verso la realizzazione delle tappe indicate nel Blueprint. Per quanto riguarda, invece, l'imposta sulle transazioni finanziarie, essa potrebbe costituire il punto di partenza per la creazione di risorse fiscali dell'eurozona. In effetti, di imposta sulle transazioni finanziarie si discute ormai da tempo ed è stata autorizzata una cooperazione rafforzata tra 11 Stati (tutti della zona euro) avente ad oggetto tale imposta. Finora, tuttavia, i passi fatti verso l'istituzione di tale risorsa si sono mossi nella vecchia ottica tradizionale. Non solo infatti una cooperazione rafforzata tra 11 Stati non andrebbe incontro alle esigenze di finanziamento della zona euro, perché includerebbe solo alcuni degli Stati che hanno adottato la moneta, ma, nel dibattito sull'utilizzo di tale risorsa, si prevede che siano gli Stati all'unanimità a decidere che quota di tale imposta vada attribuita ai bilanci nazionali e che quota sia destinata al bilancio dell'Unione. Inoltre, nel progetto attuale, la quota di imposta sulle transazioni finanziarie che gli Stati che partecipano alla cooperazione rafforzata verserebbero al bilancio UE sostituirebbe un pari importo della quota di PIL che attualmente detti Stati versano. In altre parole, l'imposta sulle transazioni finanziarie non costituirebbe una risorsa aggiuntiva per il bilancio europeo, in quanto, compensandosi con il versamento di una quota minore di PIL, non ne aumenterebbe l'ammontare.

Ora, a fronte di un approccio di questo genere, che rende l'imposta sulle transazioni finanziarie irrilevante ai fini di una soluzione europea alla crisi, tale imposta potrebbe invece avere un ruolo determinante se posta in un'ottica totalmente differente. In particolare, sia per far fronte alla disoccupazione, sia per promuovere gli investimenti.

Si tratterebbe di far confluire la quota di TTF destinata al livello

europeo (il cui ammontare dovrebbe essere deciso sia dai parlamenti nazionali sia dal Parlamento europeo) in un capitolo specifico del bilancio dell'Unione destinato all'eurozona (o meglio all'eurozona plus) e sottratto ai vincoli del quadro finanziario pluriennale. Le risorse confluite in tale capitolo potrebbero poi essere utilizzate da un lato per creare un sistema europeo di assistenza alla disoccupazione, dall'altro per promuovere un piano europeo di investimenti promosso e gestito dalla Commissione.

Una soluzione di questo genere rappresenterebbe il primo passo verso la creazione di una vera e propria capacità fiscale dell'eurozona, e dunque verso un governo democratico dell'economia. Si tratterebbe pertanto della svolta in grado di sbloccare l'impasse in cui il metodo del coordinamento tra interessi nazionali sta facendo precipitare l'Unione. Per l'Italia che – nella misura in cui riesce a dimostrare ai partner europei, con i fatti, di saper intraprendere il cammino delle riforme strutturali – può tornare ad incidere in modo decisivo sull'evoluzione dell'Europa, si tratta di un'occasione e di una responsabilità rispetto alle quali non può e non deve derogare. Il nostro paese ha tutto l'interesse e la possibilità di battersi per trasformare la contrapposizione attuale tra “austerità e crescita” – che di fatto è la contrapposizione tra atteggiamenti e interessi nazionali diversi all'interno dell'eurozona – in una proposta costruttiva per far compiere all'unione monetaria il salto di qualità verso l'unione politica.

Il Federalista

Riformare l'Unione europea: con o senza revisione dei trattati?*

THIERRY CHOPIN

La crisi economica e finanziaria ha innescato un ampio dibattito sul futuro del processo di integrazione europea: gli Stati europei, e in particolare quelli dell'eurozona, hanno compreso infatti che l'unica via per riacquisire la propria sovranità nei confronti dei mercati, e dunque la capacità di prendere decisioni sul proprio futuro, consiste in un rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Questa consapevolezza ha portato alla creazione di meccanismi di solidarietà finanziaria¹ e all'entrata in vigore del Meccanismo europeo di stabilità; inoltre, sono state adottate regole più stringenti in materia di bilancio e si sono rafforzati i meccanismi di governance economica (*Six-Pack*, *Fiscal Compact*, *Two-Pack*). Infine, il progetto di unione bancaria ha fatto passi in avanti, attraverso la creazione di un'autorità di vigilanza europea affidata alla Banca centrale europea (BCE) e il raggiungimento di un accordo in seno al Consiglio su un meccanismo di risoluzione bancaria realmente europeo.

Permangono, tuttavia, dei disaccordi tra gli Stati membri in materia di unione economica e di bilancio, in particolare sull'ingerenza europea nelle decisioni nazionali e sull'opportunità di una maggiore solidarietà fiscale (mutualizzazione di una parte del debito, contributi economici in cambio di riforme, bilancio dell'eurozona ecc.). Inoltre, la contestazione della legittimità delle decisioni europee esige avanzamenti

* Questo saggio è stato pubblicato in francese con il titolo: *Réformer l'Union européenne : Quelles méthodes ? Quels scénarios ?*, e in inglese con il titolo: *Reforming the European Union: Which methods? Which options?*, Questions d'Europe/European Issues (Policy Papers della Fondazione Schuman), n. 320, 7 luglio 2014; in tedesco con il titolo: *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion stärken – Drei Wege zu einer Vertragsrevision*, DGAPanalyse, n. 12, luglio 2014.

¹ Dal 2010, l'ammontare totale dell'assistenza finanziaria da parte dell'eurozona a favore dei suoi membri più fragili ha raggiunto 425 miliardi di euro.

sul terreno dell'unione politica, campo nel quale si procede molto lentamente².

Ora, per progredire sulla via del rafforzamento dell'integrazione europea, è inevitabile porsi il problema del quadro istituzionale e giuridico nell'ambito del quale tale rafforzamento può avvenire. In effetti, ognuna delle riforme ipotizzabili pone una questione di metodo, che si traduce nella necessità di scegliere tra l'introduzione di elementi di innovazione senza modificare i trattati istitutivi, oppure la modifica dei trattati istitutivi attraverso la procedura di revisione, o la conclusione di un trattato internazionale esterno alla cornice istituzionale dell'Unione.

La tentazione dello *status quo* consolidato: una scelta realistica?

Nel clima politico attuale, segnato dal rafforzamento dei populismi e delle forze di estrema destra antieuropee, è probabile che più Capi di Stato e di governo ritengano che un simile contesto è politicamente sfavorevole a una riforma ambiziosa dei trattati europei e non vogliano dunque assumersi il rischio politico di un processo di ratifica incerto, soprattutto negli Stati nei quali è richiesto un referendum. In tale situazione, a prima vista sembra opportuno concentrare l'analisi sui progressi che possono essere compiuti senza modificare il quadro attuale dei trattati, attraverso il solo impulso politico che gli Stati interessati vogliano imprimere all'unione economica della zona euro.

Di fronte alle sfide sopra illustrate, la tentazione di limitarsi a un consolidamento dello *status quo* è in effetti forte, dal momento che gli ostacoli al superamento della fase alla quale l'Unione europea è approdata poco più di vent'anni fa, con i grandi progetti strutturali del mercato unico e della moneta unica, sembrano troppo numerosi. Le ragioni delle difficoltà a concepire un nuovo progetto politico di medio-lungo termine per l'Europa sono ormai ben chiare³: il deficit di leadership europea, il rafforzamento della dimensione intergovernativa⁴, la tendenza degli Stati a ripiegarsi su sé stessi in un contesto di concorrenza internazionale sempre più forte e di crisi economica, la più grave dai tempi della Grande depressione. Tutti questi fattori rischiano di immo-

² T. Chopin, *Political Union: Legitimacy and Efficiency to Overcome the Crisis*, Berlino, European View, Center for European Studies, Springer, 2013; Id. *Political Union: From Slogan to Reality*, Berlino, Schuman Report on Europe, State of the Union 2013, Springer, 2013.

³ C. Lequesne, *L'Union européenne après le Traité de Lisbonne: diagnostic d'une crise*, Questions internationales, n. 45, settembre-ottobre 2010.

⁴ V.P. Buras, *The EU's Silent Revolution*, Policy Brief, ECFR, settembre 2013.

bilizzare in una condizione stagnante un'Europa già in via di invecchiamento.

Tali considerazioni potrebbero indurre nella tentazione di allentare gli sforzi – dal momento che la pressione dei mercati sembra meno forte rispetto ad alcuni mesi fa – e di limitarsi a consolidare l'Unione senza modifiche importanti della sua struttura attuale. Tuttavia, una simile scelta costituirebbe un errore, perché il mantenimento dello *status quo* non è un'opzione percorribile sul lungo periodo⁵. Se vi è infatti un dato acquisito grazie alla crisi, è che la governance economica europea ha mostrato i suoi limiti⁶ sia dal punto di vista della sua efficacia, sia dal punto di vista della sua legittimità. Le regole di bilancio e le politiche di coordinamento economico degli Stati membri hanno perduto di credibilità: in primo luogo perché non sono state applicate⁷, poi perché gli strumenti istituzionali corrispondenti non sono adatti ai tempi di crisi – il bilancio europeo è insufficiente per un rilancio significativo della crescita e le decisioni in materia di bilancio e fiscale richiedono l'unanimità degli Stati membri, e dunque lunghi negoziati –, infine perché enunciano degli obiettivi senza definire i mezzi attraverso i quali raggiungerli.

D'altronde, su un piano più politico, lo scollamento tra le modalità di funzionamento delle istituzioni europee e le esigenze legate alla crisi è sempre più evidente. I tempi di negoziazione per via diplomatica sono troppo lenti: è stato necessario un mese per negoziare dei piani di aiuto ai paesi in difficoltà, fattore che ha comportato una moltiplicazione dell'entità e dei costi degli aiuti stessi. Si è così progressivamente diffusa la sensazione che l'Europa fosse sempre “in ritardo di una crisi”.

Inoltre, questo modo di procedere provoca fortissime tensioni: il risultato delle negoziazioni è sempre incerto, le posizioni dei vari governi sembrano costantemente condizionate dai calendari elettorali, le decisioni prese dai governi a livello europeo possono essere poi rimesse in discussione a livello nazionale – soprattutto in un contesto in cui molti governi sono fortemente indeboliti sul piano politico nei loro pae-

⁵ V. il dibattito tra economisti, giuristi e politologi tedeschi, *Towards a Euro Union*, Die Zeit, 17 ottobre 2013.

⁶ Ad eccezione della politica monetaria della BCE, che tuttavia non sarebbe in grado da sola di proporre e di attuare una strategia in grado di superare il problema della eccessiva lentezza delle risposte.

⁷ È sotto l'effetto della crisi che sono state adottate regole comuni più stringenti in materia di bilancio e che sono stati rafforzati i meccanismi di governance economica (*Six-Pack, Fiscal Compact, Two-Pack*).

si. L'incertezza che ne deriva accresce la percezione del rischio economico da parte degli investitori e riduce la credibilità degli impegni europei.

Infine, i meccanismi di funzionamento attuali, che danno costantemente la priorità al Consiglio sul Parlamento europeo nella gestione della crisi, pongono un problema di comprensibilità e di legittimità agli occhi dei cittadini europei⁸. I dibattiti su questi temi a livello nazionale non consentono ai candidati di impegnarsi in modo fermo a sostegno di determinate posizioni, perché le decisioni saranno in ultima analisi il risultato di negoziazioni con gli altri Capi di Stato e di governo. Finora, in effetti, non esiste alcun dibattito pubblico transeuropeo sul federalismo fiscale e la politica economica (in particolare sulle misure di austerità e sulle riforme strutturali) al di fuori del Parlamento europeo, che peraltro non ha voce in capitolo in queste materie.

Tutto questo comporta un costo politico ed economico. I partiti populistici ed estremisti guadagnano voti in Europa, denunciando la debolezza della democrazia, soprattutto a livello europeo, e rifiutando il sistema politico ed economico attuale. Sul piano economico, poi, l'incertezza costituisce un freno agli investimenti, alla crescita e dunque all'occupazione in Europa.

Lo *status quo* è dunque pregiudizievole e sarebbe illusorio accontentarsi di consolidare quanto acquisito finora.

Le posizioni delle istituzioni europee e degli Stati membri sulla riforma dell'Unione europea e dell'UEM in particolare

– Nel settembre 2012, i Ministri degli affari esteri di undici Stati membri dell'Unione europea⁹ hanno firmato un documento che può essere considerato come il primo tentativo di formalizzare un progetto di unione politica.

– In occasione del Consiglio europeo del dicembre del 2012, il Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy ha presentato un

⁸ Come ha sottolineato Nicolas Véron, i dirigenti europei non hanno un mandato politico europeo: "Individual members of the European Council may have a mandate from their respective national citizenries, but the aggregation of national mandates which are often mutually contradictory does not result in a European political mandate", *The Political Redefinition of Europe*, Opening Remarks at the Financial Markets Committee's Conference on The European Parliament and the Financial Market, Stoccolma, giugno 2012.

⁹ Cf. *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers (Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, The Netherlands, Poland, Portugal and Spain)* 17 settembre 2012.

piano per la realizzazione di una vera unione economica e monetaria¹⁰, che identifica quattro sfide fondamentali: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro economico integrato e un rafforzamento della legittimità democratica insieme all'obbligo per gli Stati di attenersi al principio di responsabilità.

– La Commissione europea ha pubblicato nel novembre 2012 *Un piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*¹¹, che, relativamente ad alcune proposte, implica una revisione dei trattati.

– Da parte sua, il Parlamento europeo considera che “un'UEM autentica e approfondita richiede maggiori competenze, risorse finanziarie e responsabilità democratiche, e che la sua istituzione dovrebbe seguire un approccio in due fasi, basato in primo luogo sullo sfruttamento immediato e pieno delle potenzialità dei trattati vigenti e in secondo luogo su una loro modifica, da definire mediante una Convenzione”¹².

– Angela Merkel è sembrata esprimere il desiderio di convocare una seconda Convenzione¹³. La CDU, in occasione del suo congresso a Leipzig nel novembre 2011, ha peraltro proposto l'elezione del Presidente della Commissione europea a suffragio universale, procedura che presupporrebbe una revisione dei trattati; più recentemente, nel suo discorso al Bundestag del 18 dicembre 2013, la stessa Merkel ha riaffermato che sarebbe favorevole a una “evoluzione dei trattati europei”¹⁴.

– Il Presidente della Repubblica francese François Hollande ha annunciato il 16 maggio 2013 di voler dare un contenuto all'unione politica¹⁵. Si tratterebbe di uno sviluppo, ancora da precisare, delle propo-

¹⁰ *Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita*, 5 dicembre 2012; il riferimento è anche alle *Conclusioni del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012*.

¹¹ Cfr. *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, Commissione europea, 28 novembre 2012.

¹² Cf. Progetto di risoluzione del Parlamento europeo (*Problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'Unione europea*), 10 luglio 2013 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0372+0+DOC+XML+V0//IT>); si può ugualmente far riferimento alla Risoluzione del PE sul rafforzamento della democrazia europea nell'ambito della futura Unione economica e monetaria (UEM) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0269&language=IT&ring=B7-2013-0271>).

¹³ Cfr. *The Future of Europe: Merkel Pushes for Convention to Draft New EU Treaty*, Spiegel Online International, 27 agosto 2012.

¹⁴ Cfr. il discorso di Angela Merkel di fronte al Bundestag, 18 dicembre 2013 – <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2013/2013-12-18-regierungserklaerung-bk-er.html>.

¹⁵ François Hollande : “L'Allemagne, plusieurs fois, a dit qu'elle était prête à une

ste franco-tedesche presentate nel maggio 2013¹⁶ (e che non comportano una revisione dei trattati) sulla creazione di un Presidente a tempo pieno dell'Eurogruppo e di una sotto-formazione del Parlamento europeo competente per l'eurozona¹⁷.

Revisione dei trattati o evoluzione a trattati invariati?

Una revisione dei trattati è esclusa nel breve periodo?

In linea teorica, la via abituale di revisione dei trattati (art. 48 TUE) sembrerebbe la più logica. È questo il metodo che è stato utilizzato più spesso prima della crisi, che si trattasse della creazione del mercato unico (Atto unico europeo), della moneta unica (Trattato di Maastricht), della politica estera e di sicurezza comune o della politica di asilo e immigrazione (Trattato di Amsterdam).

Una revisione dei trattati comporterebbe senza dubbio dei vantaggi. I trattati internazionali attuali (MES, *Fiscal Compact*) sarebbero inseriti all'interno del quadro giuridico dei trattati UE. Si potrebbe approfondire l'UEM con una solidarietà finanziaria e una vera unione bancaria, fondate su un'accresciuta legittimazione democratica (in particolare attraverso un coinvolgimento più forte dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo – le cui prerogative sarebbero rafforzate – nella vigilan-

union politique, à une nouvelle étape d'intégration. La France est également disposée à donner un contenu à cette union politique (...). Ce n'est plus une affaire de sensibilité politique, c'est une affaire d'urgence", intervento preliminare del Presidente della Repubblica in occasione della conferenza stampa del 16 maggio 2013.

¹⁶ *La France et l'Allemagne ensemble pour renforcer l'Europe de la Stabilité et de la Croissance*, 30 maggio 2013, <http://www.elysee.fr/assets/pdf/contribution-franco-allemande.pdf>.

¹⁷ Queste iniziative franco-tedesche pongono tutta una serie di interrogativi che dovranno trovare una risposta, in particolare sul piano istituzionale. Le proposte messe sul tavolo sono in effetti caratterizzate da una certa ambiguità. Per quanto riguarda la presidenza a tempo pieno dell'Eurogruppo, bisogna porre la questione della sua responsabilità dinnanzi al Parlamento europeo. Inoltre, il rafforzamento del coordinamento intergovernativo pone la questione della concorrenza tra due rami dell'esecutivo in materia economica (Consiglio c. Commissione), così come quella della concorrenza tra due piani, quello dei trattati internazionali tra gli Stati membri dell'eurozona e quello dei trattati istitutivi UE. Come conciliare i due? Peraltro, anche i poteri della sotto-formazione del Parlamento europeo competente per l'eurozona meriterebbero di essere precisati. Questa formazione, come eserciterà il proprio controllo democratico? Avrà un potere di codecisione con il Consiglio in materia economica? Eserciterà un controllo nei confronti della Troika? Avrà il potere di sottoporre ad audizione e di approvare la nomina del Presidente dell'Eurogruppo?

za economica e di bilancio, ma anche attraverso una ridefinizione della composizione della Commissione). La revisione costituirebbe poi l'occasione per chiarire i rapporti tra l'UEM e l'Unione europea.

Il calendario politico di un tale scenario potrebbe essere il seguente: una volta entrati in funzione i nuovi Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione (situazione che si verificherà in coincidenza con la fine della presidenza italiana del Consiglio UE), il Consiglio europeo potrebbe decidere di convocare una Convenzione alla fine del 2014 i cui lavori si svolgerebbero lungo tutto il 2015 (anno delle elezioni in Regno Unito) e sarebbero seguiti da una Conferenza intergovernativa; il processo di ratifica si svolgerebbe nel 2016 (dal momento che il 2017 è l'anno delle elezioni presidenziali in Francia e legislative in Germania).

Tuttavia, oggi non è certo che vi siano in tutti gli Stati membri le condizioni politiche necessarie per una revisione dei trattati, vale a dire l'unanimità degli Stati membri per la firma e la ratifica delle modifiche decise. Se alcuni alti responsabili tedeschi non sembrano escludere *a priori* una modifica dei trattati per migliorare la governance dell'eurozona¹⁸, probabilmente non vi è oggi un consenso tra gli altri partner su questo punto, a meno che la revisione non si concentri solo su questioni limitate (ad esempio la necessità di fornire una base giuridica solida al potere di risoluzione dell'unione bancaria)¹⁹.

Rivedere i trattati significa inoltre anche aprire un nuovo vaso di Pandora per quanto riguarda le richieste di un trattamento particolare di questo o quell'altro Stato membro, a partire dal Regno Unito, più che mai tentato di ridefinire i termini del suo rapporto con l'Unione europea²⁰. Molti responsabili, tra i quali il Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, hanno messo in guardia contro i danni che potrebbero derivare al mercato unico da un eventuale ritrasferimento di

¹⁸ Il Ministro delle finanze tedesco, Wolfgang Schäuble si è pronunciato a più riprese a favore di una revisione dei trattati, da ultimo sul *Financial Times* del 28 marzo 2014 – <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Interviews/2014/2014-03-28-doppelpinterview-osborne.html>.

¹⁹ Cfr. *Angela's Agenda: A Grand, Controversial Plan for Europe*, Spiegel Online International, 21 ottobre 2013 – <http://www.spiegel.de/international/germany/merkel-wants-to-reform-eu-with-more-powers-for-brussels-a-928988.html>.

²⁰ In un discorso pronunciato il 23 gennaio 2013, David Cameron ha promesso che, nell'ipotesi di una vittoria dei *Tories* alle elezioni della primavera 2015, sarà organizzato nel 2017 un referendum sulle nuove condizioni di partecipazione del Regno Unito all'Unione europea – <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.

poteri verso Londra²¹. La volontà di evitare una simile ipotesi rischia dunque di costituire un ostacolo a un'eventuale revisione dei trattati. Infine, il clima politico attuale si caratterizza per la forza dei populismi e dei partiti di estrema destra antieuropei, che denunciano il potere delle élite nazionali ed europee e che puntano sulla contestazione della legittimità politica e democratica delle istituzioni europee.

Evolvere a trattati invariati.

Alcuni passi avanti potrebbero essere compiuti senza modificare il quadro giuridico attuale, attraverso il semplice impulso politico da parte degli Stati interessati alla costruzione di un'unione economica della zona.

Innanzitutto potrebbe essere nominato un Presidente dell'Eurogruppo a tempo pieno senza altri mandati nazionali. Si tratta di una figura che potrebbe diventare un vero Ministro delle finanze dell'eurozona attraverso una sua simultanea nomina a Commissario incaricato dell'euro. Questo Ministro delle finanze sarebbe assistito da una Direzione generale del tesoro dell'eurozona composta da una parte degli attuali servizi della DG ECFIN. In secondo luogo si potrebbe dar vita a una rappresentanza unificata della zona euro nel FMI e nella Banca mondiale (art. 138 TFUE) nella persona del Presidente dell'Eurogruppo. In terzo luogo si potrebbe fissare un calendario politico di convergenza economica e fiscale degli Stati membri. Infine, potrebbe essere creata una sottocommissione della zona euro nell'ambito del Parlamento europeo e si potrebbe applicare in modo più ambizioso l'art. 13 del *Fiscal Compact*, in modo da rafforzare l'associazione dei parlamenti nazionali e quindi la legittimità democratica delle decisioni prese in materia di controllo di bilancio²².

²¹ Cf. il Discorso del Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy alla Conferenza annuale del Policy Network, *La Gran Bretagna in Europa: indirizzare insieme il cambiamento* – http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-86_it.htm.

²² L'articolo 13 del nuovo trattato prevede che "il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato". Le modalità di attuazione dell'articolo 13 del *Fiscal Compact* potrebbero essere fissate nel quadro di un accordo interistituzionale. La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria dell'Unione europea, istituita dal *Fiscal Compact*, ha tenuto la sua prima sessione il 16 e 17 ottobre 2013 a Vilnius, e poi il 20 e 21 gennaio 2014 a Bruxelles.

L'ipotesi di "avanzare" poggiando sulle basi giuridiche esistenti, finora utilizzata dagli Stati membri (*Six-Pack* e *Two-Pack*, adottati sulla base dell'art. 136 TFUE), presenta dei vantaggi, dal momento che consente di evitare di riaprire il vaso di Pandora, di dilungarsi in negoziati e di rischiare un processo di ratifica sempre incerto. In termini di calendario, queste proposte potrebbero in particolare essere discusse e poi realizzate in occasione delle nomine che avranno luogo nel corso della seconda metà del 2014 (Presidente della Commissione, Commissari, Presidente dell'Eurogruppo, Presidente del Consiglio europeo).

Tuttavia, essa presenta anche degli aspetti negativi. I trattati pongono infatti dei limiti alla solidarietà finanziaria tra Stati, in particolare quelli dell'eurozona. Inoltre, passaggi come quello di integrare il MES e il *Fiscal Compact*²³ nella struttura istituzionale dell'Unione presupporrebbero una modifica dei trattati. Anche rafforzare la legittimità democratica delle decisioni europee prese in materia economica comporta in larga misura una modifica dei trattati, in particolare nell'ottica del rafforzamento della legittimità e della rappresentatività del Parlamento europeo.

In breve, dei progressi sostanziali sulla via di un'unione di bilancio, bancaria e politica dell'eurozona, così come l'unione monetaria in passato, presuppongono un'evoluzione significativa del quadro giuridico attuale. Ma attraverso quali strumenti?

Un trattato internazionale?

Dal momento che l'unanimità necessaria per la revisione dei trattati europei sembra difficile da ottenere, non bisogna escludere la possibilità di ricorrere alla firma di un trattato tra gli Stati membri della zona euro, trattato che dovrebbe essere compatibile con i trattati istitutivi²⁴. Questo metodo è stato già utilizzato più volte: a titolo di esempio si possono citare l'accordo di Schengen (1986) volto all'eliminazione dei controlli alle frontiere tra gli Stati membri partecipanti; il Trattato di Prüm (2005) relativo allo scambio di dati e alla cooperazione nel settore della lotta al terrorismo; il Meccanismo europeo di stabilità (MES)

²³ Tecnicamente, il *Fiscal Compact* potrebbe essere integrato nei trattati istitutivi tramite l'articolo 126 TFUE, ma una simile base giuridica richiederebbe l'unanimità degli Stati membri, unanimità che non si era riusciti ad ottenere inizialmente a causa dell'opposizione del Regno Unito.

²⁴ È la tesi di Jean-Claude Piris, *The Future of Europe: Towards a Two Speed Europe?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

e il *Fiscal Compact*, firmato da 25 Stati membri nel marzo 2012 in un quadro intergovernativo, al di fuori dei trattati.

Ricorrere allo strumento del trattato internazionale, che avrebbe l'obiettivo di riunire in un trattato sull'unione economica e monetaria i trattati internazionali attuali (MES e *Fiscal Compact*), permetterebbe di fornire una base più solida atta a consentire che gli Stati firmatari stabiliscano tra loro un'unione economica e di bilancio più integrata, comprensiva di una solidarietà finanziaria e di una vera unione bancaria e basata su una legittimità democratica più forte. La negoziazione tra gli Stati membri della zona euro e i "pre-in", che volessero partecipare alla moneta unica, sarebbe ritenuta poi dai partigiani di tale opzione meno difficile rispetto a una negoziazione a 28 e consentirebbe di evitare il rischio di blocco, in particolare da parte del Regno Unito. Infine, l'entrata in vigore del trattato non sarebbe condizionata alla ratifica unanime da parte degli Stati firmatari, dal momento che le condizioni di entrata in vigore potrebbero ricalcare quelle del *Fiscal Compact* del 25 marzo 2012²⁵. Non va poi sottovalutato il fatto che la negoziazione e la ratifica di un tale accordo consentirebbero di mostrare che è stata scelta esplicitamente una rotta precisa per superare la crisi.

Per quanto concerne una possibile tabella di marcia, nel caso in cui si decida di scegliere la via del trattato internazionale tra gli Stati dell'eurozona, un accordo tra Francia e Germania nel 2014-2015 aprirebbe la via a una negoziazione tra gli Stati membri tra i quali circola la moneta unica e i "pre-in" che lo desiderino. Il processo di ratifica potrebbe aver luogo nel 2016 o potrebbe essere rimandato al 2017 dopo le elezioni in Francia e in Germania.

Il ricorso a un accordo internazionale anziché a una revisione dei trattati europei presenta tuttavia anche degli svantaggi.

Sul piano politico e diplomatico non è certo, infatti, che la negoziazione di un trattato internazionale sia meno difficile rispetto a una revisione dei trattati tra i 28 Stati membri dell'Unione europea; inoltre, anche con condizioni di entrata in vigore modificate, si pone comunque la questione delle difficoltà sempre presenti nel processo di ratifica di un accordo europeo, soprattutto nel caso in cui in alcuni Stati venga organizzato un referendum.

Sul piano giuridico, poi, un simile scenario porrebbe la questione della concorrenza tra i due strumenti (trattati internazionali dell'euro-

²⁵ Il *Fiscal Compact* è entrato in vigore dopo essere stato ratificato da 12 Stati membri dell'eurozona.

zona e trattati UE) e dunque delle modalità di una loro conciliazione. Peraltro, ci si può chiedere in che misura e fino a dove delle nuove tappe del processo di integrazione possono essere decise e attuate al di fuori del quadro dei trattati UE.

L'opzione illustrata non è quindi una panacea, perché rende ancora più complessa la geometria dell'Europa. La moltiplicazione dei gradi di integrazione e delle soluzioni istituzionali implica infatti che la costruzione europea sia sempre meno comprensibile, con conseguenze negative sul dibattito democratico. La scelta di un tale strumento giuridico costituirebbe inoltre la prova dell'impronta intergovernativa data all'UEM.

Che compromesso è possibile immaginare?

Gli sviluppi che precedono mostrano che non esiste una soluzione ideale (dal momento che sia una revisione dei trattati, sia la stipulazione di un trattato internazionale dell'eurozona comporterebbero degli aspetti negativi). Conviene allora terminare questa analisi suggerendo le linee di un possibile compromesso, che potrebbe consistere nell'attuazione entro la fine del 2014 delle misure che non necessitano una modifica dei trattati e l'avvio in contemporanea di una revisione dei trattati.

Quest'ultima sarebbe volta innanzitutto a creare un protocollo sull'Unione economica e monetaria (UEM) allegato al trattato sul funzionamento dell'UE che avrebbe lo scopo di consolidare i trattati internazionali creati al di fuori del quadro dell'Unione (*Fiscal Compact*, Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità – MES), di precisare la base giuridica del meccanismo di risoluzione bancaria e della ricapitalizzazione diretta delle banche da parte del MES, di precisare altresì il funzionamento delle istituzioni europee in formato eurozona (comitato della zona euro in seno al Parlamento europeo, creazione di un Ministro delle finanze dell'eurozona che riassuma in sé le funzioni di Presidente dell'Eurogruppo e di Commissario incaricato dell'euro, definizione della responsabilità delle istituzioni dell'eurozona – ivi compresa la Troika, il Ministro delle finanze e il MES – dinnanzi al suddetto comitato del PE).

Inoltre, essa dovrebbe condurre all'adozione di una procedura di revisione limitata dei trattati istitutivi da parte degli Stati membri dell'eurozona, che faciliti l'adozione di disposizioni addizionali specifiche per l'UEM, a patto che esse siano compatibili con le regole UE. Gli Stati non membri dell'eurozona sarebbero liberi di unirsi, ma non po-

trebbero opporsi a tali modifiche, e le disposizioni addizionali sarebbero inserite nel quadro del Protocollo sull'UEM annesso al TFUE. La modifica di tale protocollo (e dunque l'aggiunta di nuove disposizioni specifiche all'eurozona) richiederebbe poi la ratifica unicamente degli Stati che partecipano alla moneta unica (e degli Stati che decidono di adottare l'*acquis* della zona euro).

La revisione dovrebbe poi precisare, nel quadro del Protocollo sul Regno Unito, i settori (ulteriori rispetto al mercato interno) ai quali tale paese continua a partecipare. Il Regno Unito non potrebbe prendere parte (in seno al Consiglio e al Parlamento europeo) alle decisioni relative alle materie alle quali ha rinunciato a partecipare, mentre, per quanto concerne il bilancio, esso contribuirebbe e si pronuncerebbe solo sulla parte del bilancio relativa ai settori ai quali partecipa, senza potersi pronunciare sulla totalità di questo. Infine, il Regno Unito conserverebbe la possibilità di *opt-in* per politiche ulteriori rispetto a quelle si è impegnato a partecipare nel quadro del protocollo.

Per finire, dovrebbero essere inserite nei trattati delle modifiche volte a rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni europee e a concretizzare il progetto di Unione politica.

Allegato 1 – Tavola riassuntiva delle proposte illustrate

Proposte	Senza revisione dei trattati	Revisione dei trattati necessaria o nuovo trattato internazionale	Revisione del Protocollo sull'Eurogruppo
Unione bancaria			
Creazione di un Meccanismo di risoluzione unico per l'unione bancaria (che completi il meccanismo di vigilanza unico)	X La procedura legislativa è in corso (allo stadio del Trilogo)	Una revisione dei trattati sarebbe necessaria per affidare le decisioni in materia di risoluzione a una Agenzia indipendente anziché alla Commissione	
Dare la possibilità al Meccanismo europeo di stabilità di ricapitalizzare le banche in maniera diretta	X V. l'accordo ottenuto su questo punto: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137569.pdf	Una revisione del Trattato istitutivo del MES sarebbe necessaria per autorizzare una linea di credito al Fondo di risoluzione unico	
Unione fiscale			
Integrazione del Trattato sul MES e del Fiscal Compact nel TFUE		X	
Creazione di un bilancio proprio dell'eurozona		X	
Capacità di stabilizzazione economica dell'eurozona		X	
Creazione di un Tesoro europeo con possibilità di emissione in comune del debito		X	
Fondo proprio della zona euro/eurobills		X	

Allegato 1 – Tavola riassuntiva delle proposte illustrate (segue)

Proposte	Senza revisione dei trattati	Revisione dei trattati necessaria o nuovo trattato internazionale	Revisione del Protocollo sull'Eurogruppo
Potere di controllo affidato a un'altra istituzione (Corte di giustizia o Parlamento) in materia di deficit eccessivi		X	
Unione economica Rendere il Patto Europlus vincolante (obiettivo della procedura per squilibri economici eccessivi creata dal Six-Pack, risultata tuttavia poco efficace) / Attuare un meccanismo di incentivo delle riforme che costituisca oggetto di un accordo contrattuale tra il Consiglio e lo Stato membro interessato	X (un regolamento può essere adottato all'unanimità sulla base dell'art. 121 TFEU)	X (se una soluzione simile a quella adottata per il Fiscal Compact si rende necessaria per l'opposizione di uno Stato membro)	
Rappresentanza unificata dell'eurozona nel FMI e nella Banca mondiale	X		
Creazione di un equivalente europeo del Congressional Budget Office	X		
Rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo in materia di controllo dei deficit e degli squilibri eccessivi	X		
Unione politica			
Attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact (in corso, v. riunioni a Vilnius e Bruxelles)	X		

Allegato 1 – Tavola riassuntiva delle proposte illustrate (segue)

Proposte	Senza revisione dei trattati	Revisione dei trattati necessaria o nuovo trattato internazionale	Revisione del Protocollo sull'Eurogruppo
<i>Modifica del numero dei membri della Commissione o introduzione di una gerarchia tra Commissari</i>	X		
<i>Creazione di un Vice-presidente della Commissione e del Consiglio incaricato dell'euro e degli affari economici</i>		X	X Per precisare il suo ruolo (non indispensabile)
<i>Modifica del modo di scrutinio alle elezioni europee</i>	X		
<i>Composizione del Parlamento europeo – soppressione della regola della proporzionalità regressiva</i>		X	
<i>Riconoscimento di un diritto di iniziativa congiunto al Parlamento europeo e al Consiglio</i>		X	
<i>Creazione di una sottocommissione dell'eurozona nell'ambito del Parlamento europeo</i>	X (solo il regolamento di procedura del Parlamento)		

Allegato 2 – Calendario politico dell'Unione europea 2014-2017

Data	Evento
<i>07-12/2014</i>	Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea
<i>Autunno 2014</i>	Rinnovo della Commissione – Fine del mandato di Herman Van Rompuy
<i>01-06/2015</i>	Presidenza lettone del Consiglio dell'Unione europea
<i>05/2015</i>	Elezioni legislative nel Regno Unito
<i>07-12/2015</i>	Presidenza lussemburghese del Consiglio dell'Unione europea
<i>10/2015</i>	Elezioni legislative in Polonia
<i>11/2015</i>	Elezioni legislative in Spagna
<i>01-06/2016</i>	Presidenza olandese del Consiglio dell'Unione europea
<i>07-12/2016</i>	Presidenza slovacca del Consiglio dell'Unione europea
<i>01-06/2017</i>	Presidenza maltese del Consiglio dell'Unione europea
<i>05/2017</i>	Elezione presidenziale in Francia
<i>06/2017</i>	Elezioni legislative in Francia
<i>07-12/2017</i>	Presidenza britannica del Consiglio dell'Unione europea
<i>09/2017</i>	Elezioni federali in Germania

Note

ATTUALITÀ DELLA CED

La firma del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa nel 1952 rappresenta il momento in cui l'Europa fu più vicina a diventare uno Stato federale; ristudiarne la storia può essere utile, quindi, sia per comprendere alcune dinamiche attuali legate alle difficoltà della nascita di una vera politica estera e di difesa dell'Europa, sia come modello per il rilancio di una proposta federalista.

Le recenti vicende riguardanti le Primavere arabe, la Siria e la crisi in Ucraina, hanno messo ancora una volta in evidenza come l'Unione europea sia impotente, perché priva di una vera ed efficace politica estera. Gli Stati europei non sono in grado di esprimere con una voce unica i propri interessi e le proprie posizioni nel quadro mondiale e continuano ad essere troppo dipendenti dagli Stati Uniti. In un quadro globale che diventa sempre più multipolare con l'emergere di nuovi attori come i BRICS e con il declino dell'egemonia statunitense, l'Europa non può più permettersi il lusso di non elaborare una propria strategia delle relazioni internazionali basata su una vera politica estera e di difesa.

La mancata ratifica della CED costituisce l'origine delle problematiche attuali; la soluzione di ripiego, cioè l'abdicazione alle proprie responsabilità nel quadro della NATO, ha lasciato intatte le sovranità nazionali, almeno da un punto di vista formale, ma ha di fatto rappresentato la delega, da parte degli Stati europei, agli USA del compito di rappresentare l'intero blocco occidentale. Terminata la Guerra fredda e sancita la fine dell'egemonia USA diventa però essenziale per l'Europa ridisegnare la propria posizione nel quadro globale sottraendosi alla subalternità nei confronti della politica estera statunitense, non sempre in sintonia con gli interessi europei.

La nascita della CED: il Piano Pleven e l'approccio funzionalista.

Il tema della difesa dell'Europa divenne cruciale tra il 1949 e il 1950. La fine del monopolio statunitense sulle armi nucleari e lo scoppio della guerra di Corea facevano temere la possibilità di un conflitto aperto tra URSS e USA; in tale quadro gli Stati Uniti consideravano l'Europa come il "ventre molle" del fronte occidentale. La presidenza Truman ritenne quindi il riarmo dell'Europa un punto essenziale della propria politica estera; da tale processo di riarmo secondo Truman non poteva essere esclusa la Germania occidentale. Tuttavia un eventuale riarmo tedesco era fortemente osteggiato dal governo francese di Pleven il quale cercò di far valere le proprie posizioni di fronte a USA e Gran Bretagna. Alla fine del 1950 però le pressioni dell'amministrazione Truman sul governo francese si fecero sempre più insistenti; gli USA avevano già elaborato un piano, lo *One Package*, che prevedeva la costituzione di un esercito integrato con la partecipazione di divisioni tedesche. Al fine di evitare di essere esclusa dal tema del riarmo tedesco, la Francia si vide costretta ad elaborare una propria proposta. E' in tale contesto che Jean Monnet ebbe l'intuizione di agganciare il riarmo della Germania Ovest con quanto era stato fatto per la costituzione della CECA. Monnet elaborò un piano che prevedeva la costituzione di un esercito composto dai vari Stati europei da porre sotto il controllo di un'autorità sovranazionale. Il piano fu presentato da Pleven nel mese di ottobre agli alleati e venne convocata una conferenza diplomatica a Parigi nel febbraio del 1951, con il compito di affrontare il tema. Alla conferenza avrebbero partecipato Francia, Italia, Germania, Belgio e Lussemburgo; i Paesi Bassi inizialmente aderirono come osservatori e solo successivamente come Stato partecipante.

Il piano Pleven ricalcava il progetto della CECA e non andava oltre il funzionalismo; gli Stati non rinunciavano a porzioni di sovranità, ma si limitavano ad una più stretta cooperazione in ambito militare. L'autorità sovranazionale non sarebbe stata libera e indipendente dagli Stati partecipanti ma sempre soggetta al controllo dei governi nazionali poiché non disponeva di un bilancio proprio né di una vera autonomia.

L'inizio dei lavori alla Conferenza di Parigi risultò essere deludente; la proposta francese non sembrava raccogliere sufficiente consenso tra i partner europei, dato anche lo scetticismo di USA e Gran Bretagna. Solo l'Italia ebbe una posizione di cauto ottimismo sul Piano. Durante i primi mesi i contrasti tra gli interessi particolari degli Stati impedirono di raggiungere dei risultati rilevanti. A luglio la Conferenza

presentò un rapporto provvisorio ai governi che lasciava ancora molti punti in sospeso. Le istituzioni previste dalla Conferenza erano quattro: il Commissariato, il Consiglio dei ministri, l'Assemblea e la Corte di giustizia. Tra queste istituzioni però solo il Consiglio dei ministri risultava essere determinante nel processo decisionale; esso era responsabile della nomina del Commissariato, stabiliva il bilancio secondo contribuzioni nazionali da determinare di volta in volta ed era l'unico responsabile sulla scelta dell'impiego dell'esercito integrato in caso di conflitto. Al Commissariato veniva delegato un mero ruolo organizzativo e di coordinamento; l'Assemblea aveva una semplice funzione consultiva.

Il contributo italiano e il superamento del funzionalismo.

I movimenti federalisti avevano seguito da vicino le trattative sulla CED e fecero pressione sui governi nazionali affinché si superassero i contrasti e si cogliesse l'occasione per costruire un'Europa federale. Dopo la stesura del rapporto provvisorio Altiero Spinelli scrisse un *memorandum* che inviò ai capi delegazione e al governo italiano. Nel proprio commento Spinelli metteva in evidenza come il metodo intergovernativo e funzionalista che era stato adottato fino a quel momento avesse condotto a risultati insoddisfacenti; in particolare Spinelli criticò fortemente le istituzioni del rapporto, in cui il Consiglio aveva troppi poteri, e il metodo della Conferenza diplomatica che non faceva altro che mettere in contrapposizione gli interessi particolari degli Stati senza possibilità di raggiungere decisioni soddisfacenti.

Il *memorandum* suggeriva, invece, un approccio di natura federalista. I punti fondamentali riguardavano il fatto che: i) non è possibile mettere in comune la politica di difesa senza mettere in comune anche la politica estera; ii) il Commissariato non può essere subalterno alla volontà dei singoli Stati ma deve godere di autonomia decisionale; iii) il bilancio non può dipendere da contribuzioni volontarie degli stati partecipanti, ma deve basarsi una propria tassazione a livello europeo; iv) gli organi esecutivi della Comunità europea di difesa devono godere di una legittimazione democratica che si esprime attraverso l'elezione di un'Assemblea con pieni poteri.

Spinelli suggeriva, infine, il superamento della Conferenza diplomatica e la convocazione di un'Assemblea costituente col compito di fondare lo Stato europeo.

Alcide De Gasperi, capo del governo italiano, fu uno dei destinatari del *memorandum* di Spinelli. Alla ripresa dei lavori della Conferen-

za di Parigi l'atteggiamento della delegazione italiana divenne sempre più audace facendo propri i consigli e le riflessioni di Spinelli; lo stesso De Gasperi si impegnò in prima persona nelle trattative con i partner europei affinché la Conferenza portasse alla convocazione di un'Assemblea con poteri costituenti. Grazie allo sforzo della delegazione italiana, alla fine del 1951 le criticità del rapporto provvisorio vennero superate seguendo il pensiero federalista. Le ultime modifiche alla bozza di trattato avvennero nel maggio del '52: la Comunità si sarebbe fondata su un vero e proprio embrione di Stato federale. L'Assemblea eletta a suffragio universale avrebbe avuto poteri di controllo sul Commissariato e sul bilancio; il Commissariato (in forma collegiale) avrebbe rappresentato il potere esecutivo della Comunità; il ruolo del Consiglio sarebbe stato molto ridimensionato rispetto a quanto previsto dal rapporto provvisorio del '51.

Le resistenze che avevano caratterizzato la prima fase dei lavori della CED, in particolare da parte della Francia e dei paesi del Benelux, vennero meno di fronte alla validità di un piano europeo per la difesa che superava la semplice cooperazione e gettava le basi per la costruzione di uno Stato federale capace di garantire effettivamente la sicurezza dell'Europa e la sua autorevolezza sul piano diplomatico. La firma del Trattato istitutivo della CED venne accolta con entusiasmo anche da Stati Uniti e Gran Bretagna.

Le ragioni del fallimento.

Nonostante la firma del Trattato il cammino per la piena attuazione della CED era stato appena intrapreso; era necessaria infatti la ratifica da parte dei parlamenti nazionali. Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Repubblica Federale Tedesca ratificarono il trattato tra il '52 e il '54; tuttavia, vista lo scarso apporto di uomini e mezzi che questi paesi erano in grado di dare in quella fase storica, la ratifica da parte dell'Italia e soprattutto della Francia risultavano determinanti. Per quanto riguarda l'Italia, l'uscita di scena dalla vita politica di De Gasperi indebolì il fronte "pro-cedista"; tuttavia non sembrava che la ratifica fosse a rischio e si attendeva la ratifica francese. Ma l'Assemblea nazionale francese votò contro la ratifica della CED: il governo Mendès aveva cercato di strappare ulteriori condizioni vantaggiose per la Francia senza successo e al momento del voto in parlamento non si pronunciò sulla posizione dell'esecutivo; gollisti, comunisti, nazionalisti, circa metà dei socialisti e una parte dei repubblicani si schierò contro la ratifica, facendo di fatto fallire il progetto CED.

Rimane da osservare che la tensione a livello internazionale si era alquanto allentata rispetto agli anni in cui si era cominciato a parlare di esercito integrato: la guerra di Corea non si era allargata ad altre realtà, rimanendo un conflitto localizzato; mentre la morte di Stalin aveva generato un clima di relativa distensione. Ciononostante è innegabile che sia stato il riemergere di una logica nazionalista in Francia, facilitato dall'intrinseca instabilità politica della Quarta Repubblica, a causare il fallimento della Comunità europea di difesa, imprimendo una svolta al processo di integrazione europea che poté ripartire solo basandosi sul funzionalismo e sulla moltiplicazione delle autorità specializzate in ambito strettamente economico.

Il problema della difesa fu invece risolto nel quadro della NATO. E' interessante osservare come Spinelli nel proprio *memorandum* avesse anticipato quale sarebbe stata la posizione degli Stati europei all'interno dell'Alleanza Atlantica se questi non si fossero dotati una struttura federale: la definizione data da Spinelli è di "Stati tributari del comandante atlantico". Mantenendo le proprie strutture nazionali, gli Stati europei non erano in grado di avere un peso autonomo all'interno dell'Alleanza e avrebbero dovuto subire la volontà dello Stato più forte, cioè gli USA.

L'esperienza della NATO, sebbene abbia garantito la sicurezza europea, non può far altro che confermare la "predizione" di Spinelli. Durante gli anni della Guerra fredda gli Stati europei si sono affidati alla politica estera statunitense rinunciando, di fatto, ad avere un ruolo autonomo nel quadro internazionale. Oggi, tuttavia, il guscio protettivo statunitense non è più adeguato alle necessità europee e per l'Europa diventa fondamentale, ora più che mai, intraprendere nuovamente un percorso analogo a quello della costruzione della CED imparando dagli errori del passato.

Giovanni Salpietro

I documenti

LA FONDAZIONE DELLO STATO EUROPEO

*Esame e documentazione del tentativo intrapreso da De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali**

MARIO ALBERTINI

Nota introduttiva.

Pubblichiamo due documenti e un testo del 1951 del MFE (il *Pro-memoria* redatto da Spinelli sul *Rapport intérimaire* elaborato dalla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea di difesa) che illustrano le due decisioni con le quali, sfruttando le possibilità e i problemi posti dalla conferenza della CED (Comunità europea di difesa), un piccolo gruppo di persone riuscì a mettere in cantiere la costruzione della Comunità politica europea (una Comunità con un esercito, un Parlamento eletto direttamente dagli europei e un governo anche se imperfetto; dunque uno Stato, sempre che non si riservi il nome di *Stato* ad un solo tipo di Stato, quello unitario ed accentrato). Il primo documento, giunto nelle nostre mani anche se non è pubblico, è il "Verbale della riunione dei sei Ministri degli esteri della Conferenza dell'e-

* Questi documenti, la nota introduttiva e il commento di Mario Albertini vennero diffusi all'interno del MFE nel novembre del 1974, e pubblicati su *Il Federalista*, 19, n. 1 (1977), in occasione dell'approssimarsi delle prime elezioni europee. *Il Federalista* li ripropone sia come omaggio ad Alcide De Gasperi e alla sua azione europea nell'anno in cui si celebra il 60° anniversario della sua scomparsa; sia come indicazione al governo italiano, nel corso del Semestre di presidenza dell'Unione europea, per ricordare – in un momento in cui è nuovamente in gioco la fondazione dello Stato europeo, attraverso la realizzazione dell'unione fiscale, economica e politica dell'eurozona – il ruolo dell'Italia nel processo di unificazione europea e la capacità, che l'ha caratterizzata in passato e che può caratterizzarla oggi, di fare avanzare l'opzione federale nei momenti cruciali.

esercito europeo avvenuta a Strasburgo l'11 dicembre 1951" (di evidente stesura italiana ed affrettata). La riunione è quella durante la quale De Gasperi riuscì a strappare a Schuman, e a far accettare dagli altri ministri, la decisione di aggiungere alla costruzione dell'esercito europeo quella della Comunità politica. Il secondo documento è l'atto formale con il quale il 10 settembre 1952 i sei Ministri degli esteri affidarono l'elaborazione dello statuto della Comunità politica all'Assemblea allargata della CECA. Al pari di altri, questo documento attesta che la decisione di costruire la Comunità politica fu presa in seguito ad una richiesta italiana e quindi convalida nella sostanza, se non nella precisione dei dettagli, il contenuto del primo documento.

Per riuscire a comprendere questi testi vanno ricordate, sia pure in modo sommario, le premesse di fatto. Verso la fine del 1950 gli USA ed il Regno Unito posero, in sede NATO, il problema della ricostruzione dell'esercito tedesco. Per ovvie ragioni il governo francese era contrario, ma non era abbastanza forte per imporre il suo "no". Si fece così strada in Francia l'idea di servirsi del modello politico-istituzionale creato con la CECA per dar vita all'esercito europeo, allo scopo di riarmare i tedeschi senza ricostruire l'esercito nazionale tedesco. Il 26 febbraio del 1951 il governo francese invitò gli Stati europei del Patto atlantico, e la Repubblica Federale Tedesca, alla conferenza per la CED. Il Belgio, la Germania, il Lussemburgo e l'Italia aderirono immediatamente. Gli altri governi inviarono degli osservatori. In un secondo tempo aderì l'Olanda.

Questi fatti sono noti. Poco noto è invece il fatto che il 27 luglio del 1951 le delegazioni dei paesi partecipanti, stimando di essere ormai pervenute ad un progetto accettabile di esercito europeo, inviarono ai loro governi un *Rapport intérimaire* che costituiva praticamente una bozza di trattato. Va notato che in questo progetto l'idea di una Comunità politica basata sul voto degli europei non figurava affatto: in accordo con l'originaria ispirazione francese le istituzioni previste erano simili a quelle della CECA, con un Commissario al posto dell'Alta autorità.

Ancora meno noto è quanto avvenne in seguito. Il MFE (italiano) rivolse al governo un *Promemoria sul Rapport intérimaire*, redatto da Altiero Spinelli. Circa lo stato dei lavori della Conferenza, Spinelli faceva osservare che la contraddizione insita nel progetto di esercito europeo senza Stato europeo aveva prodotto la tendenza di alcune delegazioni ad accontentarsi di un risultato modesto, l'integrazione a partire dai comandi d'armata. E mostrava: 1) che questa integrazione non

avrebbe creato un esercito europeo ma una semplice coalizione militare di eserciti nazionali, con la conseguenza di cascare proprio nel fatto che si voleva evitare: la rinascita dell'esercito tedesco; 2) che in ogni caso questo esercito o coalizione, non più dipendente solo dagli Stati nazionali, e organizzato dal Commissario europeo, ma messo a disposizione della NATO, sarebbe finito sotto il controllo del generale atlantico, acquisendo così il carattere di un insieme di truppe di Stati tributari (Spinelli scriveva: "non avendo voluto fare un organo sovrano europeo la Conferenza tacitamente propone che il sovrano europeo sia il generale americano"). E dopo queste osservazioni Spinelli, per impostare nei suoi veri termini il problema dell'esercito europeo, prendeva in esame le istituzioni e l'organizzazione militare proposte dal *Rapport*, ne metteva in evidenza le marchiane contraddizioni funzionali; e, ad una ad una, le riconduceva tutte alla fondamentale contraddizione iniziale: un esercito senza Stato. E concludeva infine il suo *Promemoria* con una indicazione sul metodo da seguire osservando: 1) che i governi non sarebbero stati in grado "di giungere alla vera unificazione" posta dal problema dell'esercito europeo senza "un testo che definisca con chiarezza gli organi europei, i poteri ad essi trasferiti ed i rapporti che esisteranno tra gli Stati nazionali ed il nuovo Stato europeo"; 2) che "questo testo sarà un Trattato o Patto fra gli Stati fino al momento in cui essi lo avranno ratificato e diventerà la suprema legge costituzionale del nuovo Stato a partire dal momento in cui la ratifica sarà avvenuta, e gli organi previsti saranno creati"; 3) che l'organo in grado di redigere questo testo non poteva essere che una Assemblea costituente, "che dovrebbe a rigore nascere da un voto diretto dei cittadini, ma che, per ragioni di rapidità e di convenienza, può essere eletta dai parlamenti, che sono i depositari della sovranità popolare".

Il metodo proposto da Spinelli fu quello che si impose. De Gasperi lesse il *Promemoria*, si convinse che la via da seguire era quella, e si mise al lavoro (la logica della costruzione della CED lo aveva messo di fronte alla necessità di creare lo Stato europeo, ed è per questo che egli allora si trovò a dire: "dunque avevano ragione i federalisti"). Non è possibile, in questa sede, ricostruire atto per atto gli avvenimenti che seguirono. Basta ricordare che De Gasperi diede alla delegazione italiana, fino ad allora una delle più gelose nella difesa della sovranità nazionale, la precisa istruzione di porre alla Conferenza il problema della Comunità politica; e che, nella seduta dell'11 dicembre 1951, come risulta dal *Verbale*, egli riuscì a far accettare il suo punto di vista. La lettura del verbale permette di constatare che egli si occupò solo di que-

sto problema, e che intervenne in tutte le questioni particolari solo per ricondurle al problema essenziale.

Ottenuto questo primo successo, si trattava di fare il secondo passo, cioè di stabilire la procedura per giungere ad uno statuto della Comunità politica. Anche allora la tendenza dei governi era quella di affidare persino dei compiti di questo genere a dei funzionari. Ma De Gasperi sapeva che cosa si doveva fare e, con l'apporto decisivo di Spaak, riuscì ad ottenere che questo compito venisse affidato all'Assemblea (allargata) della CECA, che per l'occasione assunse il nome di *Assemblée ad hoc* (e vale forse la pena di ricordare che un membro, De Menthon, aveva proposto il nome di *Assemblée constituente* ed altri quello di *Assemblée precostituente*).

Il terzo passo, la ratifica, non fu mai compiuto. A causa della forma presa dagli eventi, cioè del legame tra CED e Comunità politica, bisognava in primo luogo ratificare il Trattato CED. Ma dopo le ratifiche del Belgio, della Germania, del Lussemburgo e dell'Olanda, la CED fu respinta all'Assemblea nazionale francese il 30 agosto del 1954, sulla base di una *question préalable* posta dal generale Aumeran, deputato di Algeri, da una maggioranza nella quale figuravano, con i nazionalisti irriducibili e i colonialisti sparsi ovunque, i gollisti, i comunisti e una metà circa dei socialisti. E con la CED cadde la Comunità politica. Jacques Fauvet, che si era battuto, come *Le Monde*, contro la CED scrisse: “*Si può sostenere che nel 1952 e persino nel 1953 il Trattato sarebbe stato ratificato se fosse stato sottoposto al voto dell'Assemblée*” e spiegò: “*La politica interna ha ucciso la politica europea*”¹. È esatto. L'Assemblea che bocciò la CED aveva approvato la CECA; ma fra il primo e il secondo evento si era verificata una svolta nella politica nazionale: i socialisti erano passati all'opposizione e i gollisti al governo.

Il fatto è che molti uomini non furono pari al compito. I “tepidi difensori” dell'unità europea avevano prima cercato una via facile per un'impresa difficile; e poi, costretti a seguire la via difficile, si erano af-

¹ Cfr. Jacques Fauvet, *Naissance et mort d'un Traité*, in *La querelle de la CED*, a cura di Raymond Aron e Daniel Lerner, Parigi, Armand Colin, 1956, pp. 29 e 57. Va anche ricordato, a smentita dell'affermazione secondo la quale la CED cadde perché era un progetto europeo troppo avanzato, che il 19 febbraio 1952 l'Assemblea nazionale francese – la stessa del voto del 30 agosto 1954 – aveva approvato con 327 voti contro 287 il principio dell'esercito europeo, ponendo condizioni del tutto ragionevoli che avevano già trovato, o stavano per trovare, soluzione (garanzia inglese e americana, integrazione militare al livello più basso possibile, subordinazione dell'esercito europeo a un “potere politico soprannazionale”, ecc.).

fidati al solo “beneficio del tempo”, che non giocava invece a loro favore. Incapaci di agire come le circostanze richiedevano essi giunsero – e l’Europa con loro – alla conclusione che la sola virtù da esercitare, in materia europea, sarebbe la prudenza. E ancora oggi molti traggono dalla vicenda della CED solo questo triviale insegnamento. Ma la vera lezione della CED è un’altra. Ciò che conta è che i forti difensori dell’unità europea riuscirono a portare la questione dell’esercito europeo sul terreno decisivo della Comunità politica, e a fare così il primo tentativo di fondare lo Stato europeo. La fortuna non scelse il loro campo ed essi furono sconfitti. Ma una grande sconfitta vale infinitamente di più di molte mediocri vittorie. Grazie alla lotta di questo pugno di uomini, una lotta nella quale la prudenza si associò al coraggio e alla lucidità, la ragione sa ormai quale sia la via per unire l’Europa, mentre le mediocri vittorie del Mercato comune, fino a ieri tanto celebrate, hanno lasciato l’Europa divisa, in balia degli eventi e alla mercé dei grandi.

Commento politico.

I. – Come si è detto, tra la seconda metà del 1951 e il 30 agosto 1954 l’Europa occidentale si trovò molto vicina alla fondazione di uno Stato federale. Il *Promemoria* del MFE e il verbale dell’11 dicembre 1951 bastano per mostrare che questo fatto storico si produsse perché due uomini, Spinelli, allora segretario del MFE, e De Gasperi, si resero conto che era possibile ed impostarono una azione adeguata per mandarlo ad effetto.

Nonostante la lunga gestazione del fatto, il clamore sollevato dalla questione della CED, il carattere pubblico e manifestamente rivolto verso la fondazione dello Stato europeo delle varie decisioni prese, sino alla adozione dello Statuto della Comunità politica da parte dell’*Assemblea ad hoc*; e nonostante la trasparenza dei discorsi di De Gasperi sulla impossibilità di creare un esercito europeo senza dar vita ad una patria europea, la natura profonda del fatto – che se si fosse compiuto avrebbe creato lo Stato europeo – venne praticamente ignorata dalla stampa e sfuggì alla comprensione delle forze politiche, sociali e culturali che, non avendone avuto conoscenza, non ne hanno memoria. Ma la cosa non può stupire: sino alla vigilia della fondazione dello Stato italiano Cavour pensava e diceva che l’unità italiana – nel senso forte del termine – era una “corbelleria”². E va ricordata solo per due moti-

² Camillo Cavour, *Lettere edite e inedite*, a cura di Luigi Chiala, Torino, L. Roux e C., 1884, vol. II, p. 429.

vi: perché mostra fino a qual punto gli Stati nazionali, come del resto ogni Stato, possano rendere cieche le forze politiche, sociali e culturali quando è lo Stato stesso che è in questione; e perché, nella misura in cui mette in evidenza il realismo del tentativo del 1951, impedisce di adagiarsi nella convinzione secondo la quale la fondazione dello Stato europeo sarebbe impossibile, e quindi non degna di studio, né di impegno pratico. Va tuttavia detto che la fondazione dello Stato europeo – cioè il compimento dell'integrazione – comporta la distruzione della sovranità esclusiva dei vecchi Stati e la creazione di uno Stato nuovo sull'area coperta da questi Stati, cioè una impresa storicamente inusuale, non comprensibile, né attuabile, con i criteri normali dell'azione politica.

II. – Ciò premesso, bisogna subito dire che nel momento presente nulla può essere considerato più importante dello studio della possibilità che si manifestò nel 1951, e del modo con il quale venne sfruttata, perché l'Europa si trova ora per la seconda volta, che potrebbe anche essere l'ultima, di fronte a questa possibilità, cioè sulla soglia della fondazione di uno Stato federale.

Come nel 1951, una pressione di tutte le forze politiche ed economiche del sistema mondiale si esercita sull'Europa occidentale. Come nel 1951 la Francia, guidata dalla sua stessa ragion di Stato, cerca una soluzione europea nel contesto atlantico. Nel 1951 la soluzione si poneva in termini di autonomia militare, cioè di esercito europeo; oggi si pone in termini di autonomia economica, con le relative implicazioni istituzionali, politiche e sociali. E come nel 1951 la Francia ha preso l'iniziativa con un ventaglio di proposte tra le quali spicca quella di fissare la data dell'elezione europea; ed ancora si manifestano, in Francia, le difficoltà e le contraddizioni di allora.

Ciò mostra che si sono riprodotti, anche se con contenuti diversi, i fattori che resero possibile nel 1951 il tentativo di fondare lo Stato europeo: 1) una situazione che comporta per gli Stati dell'Europa occidentale, se agiscono in ordine sparso (questa volta sul terreno economico-monetario) la ricaduta nella subordinazione agli USA; 2) la proposta della sola soluzione autonoma possibile, quella europea, da parte dello Stato meno arrendevole, la Francia. E per non ricadere nella deformazione dei fatti prodotta dal punto di vista nazionale va tenuto presente che la stretta cui è giunta l'Europa non dipende, come in generale si crede, solo dal modo con il quale gli Stati dell'Europa occidentale e le loro economie hanno reagito alle modificazioni dell'equilibrio politico ed economico internazionale.

A rendere più complesse le cose c'è il fatto che gli Stati dell'Europa occidentale sono integrati nel sistema della Comunità, e che i mercati nazionali sono stati parzialmente sostituiti dal Mercato comune europeo. L'Europa esiste come unione doganale e unione agricola imperfetta. Come tale, essa condiziona tanto la situazione degli Stati che appartengono all'unione quanto la politica internazionale. È questa posizione dell'Europa, avanzata ma esposta, che ha provocato: 1) le tensioni, soprattutto economiche, nel campo atlantico, che hanno portato sino alla sospensione della convertibilità del dollaro con l'oro, alla crisi del sistema monetario internazionale ed a brutali rapporti di forza economica tra gli USA e la Comunità europea; 2) le diverse, ma in ultima istanza egualmente gravi, difficoltà degli Stati dell'Europa occidentale, che in Italia si manifestano in modo acuto a causa delle conseguenze dell'inserzione dell'economia e della società italiana nell'economia europea senza il correttivo di una adeguata politica economica e sociale a livello europeo (impossibile senza una moneta europea e un governo democratico europeo)³; 3) le aspettative di risposte europee autonome da parte di tutti gli Stati interessati ad attenuare o a spezzare l'equilibrio bipolare del sistema mondiale.

Il rincaro del prezzo del petrolio, cioè l'esercizio del potere acquisito da alcuni Stati del Terzo mondo, ha messo brutalmente sul tappeto questi problemi, li ha collegati anche sotto il profilo delle risposte a breve o medio termine, ed ha stabilito così una ferrea condizione temporale per la scelta tra la soluzione europea della crisi, da concordare con gli USA ma in termini di eguaglianza, o una soluzione puramente americana che sancirebbe la impotenza e la divisione degli Stati europei, con conseguenze rovinose per la stessa America del Nord e per l'equilibrio mondiale.

La soluzione europea è difficile. L'Europa non ha ancora un governo, la sua capacità di agire si fonda tuttora sul solo vigore del processo di integrazione; e l'integrazione è in crisi perché, giunta allo stadio dell'unione doganale, non le resta da percorrere che la via dell'unione monetaria ed economica, ma su questo terreno, come su quello militare nel 1951, non può avanzare senza creare, nel contempo, lo Stato europeo. Ma è proprio questa la soluzione europea necessaria perché la pretesa di risolvere in modo europeo i problemi dei rapporti economici con gli USA, della crisi italiana e dei rapporti con gli Stati terzi senza una so-

³ È quanto ormai affermano gli economisti più seri. Cfr. ad esempio Giorgio Fuà, *Occupazione e capacità produttive: la realtà italiana*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 84.

vranità economica europea è una pura chimera; e va del resto detto che la soluzione europea è difficile ma non impossibile perché la Francia non ha ceduto. Come nel 1951, essa ha proposto una soluzione europea dei problemi sul tappeto; e, nel contempo, anche se confusamente, l'adozione dei mezzi politico-istituzionali per sostenerla (elezione diretta del Parlamento europeo e rafforzamento dell'esecutivo europeo). La debolezza, che scambia il difficile con l'impossibile, e non sa volere istituzioni nuove perché sa agire solo col sostegno di quelle visibili ed esistenti, resta prigioniera dello Stato nazionale, e della sola soluzione possibile con questo mezzo di azione: la sottomissione al governo americano. Ma la partita è aperta perché anche la sottomissione è difficile.

III. – Alle stesse conclusioni, e in modo più stretto, si giunge se si paragona la situazione del 1951 a quella attuale dal punto di vista della natura dell'azione con la quale si può effettuare il tentativo di fondare lo Stato europeo. Bisogna, naturalmente, mutare il contesto dell'osservazione. La possibilità dipende da tutte le forze del sistema mondiale; ed è un dato di fatto, che si tratta di accertare, non di volere. L'azione, invece, non dipende solo dalla conoscenza ma anche dalla volontà; ed al suo inizio non mette in gioco immediatamente tutte le forze, ma solo persone singole in quanto tali, a patto che esse sappiano intraprendere un'azione affidabile, in ultima istanza, alle sole forze decisive, quelle dei popoli.

Bisogna inoltre tener conto della differenza tra politica europea e politica normale. Basta, a questo riguardo, e per gli scopi di questo commento, prendere in esame la questione del punto sul quale far leva; del luogo o centro nel quale prendere le prime decisioni – e ottenere il primo schieramento di forze – in modo tale da rendere possibili decisioni successive basate su un impegno sempre maggiore delle forze politiche e sociali, fino a pareggiare, nel momento finale, le forze all'obiettivo (cioè sino alla mobilitazione di tutte le forze politiche e sociali dell'Europa, non essendo possibile fondare lo Stato europeo senza l'intervento del popolo europeo)⁴.

⁴ È questa la serie progressiva di decisioni che si produsse al tempo della CED, con conseguenze che sarebbero giunte, senza la sconfitta del 30 agosto 1954, proprio sino alla mobilitazione elettorale del popolo europeo per portare a termine l'opera costituente. È quanto stabilivano formalmente gli ultimi testi ufficiali; e, alcuni, quasi con gli stessi termini usati qui da chi scrive ora. Ad esempio, nel disegno di legge italiano per la ratifica del Trattato CED si legge: "È infine da ricordare la competenza che l'art. 38 conferisce all'Assemblea in una funzione che può chiamarsi precostituente europea" (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, disegno di legge n. 3077, seduta del 13 dicembre 1952. La sottolineatura è nel testo).

Per la politica come è normalmente concepita questo fatto non costituisce un problema. Lo Stato, con la sua unità e la sua articolazione in luoghi centrali e periferici, costituisce la rete dei punti sui quali fa leva non solo la politica normale, ma perfino quella rivoluzionaria, che sinora non è mai andata oltre la conquista dello Stato (restandone ovviamente prigioniera, come è sempre accaduto sino al caso istruttivo della rivoluzione bolscevica). Per la politica europea, invece, è questo il problema maggiore. L'Europa non si fa con la conquista di un potere già istituito. La difficoltà della lotta per l'Europa sta precisamente nel fatto che i luoghi o centri nei quali si producono le svolte e i fatti che fanno avanzare o retrocedere l'unità stanno ovunque, acquistano rilievo diverso a seconda della situazione, e quindi non sono fissi ma mobili, legati all'occasione, e invisibili ai più.

Ciò vale anche per il centro di decisione del quale ci dobbiamo occupare, quello con il quale si possono fare i passi preliminari per fondare lo Stato europeo. Va ricordato che la decisione di creare la Comunità politica, e quella di affidare la redazione dello Statuto all'Assemblea europea, furono prese da riunioni di Ministri degli esteri (con la presenza di Capi di governo, e praticamente con il consenso di tutti i Capi di governo). E va poi osservato: 1) che solo una riunione di Capi di governo o di Ministri degli esteri con un mandato speciale, avrebbe potuto prendere decisioni di questo genere, 2) che il centro di decisione costituito da queste riunioni poté prendere decisioni simili solo perché doveva risolvere i problemi della creazione di un esercito europeo, 3) che l'esercito europeo metteva in gioco le sovranità nazionali (è questo il punto fondamentale perché non è altrimenti spiegabile la decisione di creare la sovranità europea da parte dei massimi esponenti delle sovranità nazionali). Il precedente del 1951 permette dunque di affermare: a) che in quanto tali i centri normali di decisione non servono (o perché non riuniscono le massime autorità di tutti i paesi, o perché normalmente manca l'occasione che rende possibili le decisioni di cui parliamo), b) che occorre un "centro occasionale di decisione" (massime autorità più occasione adatta), c) che l'occasione adatta si può manifestare solo in presenza di un meccanismo d'azione generato da un problema che – come quello della costruzione dell'esercito europeo – metta in gioco le sovranità nazionali.

Non è necessario dire altro per stabilire che proprio un meccanismo d'azione di questo genere è di nuovo in atto con la proposta francese di fissare la data dell'elezione europea (*Memorandum* del 15 ottobre

1974). Anche l'elezione europea – come e più dell'esercito europeo – mette infatti in gioco le sovranità nazionali.

IV. – Nel suo *Promemoria* del 1951 Spinelli aveva chiarito che per fondare lo Stato europeo occorrono tre decisioni: quella con la quale gli Stati manifestano la loro volontà di dar vita a uno Stato europeo (volontà e non necessariamente consapevolezza, che spesso manca nei grandi rivolgimenti storici), quella con la quale si assegna a un organo il compito di elaborare la costituzione, e quella finale circa la ratifica della costituzione da parte degli attuali detentori della sovranità (e non importa se lo Stato federale verrà chiamato Comunità europea, e la sua costituzione *statuto*, o *legge fondamentale* o come si voglia).

Ciò significa che occorrono tre centri di decisione: 1) il Parlamento europeo, che può elaborare la costituzione; 2) i popoli nazionali, che possono ratificarla (con un referendum o mediante i loro rappresentanti in Parlamento); 3) il centro di decisione che mette in moto il processo con la decisione iniziale, e lo svolge per la parte di sua competenza, eminentemente procedurale (il centro occasionale di decisione di cui si è parlato). Abbiamo già visto, d'altra parte, che l'elezione europea può dar vita ad un centro di questo genere. Possiamo dunque affermare che siamo effettivamente di fronte alla possibilità di fondare lo Stato europeo.

A questo punto non ci sarebbe nulla da aggiungere. Si trattava di esaminare una possibilità: nell'azione politica non c'è altro, perché tutto ciò che è certo non appartiene al mondo dell'azione politica. Di conseguenza, quando si è detto che il meccanismo d'azione è di nuovo in atto, che la possibilità si è manifestata per la seconda volta, si è detto tutto. Il resto non è da scrivere, ma da fare.

C'è però una questione che va chiarita, a causa della “incredulità delli uomini, li quali non credano in verità le cose nuove, se non veggono nata una ferma esperienza”. Quasi nessuno, in realtà, pensa che l'elezione europea abbia le virtualità descritte in questo commento. Ma il fatto è che quasi nessuno pensa davvero all'elezione europea in tutti i suoi aspetti e nella sua inevitabile realtà. Elezione europea non vuol dire elezione europea una volta sola; vuol dire prima elezione europea, poi seconda, poi terza, ecc. A meno di catastrofi sarà infatti molto difficile non fare la seconda elezione europea dopo aver fatto la prima, ancora più difficile non fare la terza elezione dopo aver fatto la seconda, e via di seguito. E ciò basta per affermare che si può pensare tutto, ma non una situazione nella quale ogni quattro o cinque anni il popolo europeo va alle urne, ma non c'è, né si forma, un governo europeo.

PROMEMORIA SUL RAPPORTO PROVVISORIO
PRESENTATO NEL LUGLIO 1951
DALLA CONFERENZA PER L'ORGANIZZAZIONE
DI UNA COMUNITÀ EUROPEA DELLA DIFESA

Piano del promemoria.

Questo promemoria si divide in tre parti. Nella prima parte vengono esaminate le conclusioni formulate nel Rapporto. L'ordine degli argomenti sarà quello in cui essi vengono esposti nel Rapporto. Ciò costringerà talvolta a qualche ripetizione, e talvolta a spezzare un ragionamento per riprenderlo poi in una diversa connessione.

Non è stato possibile adottare un metodo più sintetico, perché si è voluto fornire una guida a chi, dovendo discutere e studiare il Rapporto, sarà obbligato a seguirlo così come è redatto.

Nella seconda parte si propone una linea d'azione per una delegazione che intenda agire nella Conferenza nel senso di promuovere una sempre più effettiva e reale unificazione dell'Europa continentale.

Nella terza parte si fanno alcune considerazioni particolari sulla posizione e sulle possibilità di azione della delegazione italiana.

PARTE I

CAP. I – *Obiettivi e principi generali*

Il principio dell'unificazione delle forze armate.

Il Rapporto si è posto come obiettivo la fusione delle forze armate dei paesi della Comunità europea. Salvo le forze di polizia e le unità necessarie alla difesa dei territori di oltremare che dovrebbero restare nazionali, le forze armate europee dovrebbero sostituire completamente quelle nazionali, in modo che il NATO disporrebbe di tre complessi di forze armate: quello americano, quello britannico e quello europeo.

La creazione di un esercito europeo¹ fa sorgere, non appena si voglia affrontare seriamente il problema, difficoltà assai gravi di ogni genere. Man mano che la Conferenza se ne è accorta, si è diffuso in seno

¹ Per semplicità di espressione si impiegherà il termine "esercito europeo" per indicare le forze armate europee terrestri, navali ed aeree, salvo quando si dirà espressamente che la parola ha il senso più ristretto di forze armate terrestri.

ad alcune delegazioni un forte sgomento, ed è affiorata la tendenza a rinunciare a questo obiettivo ed a ripiegare su una cosiddetta “soluzione modesta”. Essa consisterebbe nel dichiarare che in un imprecisato avvenire si creerà l’esercito unico, ma che per ora si dovrebbero mantenere le truppe, i ministeri della difesa, i bilanci e le bandiere nazionali, contentandosi di unificare solo i vertici. I comandi europei dovrebbero essere costituiti solo dai comandi dei corpi d’armata in su. Basterebbero in tal caso fondi relativamente piccoli per sopperire ai bisogni di tale organizzazione europea.

Questa “soluzione modesta” è da respingere per i seguenti motivi:

1. Essa implica la ricostituzione dell’esercito tedesco, mentre nell’interesse della solidarietà europea e della solidità della democrazia tedesca, l’Europa occidentale deve avere una organizzazione in cui i tedeschi partecipino a parità di condizioni con tutti gli altri paesi, ma in cui non esistano più autonome forze armate tedesche.

2. Le forze armate europee resterebbero allo stadio delle coalizioni militari, nelle quali ogni paese pensa in realtà solo in termini di difesa nazionale.

3. Il mantenimento di eserciti nazionali significa il mantenimento della attuale inefficienza militare dei singoli eserciti europei.

Lo scopo dell’unificazione completa delle forze armate è da tenere fermissimo. Ogni volta che per raggiungere questo obiettivo si incontrano ostacoli – e vedremo subito di quale natura essi siano – se ne deve concludere che l’ostacolo va abbattuto e non che, a causa dell’ostacolo, si deve tornare indietro, rinunciando all’esercito europeo.

A chi appartiene l’esercito europeo?

Nella formulazione degli obiettivi e principi, che devono servire di base all’elaborazione ulteriore, si deve constatare una gravissima lacuna, che si ripercuote su tutte le proposte del rapporto.

Sembra che la Conferenza si sia completamente dimenticata che oggi le forze armate non possono appartenere ad un condottiero, come poteva avvenire ai tempi delle compagnie di ventura, ma devono appartenere ad uno Stato. Per le operazioni militari esse sono agli ordini di un generale, assistito da uno stato maggiore, ma devono essere organizzate e controllate dal governo dello Stato. È il governo, e non il comandante militare, che stabilisce la politica estera, economica, fiscale, e che, in relazione a questa sua politica, determina quale sforzo militare deve essere fatto, quale deve essere il numero dei soldati, come devono essere adoperati. Non si può separare la politica militare dalla

politica estera, economica e fiscale, perché sono rigidamente interdipendenti. Da questa constatazione derivano due conseguenze: a) Il Ministero della difesa, cioè l'organo che provvede a tutto quel che è necessario per l'esercito, è sempre un organo dello Stato cui l'esercito appartiene; b) il Comandante supremo, al quale l'esercito è affidato per le operazioni da eseguire, è nominato dai competenti organi dello Stato cui l'esercito appartiene, ne riceve le necessarie direttive ed è completamente responsabile di fronte ad essi.

In una alleanza si possono sottomettere operativamente gli eserciti ad un Comandante unico, ma gli eserciti continuano ad appartenere ai singoli Stati ed il Comandante supremo è responsabile di fronte a quell'organo collettivo in cui i singoli Stati sono rappresentati e concordano la comune politica militare.

Gli autori del Rapporto pensano che sia possibile creare un esercito unico europeo senza creare uno Stato europeo. La Comunità di difesa è concepita, sì, come una tappa essenziale nella via della formazione di un'Europa unita (cioè di uno Stato europeo), ma si pensa che le tappe successive potranno essere effettuate un giorno o l'altro; intanto quel che occorre è soltanto costituire un esercito europeo.

Si pone di conseguenza immediatamente il problema: a chi appartiene l'esercito europeo?

Esso non appartiene più agli Stati nazionali, i quali daranno tributi in uomini ed in denaro per costituirlo, ma non avranno più il potere di decidere sul suo impiego.

Non appartiene allo Stato europeo, perché il Rapporto non propone di crearlo. Il Commissario ha infatti le funzioni tecniche di allestitore dell'esercito, ma non ha nessuna competenza per decidere sull'uso dell'esercito europeo.

L'esercito europeo è organizzato dal Commissario con i mezzi e gli uomini forniti dai singoli Stati, ed è messo a disposizione del Comandante atlantico: in realtà appartiene solo al Comandante atlantico, come insieme di truppe di Stati tributari e quindi non più veramente sovrani.

Non avendo avuto il coraggio di affrontare il problema della creazione di uno Stato europeo per timore di toccare il tabù della sovranità nazionale, ed avendo tuttavia sottratto agli Stati nazionali l'esercito, cioè l'elemento costitutivo primordiale della sovranità di qualsiasi Stato, il Rapporto arriva alla strana conclusione di stabilire come sovrano effettivo dell'Europa un generale non europeo: il generale atlantico.

Ben poco significato avrebbe, infatti, rilevare che il Comandante atlantico è a sua volta responsabile di fronte al Consiglio atlantico.

L'autorità e la sovranità dello Stato americano e di quello inglese restano intatte nel seno del Consiglio e di fronte al generale, perché le loro rispettive truppe appartengono inequivocabilmente all'America ed all'Inghilterra. Ma gli Stati europei siederebbero nel Consiglio come Stati tributari, tenuti a fornire truppe, ma non disponenti di sovranità su di esse.

In mancanza di uno Stato europeo, manca nel Consiglio atlantico il Ministro degli esteri europeo, capace di dire quale è la politica estera europea e di coordinarla con quella americana e inglese, manca il Ministro del tesoro, capace di dire quale è il peso finanziario sostenibile e di coordinarlo con quello inglese e americano, manca il Ministro dell'economia europea, capace di dire quale è la politica economica che l'Europa farà e di coordinarla con quella americana e inglese.

I singoli Stati, che volevano conservare gelosamente questi poteri, li avranno perduti e non potranno fare altro che eseguire degli ordini. Essi conserveranno una certa indipendenza solo in quanto, come vedremo, il meccanismo previsto dal Rapporto permette loro di eseguire male tali ordini.

Queste brevi considerazioni mostrano che, dal momento che si vuole realizzare l'unificazione militare europea, non ci si può limitare a creare forze armate con una sola uniforme e a dar loro una sola bandiera; si deve stabilire, non già come tappa ulteriore, ma come misura inscindibilmente connessa all'unificazione militare, la creazione di uno Stato europeo, il quale disponga da sovrano dell'esercito europeo e sia capace di prendere insieme tutte le misure di politica estera, economica, fiscale e militare, che occorrono per realizzare una Comunità di difesa effettiva e libera, e che sono necessariamente interdipendenti.

Solo tenendo presente questo obiettivo sarà possibile fare uscire la Conferenza dalle secche in cui ormai si è arenata.

Appendice.

Sarà bene sottolineare che gravi problemi sono posti anche dalle due eccezioni all'unificazione militare prevista dal Rapporto, e precisamente le forze d'oltremare e le forze di polizia, che dovrebbero continuare ad appartenere ai singoli Stati.

Infatti, per quanto concerne le forze d'oltremare, l'eccezione implica che la Francia ed il Belgio, ma in particolar modo la Francia, potranno disporre di un esercito proprio. Alla lunga non è sostenibile uno stato di cose nel quale un paese dispone nel mondo di territori d'oltremare propri e pensi da solo alla loro difesa, mentre in Europa è legato ad una Comunità. Da una parte infatti lo Stato in questione può trasci-

nare, con una sua particolare politica coloniale, tutta quanta la Comunità in complicazioni internazionali, senza che la Comunità abbia mai avuto la possibilità di prendere decisioni in merito. D'altra parte lo Stato che dispone di truppe coloniali si trova in condizioni di privilegio militare rispetto agli altri, contravvenendo a quelle esigenze di parità di diritti, che sono alla base di ogni comunità democratica.

Tenendo tuttavia conto che nell'attuale congiuntura storica non si può esigere la messa in comune dell'impero coloniale francese, poiché ciò provocherebbe probabilmente una reazione antieuropea in Francia, questa anomalia va forse accettata. Ma occorre anche precisarne i limiti, stabilendo ad esempio che le truppe coloniali non devono essere stanziate in Europa senza il consenso dell'autorità politica europea, e che le spese per la loro costituzione ed il loro impiego non possono essere addotte come una ragione per diminuire il contributo per la costituzione dell'esercito europeo.

Per quanto concerne la polizia, è da tener presente che quando vengono a formarsi in un paese situazioni rivoluzionarie, la polizia non basta per mantenere l'ordine pubblico, ma occorre l'intervento dell'esercito. Se l'esercito è europeo, l'autorità europea deve essere competente anche per giudicare in ultima istanza se e quando, per la tutela dell'ordine pubblico, essa deve far intervenire le forze armate.

CAP. II – Le istituzioni

Il Commissario unico o collegiale.

La prima istituzione prevista nel Rapporto è la così detta Autorità europea, o Commissario della difesa.

La Conferenza non si è trovata d'accordo se proporre un Commissario unico o collegiale. In questo dissenso è stata evidente la preoccupazione tedesca e italiana, che ove il Commissario fosse unico, i cittadini dei due paesi ex-vinti sarebbero praticamente esclusi da tale carica. D'altra parte il Commissario collegiale ridurrebbe indubbiamente l'efficienza del lavoro e la responsabilità.

Tuttavia il problema non è stato posto da nessuno nei suoi termini giusti. Nessuno si è chiesto se le funzioni che il Commissario deve assolvere esigano una divisione di lavoro, e perciò una pluralità di responsabilità, o no. Come vedremo, la risposta è da dare nel primo senso. Solo dando una tale risposta sarà possibile, anche con una tacita legge non scritta, effettuare una distribuzione di funzioni che tenga presente le esigenze di prestigio nazionale.

Il Commissario come Ministro della difesa?

Il Rapporto attribuisce sostanzialmente al Commissario funzioni che lo fanno corrispondere ad un Ministero della difesa; in pratica l'organo internazionale del Commissario dovrebbe soppiantare solo i Ministeri nazionali della difesa.

La Conferenza non sembra essersi resa conto del fatto che un Ministero della difesa non è che un pezzo dello Stato, e che per poter funzionare deve essere connesso strettamente con tutti gli altri pezzi.

Il Commissario, quale è previsto dal Rapporto, è incompetente per fare la politica estera della Comunità, ed ignora perciò chi siano i nemici e gli amici della Comunità stessa. Ciò è noto ai singoli Ministeri degli esteri nazionali, che possono avere anche idee divergenti in proposito. Il Commissario, perciò, non è in grado di determinare quanti uomini occorrono, come devono essere armati, come si devono disporre territorialmente le truppe. Tutti questi problemi sono, infatti, suscettibili di soluzioni assai diverse a seconda della politica estera che si conduce.

Il Commissario, non essendo competente in materia di politica economica e fiscale, ignora in qual modo devono essere distribuite le risorse, le capacità produttive ed i risparmi fra i bisogni civili e quelli militari. Non può, perciò, preparare in modo ragionevole i preventivi delle spese.

D'altra parte, una volta creato l'esercito europeo, i singoli Stati, che non dispongono più dell'uso delle forze armate, non sono più in grado di stabilire quale deve essere la politica estera, economica e fiscale del loro paese, in correlazione alle forze armate.

L'unica autorità capace di determinare tutte queste cose, cioè quanti soldati e quanti mezzi l'Europa deve fornire, cosa deve produrre, come devono essere disposte le truppe, contro quali avversari devono prepararsi, è in realtà, come si è già detto, il Comandante atlantico.

In base alla costruzione prevista dal Rapporto, le cose dovranno infatti svolgersi nel modo seguente: a) Il Comandante atlantico riceverà istruzioni dal Consiglio atlantico, nel quale i singoli Stati europei siederanno come Stati tributari, privi di autorità perché privi di forze armate proprie; b) Il Comandante inviterà ogni anno il Commissario a mettere a sua disposizione tanti soldati, così e così addestrati e armati, così e così collocati, accompagnati da tante e tante somme di denaro; c) Il Commissario chiederà (e vedremo subito con quali modalità) denaro agli Stati della Comunità; d) Gli Stati li forniranno (e vedremo pure con quali modalità); e) Il Commissario allestirà le forze armate e le

metterà a disposizione del Comandante atlantico; f) Il Comandante atlantico le impiegherà secondo le direttive che gli verranno date dal Consiglio atlantico.

Il Commissario, quale capo di un Ministero della guerra, è un organo tecnico. Tutto quello che non riguarda direttamente la costituzione delle forze armate gli sfugge.

Per la mancanza di una chiara formulazione, in partenza, del proprio obiettivo, la Conferenza propone di creare un organo esecutivo privo di sovranità ed obbligato a ricevere ordini dal di fuori. Ma una Comunità non può fare a meno di un organo sovrano. Non avendo voluto fare un organo sovrano europeo, la Conferenza tacitamente propone che il sovrano europeo sia il generale americano.

Questo non significa che la Conferenza proponga di fare del Comandante atlantico un sovrano potente. Circola la voce che il generale Eisenhower abbia detto che gli sembra di essere un nuovo Washington alle prese con i riottosi Stati confederati. Il Rapporto non propone di cambiare molto a questo stato di cose. Fa surrettiziamente di Eisenhower non solo il Washington del NATO, ma anche il Sacro romano imperatore dell'Europa. E subito dopo, come reazione a questa abdicazione, il rapporto propone tutta una serie di misure dirette a consentire ai governi degli Stati nazionali di sottrarsi agli ordini del Comandante atlantico, lasciandolo con in mano un pugno di mosche, esattamente come facevano i feudatari del Sacro romano impero. Ma di ciò si parlerà più avanti. Torniamo al Commissario.

Il Commissario deve incarnare la sovranità della Comunità.

Il Commissario, supposto che si voglia mantenere questo nome, non può essere un semplice Ministro della guerra.

Se si vuole che il Commissario sia organo della Comunità, esso deve essere il detentore di tutti quei poteri sovrani che vanno necessariamente sottratti agli Stati e trasmessi alla Comunità, affinché questa diventi una vera Comunità di difesa.

Il Commissario deve essere il Comandante supremo delle forze armate europee, come il Presidente americano e il Consiglio federale svizzero sono i comandanti supremi delle loro forze armate. In quanto la Comunità europea è legata al Patto atlantico, egli può delegare, in tutto o in parte, questa sua funzione al Comandante atlantico; ma le truppe devono continuare ad appartenere legalmente a lui.

Il Commissario deve disporre: 1) di un dipartimento della politica estera della Comunità, per determinare le direttive della sua azione nei

rapporti internazionali, e per rappresentarla all'estero, nonché, in particolare, nel seno del Consiglio atlantico; 2) di un dipartimento delle finanze per fissare i preventivi delle spese, e per riscuotere i tributi; 3) di un dipartimento dell'economia generale della Comunità per elaborare ed imporre le fondamentali misure economiche necessarie a far funzionare la Comunità della difesa.

Lo schema del Piano Schuman ha indotto in errore la Conferenza, la quale ha creduto si potesse creare una cosiddetta Autorità specializzata della difesa, come si era creata un'Autorità specializzata del carbone e dell'acciaio. L'Autorità della difesa in realtà trasforma completamente tutto il sistema della sovranità e non può essere altro che la suprema autorità politica: lo Stato europeo.

Se si riesce a comprendere ciò, si vede che il problema del Commissario unico è mal posto. Ci sono almeno quattro funzioni che devono essere coperte da almeno quattro uomini: Capo dello Stato, Ministro degli esteri, Ministro della difesa, Ministro delle finanze e Ministro dell'economia. Tutte le ragioni di prestigio nazionale possono essere soddisfatte. E sarebbe possibile ricorrere alla formula americana (un Presidente che si sceglie i suoi Ministri) oppure alla formula svizzera (un Consiglio esecutivo della Comunità, eletto nel suo insieme, che si distribuisce, secondo una certa regola, le quattro funzioni).

Il Consiglio dei ministri paralizza tutto.

La seconda istituzione prevista dal Rapporto è il Consiglio dei ministri. Essa è l'equivalente del Congresso della Confederazione americana, o del *Reichstag* del Sacro romano impero. È l'organo rappresentativo degli Stati come tali, ognuno dei quali vi manda un Ministro. Questo Consiglio deve dare le direttive generali al Commissario, armonizzare l'azione del Commissario con quella dei singoli governi nazionali, controllarne l'opera sulla base di rapporti periodici. Soprattutto esso deve approvare e rendere perciò esecutivo il progetto di bilancio. Ma di tutta la parte finanziaria si parlerà più avanti.

Stranamente in tutto il Rapporto non è detto a chi spetta decidere sul numero dei soldati che ogni paese deve fornire e sui criteri di reclutamento che andrebbero seguiti. In un primo tempo il reclutamento resterebbe una responsabilità nazionale, ma successivamente verrebbe fatto dalla Comunità. Tuttavia è chiaro che sia nella prima fase che nella seconda, le direttive in tale materia devono essere impartite dalla Comunità, ed è da supporre che il Rapporto ritenga che dovrebbe essere il Consiglio dei ministri a darle.

Il Consiglio è, insomma, la Conferenza diplomatica permanente degli Stati della Comunità, incaricati di prendere gli accordi necessari per realizzare il comune scopo della creazione di un esercito unico.

Non solo il Commissario, ma neanche il Consiglio è competente per discutere la politica estera e la politica economica generale della Comunità; secondo il Rapporto, ciò non rientra negli scopi che la Comunità si propone.

Non è stato raggiunto alcun accordo sul problema se, per fissare le direttive generali e per approvare il bilancio, il Consiglio debba votare all'unanimità o alla maggioranza. Al solito la Conferenza si è arrestata dinnanzi ad una questione di procedura, ignorando il problema di fondo.

Si tratta, infatti, anzitutto di vedere quali siano i poteri effettivi del Consiglio. Solo dopo aver stabilito questi poteri, si può affrontare il problema del metodo di votazione.

Ricordiamo che, secondo il sistema istituzionale previsto dal Rapporto, le richieste vengono rivolte dal Comandante atlantico al Commissario, e che questi traduce tali richieste in progetti di leve di soldati, di denari da riscuotere, di programmi produttivi da eseguire nei diversi paesi della Comunità. È a questo punto che interviene il Consiglio dei ministri. I Ministri dei vari paesi discutono fra loro per accettare o modificare le proposte dei contributi richiesti ai vari Stati. Naturalmente influenze segrete possono venire da alto loco (dal vero sovrano) ed essere tanto energiche da equivalere ad ordini.

Ma in linea generale è da prevedere che, come accade oggi in tutti i comitati del NATO, si svilupperà una nobile guerra a chi riuscirà a dare meno uomini e meno denaro. Non essendo più la difesa un affare nazionale, nessun Ministro del Consiglio comprenderà più la necessità del contributo del proprio paese, mentre ciascuno di essi continuerà a comprendere molto bene la gravità dei sacrifici che il proprio paese sarà chiamato a fare e sarà preoccupato dei malumori che essi susciteranno fra i suoi concittadini. Basta leggere i resoconti del *Reichstag* del Sacro romano impero nel XV secolo, o quelli del Congresso americano prima del 1787, per convincersi che il Consiglio dei ministri della Comunità europea non si sottrarrà alla regola.

Comunque, ad un certo punto, di buona o di mala grazia, si potrà anche trovare un punto d'accordo. Questo accordo diverrà esecutivo quando si riferirà ad un'azione che il Commissario dovrà fare con i propri mezzi. Ma per quanto concerne i contributi in uomini, in armi e in denaro, cioè per quanto concerne i mezzi, senza i quali il Commissario

ed il Comando atlantico, con le migliori intenzioni del mondo, non possono far nulla, saranno gli Stati a prendere le misure necessarie. Finché gli Stati non avranno effettuato una vera e propria delega di sovranità alla Comunità, il Consiglio dei ministri della Comunità, in pratica, non potrà prendere decisioni in materia di contributi di uomini e di denaro, ma solo fare raccomandazioni, come sempre accade nelle cosiddette “confederazioni”.

Che importanza sostanziale può avere che la raccomandazione per essere valida debba essere presa all'unanimità o alla maggioranza? Nel primo caso, il Ministro, al ritorno nel suo paese, dirà sempre al governo ed al Parlamento di aver approvato la raccomandazione, mentre nel secondo caso potrà dire qualche volta che pur non avendola approvata, è impegnato ugualmente a presentarla. Ma in entrambi i casi la trasformazione della raccomandazione in decisione è competenza degli organi costituzionali dei singoli Stati. Cioè in realtà la regola dell'unanimità viene sempre rispettata. Né può essere altrimenti finché formalmente si conserva l'assoluta sovranità degli Stati nazionali. Che cosa succede se il Parlamento nazionale non approva od anche solo riduce il suo tributo in uomini e denari, o se, dopo l'approvazione parlamentare, il governo di fatto non dà esecuzione a quanto è stato deciso? Se uno o più Stati non mantengono i loro impegni, o li mantengono in modo insufficiente, che faranno gli altri? Di che mezzi dispone il Commissario per imporne la esecuzione?

Basta porre queste domande per comprendere che il Consiglio dei ministri, cioè la Conferenza di Stati sovrani, che costituisce la istituzione politica fondamentale della Comunità non può assolvere i compiti che gli si vogliono affidare. Non vale davvero la pena di constatare l'inefficienza di comitati di Stati del NATO, per trarne la conclusione che se ne deve costituire ancora uno su scala europea continentale.

Il Consiglio dei ministri non è uno strumento di unificazione. È il correttivo nazionalista che il Rapporto intende contrapporre al tacito trasferimento di sovranità degli Stati europei al Comandante atlantico. Costui determinerà la politica estera e militare dell'Europa, ma i singoli Stati gli impediranno, con la loro indisciplinazione, di fare sul serio una politica estera e militare.

In una vera Comunità federale è naturale che accanto alla Assemblée popolare vi sia un'Assemblea o Consiglio di Stati (v. costituzione americana, svizzera, tedesca, canadese, australiana). Ma il Consiglio degli Stati è una delle Camere di un Parlamento, e non già una Conferenza diplomatica, come è previsto nel Rapporto. Lo schema

proposto dal Rapporto è invece quello che, con necessaria monotonia, si è ripetuto dal tempo delle confederazioni di città greche fino alla SdN ed all'ONU, cioè ogni volta che si è voluta raggiungere l'unità di azione di Stati, senza menomare le loro sovranità. Il regolare risultato è stata sempre la paralisi della Comunità che si voleva fondare.

L'Assemblea, ombra senza corpo.

La terza istituzione prevista dal Trattato è l'Assemblea. Essa è nata dall'idea che occorre creare un organo internazionale, il quale sia rappresentativo dei popoli, o, per meglio dire, del popolo d'Europa. Ma la Conferenza, animata dal sacro zelo di difendere le sovranità statali, non gli ha dato né prestigio, né veri poteri.

L'Assemblea, infatti, sarà composta di rappresentanti scelti nei Parlamenti nazionali, cioè di uomini che dovranno occuparsi, durante tutto l'anno, dei problemi nazionali nelle loro Camere, e che, nei ritagli di tempo, penseranno anche all'Assemblea europea. Questa sarà troppo poco numerosa per riuscire veramente rappresentativa delle principali correnti esistenti nei vari paesi, e non potrà riunirsi altro che per un mese ogni anno, cioè per un periodo di tempo manifestamente insufficiente a controllare l'azione del Commissario.

L'Assemblea non ha alcuna potestà legislativa, nonostante sia evidente che il funzionamento di una macchina istituzionale delle dimensioni della Comunità della difesa impone una correlativa legislazione europea. (Vedremo più avanti quali insignificanti diritti le si vogliono concedere nel campo finanziario).

L'Assemblea non ha il diritto di scegliere il Commissario, né di indicargli, con i suoi voti, delle direttive. L'unico suo potere è quello di dare un voto di sfiducia contro il Commissario, e costringerlo così a dimettersi.

Si noti come questa disposizione è congegnata in modo da rendere più ostica la Comunità ai popoli europei. L'Assemblea, portavoce dei popoli, non ha nessuna possibilità di contribuire all'opera positiva; ha solo il diritto di influire come forza negativa. Pur non avendo alcuna responsabilità seria di nessun genere nel costituire la Comunità, essa ha il diritto di decapitarla di tanto in tanto.

La Corte.

È inutile soffermarsi qui sui poteri della Corte, perché è evidente che essi sono correlativi alle funzioni effettive della Comunità.

CAP. III – *Questioni militari*

Le dimensioni delle unità nazionali.

La discussione sulle dimensioni delle unità nazionali nell'esercito europeo ha un sottinteso, di cui occorre rendersi conto con chiarezza.

Una volta costituito l'esercito europeo, quanto più le unità a carattere omogeneo nazionale saranno grandi, tanto più esse si sentiranno correlativamente nazionali, anziché europee. Perciò quanto meno solida è la Comunità, quanto più gli Stati vi partecipano col segreto desiderio di conservare la possibilità pratica di staccarsene in caso di estrema necessità (come hanno fatto i tedeschi nella battaglia di Lipsia, i francesi nel 1940, gli italiani nel 1943) e tanto più essi desiderano che le unità nazionali siano grandi.

Il contrasto fra i punti di vista francese e tedesco può trovare una soluzione soddisfacente non in sede tecnica, ma in sede politica. Finché si resta nel quadro di una Comunità di Stati sovrani, è inevitabile che i francesi temano la costituzione di corpi tedeschi così grandi da consentire alla Germania di saltare fuori, ad un certo momento, dalla Comunità, e che i tedeschi temano la costituzione di corpi così piccoli che sarebbero di fatto sottratti all'influenza nazionale.

Esercito europeo o reparti europei?

La conseguenza più grave della mancanza di chiarezza nella indicazione degli scopi della Comunità è che si parla molto di forze armate europee, come di una unità, ma in realtà non si pensa affatto ad un esercito europeo; si pensa solo all'allestimento di reparti da mettere a disposizione del Comandante atlantico.

Infatti, da un punto di vista formale, le forze armate europee non costituiscono una unità, non essendo né sottoposte ad un Comando europeo, né tenute ad una lealtà europea. Sono un insieme di reparti a disposizione del Comandante atlantico.

Dal punto di vista sostanziale non si è tenuto alcun conto del significato profondo del principio delle forze bilanciate in una coalizione, quale è il Patto atlantico.

Nell'interno di uno Stato le singole regioni forniscono uomini, denaro, prodotti, ma non c'è da pensare al bilanciamento regionale nell'interno dell'esercito dello Stato, perché la difesa militare delle singole regioni è un problema che non esiste. In una coalizione, invece, ogni alleato deve avere, nel complesso, forze armate bilanciate, in modo che queste siano all'ingrosso adatte alla difesa di ogni singolo Stato allea-

to. Gli alleati possono tuttavia stabilire di bilanciare, al livello dell'alleanza, le loro forze militari in due modi:

1. C'è un bilanciamento che potremmo dire naturale, in quanto è, ad esempio, chiaro che l'America avrà più navi e più aeroplani dell'Europa, e questa più soldati. Quando l'alleanza corrisponde ad una comunità d'interessi profonda, tale comunità si manifesta, fra l'altro, anche nella complementarità delle rispettive forze armate e nel conseguente bilanciamento.

2. Gli alleati possono, per determinati obiettivi precisi e limitati, rinunciare in qualche zona importante, ma pur sempre marginale, delle loro forze armate alla autonomia, e costituire una vera e propria forza armata bilanciata al livello dell'alleanza e non al livello dei singoli Stati alleati.

In entrambi i casi il grosso delle forze di ognuno degli Stati alleati è organizzato tuttavia sempre essenzialmente in modo corrispondente alla sua struttura ed ai suoi problemi di politica estera.

Ora questa regola vale nel Patto atlantico per l'Inghilterra e per l'America. La Conferenza ha dimenticato che deve valere anche per l'Europa. Altrimenti sarà un potere extra-europeo a stabilire la composizione fondamentale delle forze armate europee, e l'Europa non sarà un alleato, ma un satellite.

È caratteristico che le Conferenza sembra non si sia nemmeno accorta del problema, e che abbia concepito l'esercito europeo come una unità solo sotto l'aspetto delle uniformi, degli armamenti e della bandiera. Fuori di questi aspetti esteriori il Rapporto non prevede in realtà un esercito europeo, ma dei reparti europei, più o meno grossi e più o meno numerosi, che faranno parte dell'esercito atlantico, stanziato in Europa.

Diciamo le cose chiaramente: il Rapporto prevede che l'Europa fornisca truppe ausiliarie all'esercito di Eisenhower, come i *rajah* indiani davano truppe ausiliarie all'esercito inglese e i *reguli* ne davano all'esercito romano.

Un esercito europeo, degno di questo nome, esige uno Stato maggiore europeo. Dopo di che è anche giusto che in base alla alleanza della NATO si proceda a bilanciamenti e che si metta operativamente l'esercito europeo a disposizione completa o parziale del Comandante atlantico.

CAP. IV – *Questioni finanziarie*

La pietra d'inciampo.

La Conferenza è passata accanto a gran parte dei problemi finora

esaminati senza nemmeno rendersi conto che esistessero. Ma il problema finanziario non poteva essere ignorato, poiché la creazione, l'organizzazione, l'armamento, il mantenimento e l'uso delle forze armate esigono spese importanti che devono essere fatte giorno per giorno.

Se la Comunità si assume il dovere di difendere tutti i cittadini europei, essa deve possedere il diritto di imporre loro le imposte relative.

Non avendo capito che nell'atto stesso in cui essa toccava la sovranità nazionale nel campo militare, doveva toccare la sovranità nazionale anche nel campo fiscale, la Conferenza si è messa in un vicolo cieco, per uscir dal quale ha dovuto chiedere ai governi nuove istruzioni. Esaminiamo dettagliatamente i problemi che le si sono presentati.

Come stabilire il progetto di bilancio (état prévisionnel des dépenses).

Il Commissario è stato considerato come l'organo più qualificato per presentare all'approvazione dei competenti organi della Comunità il bilancio preventivo. Si è già detto che, fino a quando il Commissario non sarà competente in politica estera, in politica economica generale ed in politica fiscale, ci si troverà dinanzi ad un sistema in cui sono più le incognite che le equazioni. Nessuno è in grado di risolvere il problema.

Ma, come abbiamo anche visto, le equazioni mancanti possono essere formulate dal generale atlantico. Egli potrà anche fare un progetto di bilancio preventivo. Ciò è vergognoso per l'Europa e contribuirà ad accrescere sempre più gli attriti fra l'Europa e l'America, invece di accrescere la loro amicizia, ma è l'unico modo che permette di formulare un bilancio preventivo. Il Commissario in realtà non può stabilirlo, ma deve limitarsi a proporre una ripartizione fra gli Stati.

C'è stato nella Conferenza chi ha proposto che il bilancio complessivo fosse soltanto la somma dei contributi che ogni singolo Stato comunicerebbe di essere capace di versare. È evidente che un tale metodo renderebbe impossibile *a priori* il funzionamento del Commissariato. Il primo anno ogni Stato forse manterrebbe (almeno per decenza) gli stanziamenti fatti nell'anno precedente per il proprio esercito. Subito dopo ogni Stato troverebbe mille e una ragione per dimostrare che non ce la fa più, e che è costretto a dare un contributo sempre più piccolo. Il montante complessivo non può essere approvato che dagli organi competenti della Comunità.

Alcune delegazioni propongono che il bilancio proposto dal Commissario venga approvato dal Consiglio all'unanimità mantenendo integro il principio di *liberum veto*. Altre delegazioni propongono che il bilancio sia prima approvato dal Consiglio con maggioranza di 2/3 e poi

dall'Assemblea; la quale tuttavia potrebbe solo diminuire il montante totale approvato dal Consiglio. Il progetto tornerebbe allora al Consiglio che potrebbe all'unanimità ristabilirlo come era inizialmente.

In un caso o nell'altro si tratterebbe pur sempre soltanto di progetti e raccomandazioni, perché tutto dipenderebbe sempre dalla volontà dei parlamentari nazionali. Dovrebbero essere infatti i parlamentari a decidere di pagare, e, una volta deciso, bisognerebbe vedere se gli Stati pagherebbero di fatto.

Come fare la ripartizione fra i paesi.

Le lunghe discussioni sulla ripartizione delle spese hanno portato soltanto all'affermazione che la ripartizione dovrà essere fatta in modo "equo". Non sembra però che questo suggerimento possa praticamente servire a gran che. L'incidenza dell'onere per spese militari sul totale dei tributi che i cittadini devono pagare è tale che non è possibile stabilire il tributo militare se non si stabilisce anche una politica economica e sociale generale. Solo nel quadro di una politica economica generale si potrà chiedere che il tributo sia un tanto per testa, in ogni paese, in rapporto al reddito individuale, correggendo la quota con coefficienti di diminuzione o di aumento per i contribuenti più poveri o più ricchi.

Percezione dei tributi.

Il Rapporto ignora questo problema, che è tuttavia essenziale. Infatti una volta che la Comunità abbia, in un modo o nell'altro, stabilito che il tale paese o il cittadino del tale paese devono pagare la tale somma, siamo, secondo il progetto, ancora nella fase delle raccomandazioni. Deve essere il Parlamento nazionale a votare quel tributo. L'assurdo del sistema balza agli occhi. Praticamente ogni anno si deve ratificare un nuovo trattato internazionale fra i paesi della Comunità il quale impegna i paesi stessi per quell'anno a pagare la tale somma. Se un Parlamento nazionale respinge o anche solo modifica la somma richiesta, tutti gli impegni presi anche dagli altri paesi diventano aleatori ed il pesante meccanismo della Comunità deve ricominciare ad elaborare... una nuova raccomandazione!

Bisognerebbe dire chiaramente che entrando nella Comunità i Parlamenti cessano di disporre di ogni diritto sulla parte dei bilanci concernente la difesa ed il funzionamento di tutti gli organi della Comunità.

Le somme fissate dalla Comunità dovranno essere attinte in modo prioritario, mese per mese, o trimestre per trimestre, dalle casse dello Stato nazionale, in attesa che la Comunità faccia una sua legislazione

fiscale, fissando e riscuotendo direttamente, con suoi agenti fiscali, le imposte dai cittadini.

Poiché negli Stati moderni le imposte non possono essere stabilite che da un Parlamento, risulta evidente che l'unica istituzione europea che può legittimamente imporre un tributo europeo è un Parlamento europeo.

I Parlamenti nazionali non cederanno mai il loro potere ad un Consiglio dei ministri, sia che voti all'unanimità sia che voti a maggioranza.

Politica economica e monetaria europea.

Tutto il meccanismo delle imposte europee non può funzionare se non si dà ad organi competenti europei un potere elastico e vasto che permetta di assicurare la libera convertibilità delle monete (in attesa di giungere alla moneta unica) e di garantire, come si è fatto nel piano Schuman, la libera circolazione dei capitali, delle merci e del lavoro.

Altrimenti uno Stato può svalutare a piacere suo la moneta sconvolgendo tutti i preventivi della Comunità, o chiudersi in una autarchia che renderebbe impossibile l'utilizzazione della sua economia nell'interesse della comune difesa.

Il Rapporto non affronta nessuno dei problemi monetari, creditizi e doganali connessi con l'istituzione di una Comunità della difesa.

Conclusioni.

Malgrado tutte le buone intenzioni il Rapporto fa proposte inadeguate allo scopo della costituzione di forze armate unificate. Se la Conferenza continuasse a lavorare su questo schema, accumulerebbe contraddizioni su contraddizioni ed arriverebbe inevitabilmente al fallimento.

Sulla carta si fisserebbero soluzioni false o irrealizzabili, si dovrebbe stabilire un periodo transitorio in cui in realtà tutto resterebbe come prima, e questo periodo transitorio durerebbe indefinitamente.

PARTE II

Una soluzione costruttiva.

La prima parte di questo promemoria lascia intendere quali siano i problemi che la Conferenza deve risolvere se vuole concludere in modo positivo. Tuttavia pensiamo valga la pena di esporre esplicitamente quello che, a nostro avviso, dovrebbe essere l'atteggiamento di una delegazione che intendesse agire nel senso di promuovere una sempre più effettiva e reale unificazione europea.

La Conferenza dovrebbe giungere a redigere un documento da inviare ai governi, composto di cinque parti:

1. – Presentazione dei problemi che vanno risolti se si vuole realizzare l'unificazione delle forze armate europee.
2. – Costatazione della propria incompetenza a risolverli.
3. – Indicazione del metodo da adottare per risolverli.
4. – Misure militari da prendere nell'ipotesi che i problemi suddetti siano effettivamente affrontati e risolti.
5. – Misure provvisorie.

L'autorità della Conferenza è tale che se essa facesse proposte ragionevoli, ben difficilmente i governi potrebbero sottrarsi dall'accoglierle.

1. – Presentazione dei problemi che vanno risolti per realizzare l'unificazione delle forze armate europee.

Questa parte del documento finale dell'Assemblea deve contenere un'impostazione coerente del tema della difesa e dei problemi che ne derivano.

Deve perciò anzitutto riaffermare, contro la tendenza favorevole al mantenimento dello *statu quo* militare, che la difesa dell'Europa democratica ed il retto funzionamento del Patto atlantico esigono l'unificazione completa delle forze armate di terra, di cielo e di mare (esercizio europeo).

Occorre allora constatare che:

a) l'esercito europeo deve essere sottoposto in modo completo ad uno Stato europeo, nel senso che gli deve fedeltà completa, riceve ordini da esso ed è pagato e rifornito da esso.

b) È lo Stato europeo che nomina il comandante supremo europeo dell'esercito e decide nel quadro degli impegni atlantici le modalità con cui le truppe europee sono messe a disposizione del Comandante atlantico.

c) Lo Stato europeo deve essere anzitutto composto di un governo europeo, che si articola in vari dicasteri e precisamente: il dicastero della difesa incaricato di organizzare le forze armate europee; il dicastero degli esteri, incaricato di curare gli affari della Comunità in seno al Patto atlantico ed in genere nei rapporti con i paesi che non fanno parte della Comunità europea; il dicastero delle finanze incaricato di riscuotere presso i vari paesi della Comunità le imposte stabilite dalla Comunità, e di distribuire le somme ricavate nelle varie attività della Comunità; il dicastero della politica economica generale, incaricato di prendere le misure di unificazione e coordinamento economico che si rendono neces-

sarie per rendere possibile ed efficace l'unificazione militare.

Il trasferimento totale o parziale di queste funzioni dagli Stati nazionali allo Stato europeo implica tutta una regolamentazione costituzionale.

d) Lo Stato europeo deve in secondo luogo comprendere fra le sue istituzioni un Parlamento autorizzato ad eleggere e controllare l'operato del governo, ad approvare nel campo delle funzioni trasferite alla Comunità le leggi necessarie, ed a votare il bilancio dello Stato europeo. Data la necessità di avere nel Parlamento europeo una rappresentanza dei popoli ed una degli Stati, il Parlamento sarà composto di una camera di rappresentanti degli Stati e di una camera di rappresentanti dei popoli.

Occorre stabilire le modalità di costituzione di tali camere e le loro specifiche competenze.

e) Lo Stato europeo deve in terzo luogo possedere una Alta corte di giustizia per la tutela dei diritti dei cittadini, della Comunità e degli Stati.

Se questi organi non sono regolarmente costituiti, e se non sono determinate correlativamente le parti di sovranità che dagli Stati nazionali devono passare allo Stato federale europeo, l'esercito europeo non può costituirsi, o può costituirsi solo come insieme di truppe ausiliarie fornite da Stati tributari deboli e riottosi – come è stato largamente dimostrato nella prima parte di questo promemoria.

2. – *Constatazione dell'impossibilità per la Conferenza di risolvere i problemi connessi all'unificazione militare.*

Le forze armate non sono un'attività speciale degli Stati sovrani, ma costituiscono l'incarnazione stessa della loro sovranità. Unificarle significa unificare le funzioni più importanti della sovranità. Se la Conferenza potesse portare a termine il suo mandato essa dovrebbe redigere né più né meno che un testo di costituzione federale europea.

Ma la Conferenza, se può giungere a comprendere la necessità della creazione di uno Stato europeo come condizione *sine qua non* della creazione di un esercito europeo, non può tuttavia redigere la costituzione.

Anzitutto non ha ricevuto dagli Stati nessun mandato in questo senso. In secondo luogo è composta in modo da essere atta ad affrontare problemi diplomatici e tecnici, mentre si tratta soprattutto di fare le leggi costituzionali dell'Europa.

3. – *Indicazione del metodo da seguire.*

Anche gli Stati più disposti a giungere ad una vera unificazione non potranno mai decidersi a farlo liberamente se non hanno dinnanzi a sé

un testo che definisca con chiarezza gli organi europei, i poteri ad essi trasferiti ed i rapporti che esisteranno fra gli Stati nazionali ed il nuovo Stato europeo. Questo testo sarà un Trattato o Patto fra gli Stati fino al momento in cui essi lo avranno ratificato, e diventerà la suprema legge costituzionale del nuovo Stato a partire dal momento in cui la ratifica sarà avvenuta e gli organi previsti saranno creati.

Gli Stati, pur riservandosi il diritto di ratificare o meno il Patto, devono perciò decidere d'accordo di istituire un organo internazionale che abbia il pieno mandato di redigere un Patto contenente la definizione dello Stato europeo e delle sue funzioni.

Quest'organo non può essere che un'Assemblea costituente federale europea, che dovrebbe a rigore nascere da un voto diretto dei cittadini, ma che, per ragioni di rapidità e di convenienza può essere eletta dai Parlamenti, che sono i depositari della sovranità popolare.

Per fondare lo Stato federale americano, redigendone la costituzione, la Convenzione di Filadelfia ha impiegato quattro mesi. Per fondare lo Stato federale tedesco, la costituente tedesca ha impiegato sei mesi.

Una costituente europea che sia convocata senza indugi può fornire il testo del Patto di unione federale entro lo stesso periodo di tempo. Il suo compito non consiste infatti nel fare le leggi della Comunità europea ma nel costituire gli organi che potranno successivamente emanare leggi.

La Conferenza sull'esercito europeo può perciò senza preoccupazioni fare questa proposta, poiché ben lungi dal far perdere del tempo, ne fa guadagnare. La costituzione di un esercito europeo sarà in ogni caso e senza alcun dubbio più lenta della costituzione degli organi politici europei. Inoltre si può avviare la formazione di un esercito europeo in attesa della creazione di un potere politico europeo, ma, come si è visto, non si può arrivare alla costituzione di quello senza aver costituito questo. La costituente europea è dunque la via più rapida per costituire anche l'esercito europeo.

Eminentissimi giuristi e uomini politici di diversi paesi hanno già elaborato un progetto di statuto della Costituente europea che può essere preso come strumento di lavoro se si vuole arrivare rapidamente alla sua convocazione.

4. – Misure militari da prendere nell'ipotesi che i problemi dell'unificazione europea vengano effettivamente risolti.

La Conferenza può continuare i suoi lavori con efficacia solo se i governi, accettando la proposta di convocare la costituente europea, affidino alla Conferenza il compito puramente tecnico di studiare e pro-

porre le modalità dell'unificazione militare nella ipotesi che lo Stato federale europeo nasca.

In tal caso la Conferenza non dovrebbe preoccuparsi delle istituzioni politiche che l'esercito europeo presuppone (Commissariato, Consiglio, Assemblea, Corte, loro composizione, loro modo di votare, finanze europee etc.). Essa dovrebbe presupporre che l'Assemblea costituente europea darà comunque una risposta a tali questioni, e dovrà concentrarsi sullo studio delle modalità tecniche che possano permettere il retto funzionamento di un esercito europeo. Questione delle lingue, dimensioni delle unità di combattimento, organizzazione dei comandi, modi di reclutamento, istruzione, scuole militari etc. – questo è lo specifico campo di lavoro della Conferenza. Per lavorare efficacemente, la Conferenza deve tuttavia sapere preventivamente se gli Stati hanno o non hanno deciso di affidare ad un organo più competente la determinazione dell'autorità politica europea alla quale l'esercito europeo apparterrà.

5. – *Misure provvisorie.*

Le misure provvisorie di passaggio dagli eserciti nazionali all'esercito europeo non possono essere determinate che in funzione della struttura dello Stato europeo e perciò a conclusione dei lavori della Costituente europea.

In attesa di ciò la Conferenza non ha che una misura provvisoria seria da affrontare, e precisamente il problema del riarmo tedesco.

Per tutti gli altri paesi infatti gli eserciti nazionali già esistono, e bene o male sono inquadrati nella NATO. In attesa della costituzione dell'esercito europeo e dello Stato europeo essi restano praticamente come sono.

La Germania invece non ha ancora un esercito, e la Conferenza deve fare in merito delle proposte. In attesa della formazione dello Stato e dell'esercito europeo, diverse soluzioni alternative sono possibili.

a) La Germania ricostituisce un proprio esercito che sarà poi consegnato insieme a tutti gli altri allo Stato europeo.

b) Il Comandante atlantico o una provvisoria autorità europea potrà arruolare truppe tedesche che saranno poi consegnate allo Stato europeo, o, nel caso che non si arrivi a costituirlo, allo Stato tedesco.

c) La Germania resta disarmata fino al momento in cui si costituiranno lo Stato e l'esercito europeo.

Nessuna delle tre alternative è molto gradevole. Probabilmente la

seconda costituiste il male minore, a patto naturalmente che si proceda con sollecitudine alla convocazione della costituente. La prima soluzione acuirebbe le diffidenze internazionali e renderebbe più difficile la conclusione del patto di unione federale. La terza, che è il mantenimento dello *statu quo*, diventa ogni giorno più insostenibile.

Probabilmente la migliore soluzione sarebbe mantenere il disarmo fino ad una certa data (ad esempio fino a tre mesi dopo la convocazione della costituente europea) e ricorrere al reclutamento internazionale di soldati tedeschi quando i lavori della costituente fossero alquanto avanzati.

PARTE III

L'attività della delegazione italiana.

Risulta dal Rapporto che la delegazione italiana ha tenuto una attitudine costante di diffidenza verso l'unificazione militare e di difesa della sovranità. Ciò è tanto più incomprensibile quando si pensa che il governo italiano ha costantemente affermato di avere un atteggiamento favorevole alle limitazioni di sovranità su una base di reciprocità.

Il governo italiano va giustamente in cerca di una politica estera che gli procuri dei successi. Un atteggiamento federalista offre la soluzione giusta alle diffidenze franco-tedesche, ed è sostenuto dagli Stati Uniti. Ha perciò grandi probabilità di successo. Per poterlo sviluppare, occorre che il capo della delegazione italiana non solo ottenga dal governo mano libera per agire in questo senso, ma che si circondi anche di esperti e consiglieri che capiscano i problemi dell'unificazione federale e non di funzionari che di fronte ai problemi dell'unificazione siano insieme incompetenti e scettici.

È questa, forse, dalla fine della guerra, la prima volta che all'Italia si offre l'occasione di ricollegare la propria politica estera alla tradizione del Risorgimento, sostenendo gli stessi principi di libertà e solidarietà che hanno presieduto all'unificazione del nostro paese.

È da augurarsi che il capo della delegazione si renda conto che non va a fare un lavoro di ordinaria amministrazione, ma un'azione dalla cui riuscita o dal cui fallimento può dipendere la salvezza o la decomposizione dell'Europa democratica, e perciò anche della Repubblica Italiana.

VERBALE DELLA RIUNIONE
DEI SEI MINISTRI DEGLI ESTERI
DELLA CONFERENZA DELL'ESERCITO EUROPEO
AVVENUTA A STRASBURGO L'11 DICEMBRE 1951

Seduta della mattina (ore 10 - ore 13)

1. – *Ordine del giorno.*

Schuman: Propone un ordine del giorno basato su un criterio cronologico: cioè studiare dapprima i problemi relativi alla creazione dell'esercito europeo (reclutamento, incorporazione delle truppe, nomina ai gradi) poi quelli riguardanti il suo funzionamento (bilancio, piani d'armamento, ripartizione degli aiuti esterni).

De Gasperi: Data la ristrettezza del tempo disponibile, ritiene che converrebbe eliminare tutte le questioni tecniche e concentrarsi invece su quelle strettamente politiche e più importanti, in particolare sul problema del bilancio.

Schuman: Spiega che è effettivamente sua intenzione trattare solo gli aspetti politici delle varie questioni da lui indicate.

De Gasperi: Si dichiara disposto ad accettare l'ordine del giorno proposto alla luce di queste spiegazioni, pur ricordando che il bilancio è, a suo parere, la questione fondamentale.

2. – *Reclutamento delle truppe europee.*

Schuman: Osserva che a proposito del reclutamento devono considerarsi due situazioni differenti: per la Germania si tratta di reclutamento di truppe *ex novo*, per gli altri paesi si dovranno invece incorporare nell'esercito europeo truppe già esistenti. Le proposte fatte dagli esperti della Conferenza di Parigi sono nel senso che il reclutamento dovrebbe essere compito delle autorità nazionali, ma si dovrebbe svolgere sotto controllo del Commissario e su regole generali valevoli per tutti, fissate in allegato al Trattato.

Su domanda di Bech specifica che la durata del servizio sarebbe uguale per tutti, ma che si lascerebbero liberi i paesi membri per quel che riguarda le esenzioni e altre secondarie modalità di applicazione.

Su domanda di Sticker precisa che il Commissario sarebbe autorizzato a provvedere direttamente al reclutamento nei vari Paesi solo quando si istituirà una vera Confederazione europea.

Dopo aver constatato che non sembrano esistere sull'argomento serie divergenze di vedute, conclude dicendo che i principi sopra enunciati possono considerarsi accettati.

Sticker: Domanda se per l'accordo sulla durata del servizio militare è prevista l'unanimità.

Schuman: Osserva che, dato che la durata sarà stabilita nel Trattato o in un protocollo annesso, l'unanimità è evidentemente necessaria. Rimarrebbe tuttavia indeciso se l'unanimità è anche necessaria per stabilire le variazioni successive della durata del servizio. La questione potrebbe essere rinviata allo studio degli esperti.

De Gasperi: Pur prendendo nota che un accordo sembra essersi realizzato, ricorda che i governi non sono ancora definitivamente impegnati su questo punto. Una decisione definitiva potrà essere presa solo quando i governi potranno esaminare l'insieme del Trattato.

3. – *Incorporazione delle truppe.*

Schuman: Riferisce che il Comitato degli esperti ha proposto l'incorporazione totale delle forze nazionali nell'esercito europeo, con alcune eccezioni (v. articolo 6 del progetto di Trattato: forze coloniali, di polizia, forze di occupazione a Berlino e in Austria).

De Gasperi: Gli sembra che vi possano essere difficoltà per quel che riguarda le forze d'occupazione a Berlino e in Austria. Domanda che cosa succederebbe se le truppe francesi a Berlino o in Austria venissero attaccate. La Comunità entrerebbe allora in guerra?

Schuman: Spiega le ragioni per cui si è creduto necessario di fare, su esplicita richiesta tedesca, le eccezioni di Berlino e dell'Austria e, venendo a parlare delle truppe coloniali, espone la situazione francese in Indocina, ricordando che è necessario alla Francia di assicurare i rimpiazzi per i contingenti che subiscono colà gravi perdite.

De Gasperi: Non ha difficoltà per l'eccezione delle truppe dell'Indocina ma solleva il problema della proporzione che deve esistere fra il quantitativo di queste truppe e le aliquote versate all'esercito europeo. Quanti sarebbero i contingenti necessari per i rimpiazzi in Indocina? Sottolinea che la questione ha una importanza soprattutto psicologica, perché di fatto, anche se per comprensibili ragioni, la Francia otterrebbe in questo modo di mantenere un esercito nazionale, a differenza degli altri paesi.

Schuman: Indica che per l'Indocina si prevede una riserva di due divisioni.

Van Zeeland: Esiste, secondo lui, una possibilità d'accordo su queste

basi: il carattere europeo sarà assunto da tutti i contingenti inclusi e enumerati nel Trattato, rimarranno fuori tutti gli altri contingenti, fra cui la polizia, le truppe coloniali e quelle destinate a compiti internazionali.

Sticker: Per evitare malintesi osserva che alla polizia bisogna aggiungere anche, contrariamente a quanto ha detto Schuman, le forze per la difesa interna.

Schuman: Ritiene che vi è una considerevole differenza fra la sua posizione e quella di Van Zeeland. Per Van Zeeland si tratta di stabilire nel Trattato quali contingenti sono inclusi nell'esercito europeo, per lui invece si tratta di stabilire quali ne sono esclusi. Nel primo caso la presunzione giocherebbe in favore del carattere nazionale, nel secondo in favore del carattere europeo.

Van Zeeland: Riconosce che la sua proposta è un compromesso fra le tesi in presenza e cioè si enumererà nel Trattato sia i contingenti che sono versati all'esercito europeo, sia quelli che rimangono nazionali. Ad esempio le forze antiparacadutiste e quelle della difesa del territorio nazionale saranno specificamente indicate come aventi carattere nazionale.

Adenauer: È d'accordo con Schuman. Se si segue Van Zeeland si liquida la concezione politica della comunità europea.

Van Zeeland: È disposto a rinunciare al criterio della presunzione, a cui ha fatto allusione Schuman, sia da un lato che dall'altro, cioè non vi sarà presunzione né in favore dell'esercito nazionale né in favore di quello europeo. Propone quindi che gli esperti stabiliscano una enumerazione completa e esauriente delle forze europee e delle forze nazionali.

Adenauer: Esita ad accettare la proposta di Van Zeeland. Si nuocerebbe all'integrazione europea, si indebolirebbe l'idea europea. E se forze nuove (ad esempio forze atomiche) venissero istituite, non si saprebbe in che categoria collocarle.

Schuman: Pur essendoci due posizioni alquanto differenti, ritiene che una soluzione comune potrà essere raggiunta. Propone, e gli altri Ministri accettano, che gli esperti redigano un testo ove si registrino i punti di accordo e di disaccordo.

4. – *Inquadramento (nomina degli ufficiali).*

Van Zeeland: Espone la posizione belga come segue: le regole fondamentali di nomina e di avanzamento nell'esercito europeo devono essere comuni, ma nei gruppi omogenei nazionali queste regole dovranno essere applicate secondo le costituzioni nazionali e dagli organi nazionali; accetta cioè che per gli ufficiali integrati le nomine siano fatte

dal Commissario ma non per le divisioni nazionali, perché ciò sarebbe contrario alla costituzione belga.

Adenauer: Non può accettare il punto di vista di Van Zeeland che sembra incompatibile con il carattere europeo della Comunità. La sola eccezione possibile è quella del corpo di guardia del monarca.

Sticker e Bech: Si allineano sulla posizione di Van Zeeland.

De Gasperi: Osserva che su ogni problema che si presenta risorge il problema fondamentale e cioè che la creazione dell'esercito europeo non è possibile senza modificare leggi fondamentali dei paesi membri e senza risolvere la questione politica fondamentale: il carattere della Comunità.

Schuman: Espone una proposta transazionale francese: per i paesi monarchici, i gradi sarebbero conferiti su proposta del Commissario dalle autorità nazionali; l'inverso avverrebbe per le repubbliche, ove le nomine sarebbero fatte dal Commissario d'accordo con le autorità nazionali. Il sistema avrebbe carattere transitorio, in attesa che si addingenga a ulteriori formule federative.

Aggiunge che bisognerebbe fare attenzione affinché nel testo finale non apparissero imbarazzanti differenze fra la situazione dei paesi monarchici e quelli repubblicani.

È convinto che si può arrivare ad un accordo.

De Gasperi: Osserva che la questione non è facile nemmeno per i paesi repubblicani. Come si può fare apparire che la Repubblica difende il carattere nazionale meno bene che la Monarchia? Il problema è particolarmente serio quando si tratta di Repubbliche che non hanno tradizioni secolari.

Adenauer: Si associa con De Gasperi e domanda fino a che punto nella proposta di Schuman esista l'obbligo delle due parti di effettuare la nomina una volta che l'altra parte ha formulato una proposta.

Schuman: Stima che nei due casi sia necessario l'accordo. In altre parole sia il Commissario sia le autorità nazionali hanno un diritto di veto.

Van Zeeland, Sticker e Bech: Accettano la proposta di Schuman, è il limite massimo delle concessioni che sono disposti a fare.

Schuman: Constata che si delinea un accordo e dà incarico agli esperti di redigere un testo.

5. – Istruzione.

Schuman: A suo parere non solo l'istruzione nell'esercito europeo dovrebbe essere effettuata sulla base di principi comuni, ma l'organizzazione stessa di questa dovrebbe avvenire in un quadro europeo e sotto

controllo del Commissario. Sa però che su questo punto alcune delegazioni hanno fatto riserve.

Van Zeeland: Afferma che nella Comunità le mete essenziali devono essere comuni a tutti, ma che la realizzazione e l'applicazione delle regole generali deve rimanere compito delle autorità nazionali, pur lasciando al Commissario diritti di ispezione e di controllo. Crede perciò che la prima fase dell'istruzione militare dovrebbe rimanere nazionale, e che nella seconda fase vi debbono essere scuole europee comuni. Lo spirito europeo non deve opprimere lo spirito nazionale.

De Gasperi: Nota che è difficile prendere una decisione sull'argomento quando non si sa ancora quale sarà la figura del Commissario.

Sticker: Insiste perché una soluzione nel senso della proposta di Van Zeeland sia accettata.

Schuman: Dà incarico agli esperti di tentare di redigere un testo.

Seduta del pomeriggio (ore 15 - ore 20)

6. – Poteri del Commissario e questione politica fondamentale.

De Gasperi: L'Italia è pronta a trasferire ampi poteri a una Comunità europea purché questa sia democraticamente organizzata e dia garanzie di vita e di sviluppo. Non nega che vi possa essere un periodo transitorio, ma ritiene necessario che nel momento in cui il Trattato verrà presentato ai Parlamenti, sia già chiaramente affermata la volontà di creare istituzioni politiche comuni, che assicurino la vita dell'organizzazione. Riconosce che l'organizzazione politica e integrata dell'Europa non si potrà realizzare subito, ciò nondimeno stima che è necessaria fin dal principio la sicurezza che questa organizzazione a un certo momento prenderà vita. Se si trasferisce tutto l'esercito a un potere europeo, bisogna che i Parlamenti e i popoli sappiano in che maniera questo potere sarà organizzato, come gestirà le sue attribuzioni e come sarà controllato.

È per questo che considera la presenza di una Assemblea nell'organizzazione europea come essenziale; è necessario che nella Comunità europea esista un corpo rappresentativo, questo potrà anche essere formato mediante delegazione di poteri da parte dei Parlamenti nazionali.

L'organo esecutivo europeo, che a suo avviso dovrebbe essere collegiale, sarebbe responsabile verso questo corpo rappresentativo europeo. L'organo esecutivo dovrebbe avere un presidente, che si chiami o Commissario o in altra maniera. (Il termine Commissario potrebbe non essere ben accetto a noi italiani perché è un termine che ricorda le au-

torità di polizia, e ai tedeschi perché ricorda gli alti commissari dell'occupazione). Il nome è una questione secondaria, l'importante è che si tratti di un Commissariato e non di una persona singola. In questo corpo collegiale la presidenza, ad esempio, potrebbe essere esercitata a turno.

Comprende che la creazione di una Assemblea rappresentativa può destare qualche preoccupazione presso i paesi minori, che, per forza, avrebbero una rappresentanza limitata, ma il correttivo si può trovare nel Consiglio di ministri. In esso ogni paese avrebbe una rappresentanza eguale come in un Consiglio di Stati.

Vi è poi la questione della messa in moto dell'esercito europeo. Nel Patto atlantico, almeno teoricamente, non vi è automatismo. Per l'esercito europeo occorrerebbe che nel determinare i poteri dell'Assemblea e del Consiglio degli Stati, si trovi una formula perché questi organi siano consultati.

Comunque sia, per riuscire dobbiamo fare qualche cosa che presenti attrattive per la gioventù europea; dobbiamo lanciare un appello a cui questa possa rispondere. Come potremo giustificare il trasferimento a organi comuni di così importanti parti della sovranità nazionale se non diamo al tempo stesso ai popoli la speranza di realizzare idee nuove? È questa la sola maniera per combattere i risorgenti nazionalismi. *Schuman*: Pur dichiarandosi in massima d'accordo, obietta che quanto ha detto De Gasperi concerne uno stadio ulteriore. Oggi deve essere esaminato solo quanto è necessario fare immediatamente.

De Gasperi: Teme che vi sia equivoco e che le sue parole non siano riuscite chiare. Per presentare il Trattato ai Parlamenti è necessario dire non solo quello che si farà durante lo stadio transitorio ma indicare anche la meta a cui si vuole e si deve arrivare, sia pure senza precisare dettagli. È indispensabile quindi stabilire nel Trattato alcuni principi o idee generali. Bastano poche linee, purché siano chiare e impegnative. D'altra parte non è difficile creare una Assemblea formata da delegati dei Parlamenti nazionali rapidamente; questa Assemblea però deve avere reali e ben definiti poteri.

Non è per ritardare la conclusione del Trattato che domanda ciò. Basta pensare al pericolo estremo cui è esposta l'Italia per la sua posizione geografica, per comprendere che da parte italiana non si può certo desiderare di svolgere manovre dilatorie nell'organizzazione della difesa. Ma ritiene necessario che la Comunità europea della difesa debba rappresentare qualche cosa di più di quanto è già stato stabilito nella NATO, altrimenti sarebbe inutile e inoperante.

Vi è a questo momento una digressione sulla questione dell'*automatismo*, in seguito ad un intervento di *Van Zeeland*, che si dice pronto ad accettare nella Comunità europea quell'automatismo che non è previsto nella NATO.

Sticker: È alquanto perplesso ad accettare la proposta di *Van Zeeland*. Ritiene che il problema della messa in moto della Comunità europea deve essere deciso d'accordo con la NATO e che quindi non può essere risolto in questa sede.

Schuman: Nota che il problema dell'automatismo si presenta sotto due aspetti: anzitutto sotto l'aspetto della Comunità europea e ritiene che fra i sei l'automatismo deve essere adottato, in secondo luogo nei confronti della NATO. Si potrà forse fra la NATO e la Comunità europea stabilire un automatismo reciproco ma questo è un problema da risolversi con la NATO.

A questo punto la discussione ritorna al soggetto del problema politico generale.

Schuman: Non ha difficoltà a delineare fin d'ora quali saranno le istituzioni politiche future nello stadio definitivo della Comunità ma ricorda che è necessario creare alcuni organi comuni subito, per permettere l'urgente organizzazione della Comunità. Ritiene che a capo della Comunità europea nell'immediato non potrebbe essere il Consiglio dei ministri, come sembra sia la tesi belga, perché è necessaria una gestione rapida e snella che solo un Commissario unico potrebbe assicurare.

De Gasperi: Insiste che è necessario fissare subito quali saranno gli organi rappresentativi nel periodo definitivo. Solo dopo averlo stabilito, si potrà passare a studiare quelli del periodo provvisorio.

Schuman: Propone che il compito di progettare gli istituti definitivi sia lasciato agli esperti.

Sticker: Si rifiuta di pronunciarsi oggi sulla questione degli istituti definitivi. Su questa questione gli esperti della Conferenza di Parigi non hanno ricevuto finora alcuna istruzione e il problema non è stato affatto discusso.

De Gasperi: Ricorda che da parte della delegazione italiana a Parigi sono state fatte proposte concrete con un memorandum presentato il 9 ottobre. Il problema quindi non è affatto nuovo, esso è stato già discusso nella Conferenza di Parigi anche se non risolto.

Adenauer: Concorda che la questione degli istituti definitivi è stata effettivamente posta e discussa a Parigi.

Schuman: Si rende conto del desiderio di *De Gasperi* e non sarebbe

contrario a che nel Trattato si affermi la volontà di arrivare ad una Europa politicamente organizzata, eventualmente con una Assemblea eletta, con una seconda Camera e un esecutivo. Ma oggi dobbiamo concentrarci sui problemi immediati, primo fra tutti *quello del bilancio* (in che maniera si potrà finanziare un esercito comune finché non esiste una unione politica europea).

I Ministri, pur non abbandonando la discussione del problema fondamentale politico, passano ad occuparsi particolarmente del bilancio.

Alphand: Espone la situazione dei lavori degli esperti sulla materia, insistendo particolarmente sull'ultima proposta francese.

Van Zeeland: Premettendo che il bilancio comune deve essere limitato a un certo gruppo di spese veramente comuni, è d'avviso che il bilancio comune sia preparato dal Commissario e approvato all'unanimità dal Consiglio dei ministri. Quanto ad un eventuale intervento dell'Assemblea nell'approvazione del bilancio, afferma di non vederlo di buon occhio, ma è disposto ad accettarlo, purché l'Assemblea possa fare solo delle raccomandazioni.

In via generale può accettare la proposta fatta dagli esperti olandesi in sede di Conferenza a Parigi, aggiungendo, come concessione alla tesi francese, che le divisioni, dopo essere state equipaggiate a cura del bilancio nazionale, vengano prese in carico dal bilancio comune man mano che esse, essendo pronte, siano versate alla Comunità.

Sticker: È d'accordo con Van Zeeland precisando che quanto sopra si riferisce a un periodo transitorio che dovrebbe finire automaticamente allo scadere del programma a medio termine.

Schuman: Pone nuovamente in dubbio che si possa far funzionare un esercito comune senza un bilancio comune.

Adenauer: Concorda con Schuman. Una cassa comune è necessaria soprattutto alla Germania, che dovrà spendere quarantotto miliardi di marchi per equipaggiare le sue dodici divisioni. Ciò evidentemente non è possibile senza l'aiuto americano, ma crede che gli Stati Uniti daranno più facilmente gli aiuti a una cassa comune, piuttosto che ai singoli paesi.

Schuman: Solleva il problema dei piani d'armamento in relazione al bilancio comune. Nella NATO non si è riusciti a realizzare la standardizzazione. Ciò si potrà fare nella Comunità europea, solo se vi sarà un bilancio comune e solo se il Commissario avrà, sia pure con l'intervento del Consiglio, poteri di tracciare questi piani e di imporne la realizzazione ai paesi membri.

Sticker: Osserva che ogni Paese ha già stabilito dei piani nazionali d'armamento: sarebbe nocivo che il Commissario li modificasse. D'altra parte le autorità nazionali sono indispensabili per l'esecuzione di tali piani.

De Gasperi: Propone di estendere la consultazione anche ai Ministri della difesa.

Schuman: Riconosce che il problema è politico-finanziario da una parte e tecnico-militare dall'altra. È opportuno quindi che i due sopraddetti Ministri siano consultati.

Van Zeeland: Ritornando alla questione del bilancio afferma che il sistema del bilancio comune unico e totalitario non potrà essere adottato che alla fine del periodo transitorio. Per il periodo transitorio non gli sembra che la differenza tra le proposte francesi e quelle olandesi sia immensa. Si tratta più che altro di stabilire di comune accordo fino a che punto le autorità nazionali potranno intervenire nell'esecuzione dei piani d'armamento. Questo è un problema che potrebbe essere studiato dagli esperti.

De Gasperi: Osserva che deve essere ben chiaro che si tratta unicamente del problema del bilancio durante il periodo transitorio, ma ha timori che il transitorio possa trasformarsi praticamente in definitivo. Domanda quindi che si diano precise istruzioni agli esperti perché si concretizzino le formule già previste dall'art. 7 H del progetto di Trattato relativo ai poteri dell'Assemblea. Ciò toglierebbe il carattere dubbio e sospetto che, altrimenti, avrebbe il periodo provvisorio.

Adenauer: È d'accordo che i principi fondamentali a cui si riferisce De Gasperi siano formulati al più presto.

Schuman: Pur riaffermando il suo attaccamento all'idea europea, non crede che su un così grave argomento sia possibile precisare istruzioni agli esperti nella presente seduta.

De Gasperi: Si sorprende delle opposizioni che la sua idea incontra. Tutti si sono dichiarati favorevoli all'idea dell'integrazione politica europea, ma i successivi atteggiamenti delle delegazioni fanno sorgere il sospetto che, in realtà, si voglia istaurare il provvisorio come definitivo.

Sticker: Ammonisce che ciò è pericoloso perché potrebbe far sorgere infondate illusioni sulle possibilità di una rapida integrazione europea.

De Gasperi: Propone un testo in cui, riprendendo e modificando alquanto l'art. 7 H del progetto di Trattato, si danno istruzioni agli esperti di studiare e fornire sollecita risposta sui modi in cui dovrebbe essere creata, nel periodo definitivo, una Assemblea rappresentativa e sui poteri di essa, in particolare per quel che riguarda il voto e il controllo del bilancio e la creazione di imposte europee.

Schuman: È riluttante ad accettare la proposta. Quanto domanda De Gasperi porterebbe dei cambiamenti alla costituzione francese. Non gli è possibile impegnarsi ora.

De Gasperi: È sicuro che anche in Francia il Trattato sull'esercito europeo sarebbe più facilmente accolto dal Parlamento se esso prevedesse una organizzazione federativa. Se il testo proposto per le istruzioni agli esperti non può essere accettato, ritiene essenziale che l'art. 7 H del progetto di Trattato venga debitamente rafforzato.

Adenauer: Appoggia de Gasperi ma teme che gli esperti non possano formulare le proposte entro il 2 febbraio come sarebbe necessario. Questo lavoro potrebbe essere fatto dall'Assemblea provvisoria della organizzazione, fissando un determinato e ragionevole termine di tempo per i suoi lavori.

De Gasperi: Riafferma energicamente che il minimo assolutamente indispensabile è che si veda chiaramente negli sviluppi della Comunità la presenza di una Assemblea rappresentativa.

Seduta della sera (ore 22 - ore 1)

Nell'intervallo gli esperti hanno preparato alcuni testi sugli argomenti trattati nelle sedute precedenti, secondo le indicazioni del presidente Schuman.

Alphand: Legge il testo concordato sul reclutamento. Il testo è il seguente: "Le recrutement sera effectué par les organisations nationales sous le contrôle du Commissaire et en application des règles communes établies dans un protocole annexe au Traité. En particulier la durée uniforme du service devra être fixée dans le protocole. Dans la mesure où le protocole le permettra les gouvernements et les Parlements nationaux resteront libres d'établir certaines dispositions particulières (par exemple en matière de sanctions). Ces principes sont sujets à adaptation le jour où il aura été créé une organisation confédérale entre les Etats membres. Les experts devront étudier la question de la modification éventuelle du protocole annexe notamment sur les points de la durée du service".

Bech: Manifesta qualche difficoltà ad accettare che la durata del servizio sia uniforme, cioè uguale per tutti.

Sticker: Ricorda che, da quanto si è detto la mattina sulla durata del servizio, la decisione deve essere presa all'unanimità. Siccome essa verrà inserita in un protocollo, anche una sua eventuale modifica deve essere decisa all'unanimità.

Adenauer: Ritiene che l'uniformità della durata del servizio sia un punto essenziale e fondamentale.

Bech: Ha l'impressione che gli accordi della mattina erano differenti e che si stabilivano eccezioni.

Schuman: Riconosce che la durata del servizio dovrà essere differente a seconda delle categorie, e propone, per soddisfare Bech, un emendamento!

I sei Ministri concordano di emendare il testo sopra riferito aggiungendo le parole: "pour chaque catégorie d'armes" all'ultima linea del paragrafo I, il quale risulta modificato quindi nella maniera seguente: "En particulier la durée uniforme du service, pour chaque catégorie d'armes, devra être fixée dans le protocole".

Alphand: Legge il testo concordato sulla nomina degli ufficiali: "A titre provisoire une formule transactionnelle sur la nomination des officiers est établie. Il est convenu que les grades dans les unités de nationalité homogène des forces européennes de défense sont conférés: par décision du Commissaire, sur proposition des autorités nationales, en ce qui concerne le personnel d'origine allemande, française, italienne; sur recommandation du Commissaire, transmise aux autorités nationales, en ce qui concerne le personnel d'origine belge, luxembourgeoise et néerlandaise. Il est entendu que les autorités nationales et le Commissaire ont le droit de veto. Les Ministres des affaires étrangères doivent toutefois réserver la position de leurs gouvernements au sujet de l'acceptation de cette formule transactionnelle. Les grades supérieurs à ceux de commandant d'unité de base de nationalité homogène, sont conférés par décision du Commissaire dans les conditions de l'art. 33. Les emplois sont conférés par décision du Commissaire".

Il testo viene approvato.

Alphand: Legge il testo concordato sulla composizione delle forze. (Il testo va ad integrare quanto è stabilito nell'art. 6 del progetto di Trattato). "1) Ajouter parmi les forces demeurant nationales: a) les troupes servant à la garde personnelle des Chefs d'Etat, b) les gendarmeries nationales; 2) indiquer dans un protocole annexe qu'à titre provisoire et jusqu'à une date fixée d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres, des forces armées nationales pourront être recrutées et entretenues par le Royaume de Belgique jusqu'à concurrence de deux régiments".

Van Zeeland: Su domanda di Adenauer spiega che il Belgio ha bisogno

di conservare due reggimenti per speciali servizi di sicurezza all'interno e, sempre su domanda di Adenauer, precisa che il mantenimento di due reggimenti nazionali non impedirà al Belgio di fornire all'esercito europeo i contingenti stabiliti nel Trattato.

Adenauer: Solleva la difficoltà che costituirebbe un trattamento speciale per il Belgio, mentre la Germania sarebbe completamente sfornita di forze nazionali.

De Gasperi: Osserva che la richiesta di Van Zeeland crea difficoltà anche per l'Italia, ove la difesa locale e il mantenimento della sicurezza si presentano come problemi ancora più gravi del Belgio.

Sticker: Ricorda che ci sono tre categorie di forze, forze antiaeree, forza di sicurezza all'interno e forze navali che non sono a disposizione di Shape e la cui situazione rimane ancora riservata anche per quel che riguarda il loro inquadramento nell'esercito europeo.

Adenauer: Ritene che ciò aggrava la richiesta belga: il Belgio, oltre ai due reggimenti sopradetti, potrebbe poi reclamare che altri contingenti rimanessero nazionali, al momento in cui i problemi accennati da Sticker venissero risolti. Se il Belgio mantiene la sua domanda, la Germania, per conservare le proporzioni fra quanto è ceduto all'esercito europeo e quanto è mantenuto nazionale, dovrebbe esigere di conservare dodici reggimenti a disposizione del Governo federale. Fa presente che la questione è grave anche per le sue ripercussioni psicologiche.

De Gasperi: Riterrebbe che la formula belga come è stata presentata nel testo in discussione sia difficilmente accettabile, ma pensa che gli esperti potranno trovarne un'altra, che, dando soddisfazione di fondo al Belgio, non crei difficoltà di forma per gli altri Paesi.

Schuman: Deve constatare che per il momento non si è potuto realizzare l'accordo sul testo proposto, ma spera che esso sia raggiungibile dopo un più profondo studio, come è stato indicato da De Gasperi.

7. – *Poteri dell'Assemblea.*

Schuman: Ritornando alla questione dei poteri dell'Assemblea, afferma che, nell'interruzione della seduta, si è reso conto della necessità di venire incontro alle richieste di De Gasperi. A tale scopo propone che venga adottata una nuova redazione dell'art. 7 H del progetto di Trattato, che spera che possa incontrare sia l'approvazione di De Gasperi sia quella degli altri Ministri.

Alphad: Legge il seguente testo: "L'Assemblée étudie, pendant la période transitoire: a) la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense, spécialement élue sur la base du suffrage

universel; b) les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée, y compris celui de voter des impôts de la Communauté; c) les modifications qui devraient éventuellement être apportées aux dispositions du Traité relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des Etats.

Dans ses études, l'Assemblée s'inspirera des principes suivants: l'organisation de caractère définitif qui prendra la place de la présente organisation provisoire devra avoir une structure confédérale. Elle devra comprendre notamment une Assemblée bicamérale et un pouvoir exécutif. Les propositions de l'Assemblée à cet égard seront soumises au Conseil. Avec l'avis du Conseil, ces propositions seront ensuite transmises par le président de l'Assemblée aux gouvernements des Etats membres”.

Sticker: Si rifiuta energicamente di approvare un testo, di cui solo in quel momento ha avuto conoscenza.

Schuman: Afferma che quanto gli ha detto De Gasperi lo ha impressionato: De Gasperi avrebbe gravi difficoltà a fare accettare il Trattato dal suo Parlamento, se esso non contenesse un impegno del genere di quello del testo proposto. Domanda a Sticker se la inclusione di un tale testo nel Trattato lo metterebbe in difficoltà col suo Parlamento.

Sticker: Nega che abbia difficoltà del genere: il Parlamento olandese è animato da vivi sentimenti europeisti. Ma gli sembra ingiusto che si chieda l'approvazione di un testo presentato di sorpresa. Tutto quello che può concedere è che il testo sia passato per uno studio degli esperti.

De Gasperi: Rigetta l'obiezione di Sticker. Egli non vuol prendere nessuno di sorpresa. Al contrario egli ha posto il problema di cui si tratta fin dal principio della riunione e non ha mancato di risolverlo tutte le volte che esso si è ripresentato nel corso della discussione e in connessione con altri argomenti (che sono poi tutti). Ha fatto dapprima una proposta, di dare certe tassative disposizioni agli esperti, proposta che ha lasciato cadere perché Adenauer ha osservato che gli esperti non potrebbero ultimare il lavoro entro il 2 febbraio. Ma, ora, sente il dovere di insistere. Il testo in questione è il minimo che egli può chiedere. Non gli si venga a dire che è già troppo tardi nella serata e che Van Zeeland deve prendere il treno. Il problema è di importanza fondamentale. Se egli resta o è disposto a restare anche domani è perché si deve assolutamente trovare una formula d'accordo. Se una formula del genere di quella proposta, che per lui è già fin troppo debole, non venisse accettata gli sembra che ci sia molta ragione di temere. Concludere in questo modo darebbe una grande amarezza, ma scongiura i colleghi che gli

permettano di avere ancora speranze sulla realizzazione di un accordo. *Bech* (su evidente ordine di scuderia di *Sticker*): Si dichiara d'accordo con *Sticker*. Osserva che, oltretutto, il testo non è chiaro e fa sorgere mille questioni; ad esempio che cosa significa suffragio universale?

Van Zeeland (il quale dopo l'intervento di De Gasperi rinuncia a partire e dichiara di aver ormai perduto il treno): Vuol fare uno sforzo per dissipare le amarezze di De Gasperi pur avendo qualche esitazione. Propone di accettare il testo, ma non come testo definitivo, dando istruzioni agli esperti di rivederlo tenendo conto delle osservazioni di *Sticker* e di *Bech*.

De Gasperi: Decisamente non può accettare. Ha modificato le sue proposte iniziali (quelle del testo per le istruzioni agli esperti) allo scopo di venire incontro alle osservazioni dei suoi colleghi. Ma vede ora che sono le sue concessioni che gli vengono rimproverate da *Sticker* e da *Bech*.

Se vi sono difficoltà per quel che riguarda l'indicazione del "suffragio universale" è pronto a concedere che essa sia soppressa nel testo.

Si meraviglia che dopo aver inteso da parte di tutti affermazioni in favore di una Confederazione europea, si sollevino ora tante difficoltà su un testo così debole. Le obiezioni che sono state presentate, lo fanno veramente dubitare che si possa arrivare a qualche cosa di costruttivo. Insiste che i suoi colleghi lo mettano in condizioni di non essere obbligato a ritirare l'assenso che egli ha dato sui testi precedentemente approvati. Poiché, ammonisce, questo assenso è beninteso condizionato.

Schuman: Propone un testo emendato che è il seguente: "L'Assemblée étudie pendant la période transitoire: a) la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense spécialement élue sur une base démocratique; b) les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée; c) les modifications qui devraient éventuellement être apportées aux dispositions du Traité relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des Etats. Dans ces études l'Assemblée s'inspirera des principes suivants: l'organisation de caractère définitif qui prendra la place de la présente organisation provisoire devrait avoir une structure fédérale ou confédérale... (il resto del testo senza cambiamenti)."

Sticker: Teme che la Conferenza si sia messa su una cattiva strada. De Gasperi ha parlato di amarezza, ha accennato a possibilità di rottura. In realtà quello che ci separa è solo questo: se dobbiamo approvare il testo ora o farlo prima esaminare dagli esperti. È stanco, ha passato una notte in bianco. Domanda alcuni minuti di riflessione.

Schuman: Con alcune parole conciliative riconosce la difficoltà della

discussione e le difficoltà che provengono anche dal fatto che tutti sono estremamente stanchi.

De Gasperi: È certo che Sticker sia animato da volontà di accordo, vuol solo ricordare a lui e ai suoi colleghi che questa è l'occasione che passa e che è perduta, se non la si afferra. Egli sente tutto il peso della responsabilità dell'ora. È sicuro che anche gli altri lo sentono.

Bech: Si dichiara pronto ad adottare il testo emendato quale proposto da Schuman.

Sticker: Ringrazia De Gasperi per le sue parole e pur dichiarandosi non felice per il testo proposto, lo accetta per dimostrare la sua buona volontà.

Schuman: Felicitandosi per l'accordo intervenuto sul suo testo di conciliazione, chiude la riunione facendo osservare che sono rimasti ancora insoluti vari problemi, fra cui quello basilare del bilancio. Propone quindi che si abbia al più presto una ulteriore riunione dei Ministri degli esteri, eventualmente accompagnati da quelli delle finanze e della difesa.

I Ministri dopo uno scambio di idee si accordano perché detta riunione abbia luogo il 27, 28 e il 29 dicembre a Parigi (eventualmente anche il 30); all'inizio interverranno alla riunione anche i Ministri delle finanze ed in seguito, separatamente, i Ministri della difesa.

RESOLUTION ADOPTEE
LE 10 SEPTEMBRE 1952 A LUXEMBOURG
PAR LES SIX MINISTRES
DES AFFAIRES ETRANGERES

Considérant que l'objectif final des six gouvernements a été et demeure d'aboutir à la constitution d'une Communauté politique européenne aussi étendue que possible;

Constatant que, à la demande du gouvernement italien, a été inséré dans le Traité instituant une Communauté européenne de défense et signé le 27 mai 1952, un article 38 qui a pour objet de confier à l'Assemblée de ladite Communauté l'étude de la constitution d'une nouvelle Assemblée élue sur une base démocratique de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation de pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral;

Rappelant que dans sa résolution n. 14, adoptée le 30 mai 1952, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a demandé que les gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne de défense fassent choix, en tenant compte de la procédure la plus rapide, de l'Assemblée qui serait chargée d'élaborer le statut d'une Communauté politique de caractère supranational, ouverte à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et offrant des possibilités d'associations à ceux de ces Etats qui n'adhéreraient pas à cette Communauté;

Conscients que la constitution d'une Communauté politique européenne de structure fédérale ou confédérale est liée à l'établissement de bases communes de développement économique et à une fusion des intérêts essentiels des Etats membres;

Les six Ministres des affaires étrangères de la Communauté du charbon et de l'acier, réunis à Luxembourg le 10 septembre 1952, ont pris la décision suivante, qui tient compte des considérations précédentes ainsi que de leur désir de hâter l'étude du projet envisagé, en lui assurant le maximum d'autorité:

A. – Les membres de l'Assemblée charbon-acier sont invités, en s'inspirant des principes de l'article 38 du Traité instituant la Communauté européenne de défense et sans préjudice des dispositions de ce Traité, à élaborer un projet de Traité instituant une Communauté politique européenne. A cet effet, les membres de l'Assemblée, groupés par délégations nationales, désigneront par cooptation, parmi les délégués de l'Assemblée consultative qui ne sont pas déjà membres de l'Assemblée charbon-acier, autant de membres supplémentaires qu'il sera nécessaire pour que soit atteint un effectif égal à celui prévu pour chaque pays à l'Assemblée de la Communauté européenne de défense;

B. – L'Assemblée ainsi composée et complétée à cette fin se réunira en séances plénières au siège du Conseil de l'Europe. Elle pourra également se réunir en séances de commission.

Elle déterminera les conditions dans lesquelles des représentants d'autres pays, et notamment de ceux qui sont membres du Conseil de l'Europe, pourront être associés à ces travaux en qualité d'observateurs.

Elle fera périodiquement rapport à l'Assemblée consultative sur l'état et l'avancement de ces travaux.

C. – Les Ministres des affaires étrangères réunis dans le Conseil de la Communauté européenne du charbon et de l'acier seront associés aux travaux de l'Assemblée dans les conditions qui seront fixées d'un commun accord.

Afin de faciliter ces travaux, ils formuleront des questions qui seront soumises à l'Assemblée et qui porteront sur des sujets tels que: les domaines dans lesquels les institutions de la Communauté politique européenne exerceront leur compétence; les mesures nécessaires pour assurer une fusion des intérêts des Etats membres dans ces domaines; les pouvoirs à attribuer à ces institutions.

Les Ministres feront périodiquement rapport au Comité des ministres du Conseil de l'Europe;

D. – Dans un délai de six mois, à dater de la convocation de l'Assemblée charbon-acier, c'est-à-dire le 10 mars 1953, les résultats des études prévues ci-dessus seront communiqués à l'Assemblée de la Communauté européenne de défense, chargée des tâches visées à l'article 38 du Traité instituant la Communauté européenne de défense, ainsi qu'aux Ministres des affaires étrangères des six pays;

E. – Les gouvernements déclarent expressément s'inspirer des propositions du gouvernement britannique qui tendent à l'établissement de liens aussi étroits que possible entre la future Communauté politique et le Conseil de l'Europe.

C'est à cet effet que l'élaboration du statut de cette Communauté devra être entreprise et poursuivie en liaison permanente avec les organismes du Conseil de l'Europe.

F. – L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sera informée de la décision qui précède;

G. – La procédure prévue ci-dessus ne préjuge en rien le Traité instituant la Communauté européenne de défense.

Le discussioni

COSTO DELLA NON-EUROPA DELLA DIFESA O COSTO DELLA NON-DIFESA NAZIONALE?

Evidenze e falsi problemi in merito alla difesa europea e
una proposta di politica industriale

1. Introduzione

Il concetto di “costo della non-Europa della difesa” è ambiguo. Da un lato, richiamando il “Rapporto Cecchini”¹, sembra assimilare la difesa ad altri servizi pubblici, facendo così presumere che il mercato interno europeo possa esercitare effetti positivi come avvenuto, dal 1992 in poi, per altri beni e servizi. Dall’altro, fa ritenere che ci possa essere, per definizione, una difesa europea *unica* che costi meno della sommatoria della spesa dei singoli Stati nazionali. La difesa non è un servizio pubblico come gli altri: tocca il cuore della sovranità nazionale e il suo passaggio in capo ad istituzioni europee sarebbe il riconoscimento formale – come la realtà vorrebbe – che si tratta di un servizio cui lo Stato nazionale non è più in grado di provvedere. Il riferimento al “costo”, invece, fa pensare in termini unicamente *economici*, mentre vi è un costo *politico*, alto, come la dipendenza dalla difesa USA, o l’incapacità di far fronte alle cosiddette “guerre asimmetriche”, che, se si vuole superare, può essere economicamente elevato. Certamente, se la fornitura di questo bene pubblico deve avvenire a livello europeo – siccome la difesa è il tipico bene non esclusivo – nel senso che la sua fornitura beneficia tutti i membri di una collettività, il suo finanziamento deve essere anch’esso europeo: questo aspetto si lega, peraltro, all’obiettivo dell’attribuzione di una capacità di bilancio all’eurozona, come del resto si sta discutendo da alcuni anni a questa parte. In effet-

¹ Paolo Cecchini, *La sfida del 1992*, Milano, Sperling & Kupfer Editori, 1988.

ti, se è corretto sostenere che – a parità di risorse dedicate e di dottrina strategica implicita che i paesi UE si sono dati fino ad ora – la frammentazione in 28 difese nazionali ha un costo economico superiore a quello in cui si incorrerebbe a livello europeo, bisogna altresì prendere atto che l'inefficacia delle difese nazionali è tollerabile solo nella misura in cui il *Department of Defence* ed i cittadini americani accettano di supplire alle deficienze europee con risorse fiscali americane².

Con il perdurare della crisi economico-finanziaria, i paesi europei stanno riducendo ulteriormente la spesa nel settore militare. Questa politica ha effetti diversi a seconda della dimensione dei paesi. Dati gli elevati costi fissi della spesa militare, i paesi piccoli si trovano di fronte all'alternativa tra la convenienza a continuare nella politica dei piccoli tagli, piuttosto che abbandonare del tutto la propria difesa; i paesi di maggiori dimensioni, dal canto loro, riducono le spese accentuando la specializzazione in particolari sistemi d'arma e così facendo, nonostante la reiterata retorica della sovranità nazionale, sono sempre più dipendenti l'uno dall'altro nel caso di interventi al di fuori dei confini UE. La crisi finanziaria è stata anche l'occasione perché si aggiornassero precedenti stime sul costo di 28 strutture militari nazionali e di altrettante industrie nazionali protette e sui risparmi che si conseguirebbero con un'unica difesa europea. Come logica conseguenza di un'impostazione solo economica, il messaggio che viene dato all'opinione pubblica europea è che esistono ancora margini importanti nello sfruttamento del cosiddetto "dividendo della pace" successivo alla caduta del Muro di Berlino ed al crollo dell'Unione Sovietica. Ma il problema non è così semplice. Intanto, insistere sui risparmi di un'unica difesa europea, al posto di 28 difese nazionali, privilegia l'aspetto economico-finanziario del problema ed ipotizza che la difesa unica europea possa continuare ad essere al servizio di 28 diverse politiche estere, il che è chiaramente assurdo. Politica di sicurezza e politica estera, almeno per la componente che si sovrappone alla politica di sicurezza, non possono essere disgiunte. Del resto, nel caso dell'intervento in Iraq nel 2003 e, più recentemente, in Libia, in Ucraina e a fronte del possibile intervento in Siria, l'UE non ha mai avuto una posizione unitaria ed in queste condizioni è difficile capire a quale politica di sicurezza *unica* si dovrebbe ispirare un'unica difesa europea. In secondo luogo, la spesa pro-capite nel settore della difesa sembra già bassa: negli Stati Uniti è

² European parliamentary research service, *The cost of non-Europe in Common Security and Defence Policy*, dicembre 2013, p. 8.

pari a 1610 euro e nell'UE a 387³, vale a dire meno di un quarto di quello che spendono gli americani. Ciò significa che, probabilmente, si è già andati oltre lo sfruttamento del “dividendo della pace” e che il problema non è solo questo, bensì quello di spendere meglio quello che viene attualmente devoluto al settore della difesa e, forse, di aumentarlo. La prova più evidente che questo è il vero problema è data dal fatto che quando gli Stati nazionali europei intervengono in operazioni militari riescono quasi sempre nella difficile, se non impossibile, impresa di far prevalere il senso del ridicolo su una tragedia come lo è una guerra. Così, quando Francia e Gran Bretagna, cinquantacinque anni dopo Suez, decidono di intervenire in Libia, la vicenda si conclude in modo ancora peggiore in quanto sono francesi ed inglesi a chiedere agli americani di intervenire perché mancano di munizioni o delle necessarie infrastrutture logistiche e di raccolta e trasmissione di informazioni. In sostanza, ammesso che, un domani, l'UE si desse una dottrina strategica che si limitasse a confermare l'attuale politica di proiezione al di fuori dei confini europei, oggi perseguita solo da alcuni Stati europei, l'attuale dotazione europea di mezzi militari non sembra adeguata.

Si possono fare alcuni esempi di come la dottrina strategica influenzi il bilancio della difesa di un paese. Fino al 2009, la dottrina strategica americana prevedeva la possibilità di dover sostenere contemporaneamente due conflitti militari ad alta intensità in due diverse parti del mondo: Europa ed Asia. Questa dottrina è stata alla base dell'enorme budget dedicato alle spese militari e che rappresentano ancora oggi il 37% del totale mondiale. Con Obama e la necessità di ridurre le spese pubbliche, questa dottrina è stata rivista e la nuova prevede l'eventualità di dover sostenere un unico conflitto ad alta intensità a distanza, in Asia, scoraggiarne un altro in un'altra parte del mondo e far fronte a minacce alla sicurezza di nuovo tipo, quale il terrorismo in senso lato, il *cyber* terrorismo, le crisi ambientali, ecc. Il bilancio della difesa sarà di conseguenza rivisto verso il basso⁴. Contemporaneamente, l'India ha seguito la strada opposta e la sua dottrina militare prevede ora la possibilità di dover sostenere, contemporaneamente, due conflitti: uno con il Pakistan e l'altro con la Cina⁵. Il bilancio della difesa, che dal 2000 è

³ EDA, *EU-US Defence Data 2011*, settembre 2013.

⁴ Thom Shanker, *Pentagon Rethinking Old Doctrine on 2 Wars*, New York Times, 14 marzo 2009; *Obama ending two-war strategy*, in: <http://security.blogs.cnn.com/2012/01/04/panetta-ending-two-war-strategy/>. Elisabeth Bumiller, Thom Shanker, *Obama Puts His Stamp on Strategy for a Leaner Military*, New York Times, 5 gennaio 2012.

⁵ *India to Prepare Fighting on Two Fronts*, in: <http://www.chinesedefence.com/fo>

umentato del 77%, crescerà ulteriormente, anche perché, nello stesso periodo di tempo, il bilancio della difesa cinese è cresciuto di 4,6 volte⁶. Questi esempi servono a precisare che una risposta sul costo della non-Europa in materia di difesa non potrà essere data fino a quando l'UE non si darà una propria dottrina strategica in materia di sicurezza, qualunque essa sia, accompagnata da una previsione sui mezzi di cui si dovrà dotare per sostenerla. Tuttavia, se è giusto chiedersi perché i paesi dell'UE devono spendere 190 miliardi di euro all'anno per un sistema di difesa che, come si è visto recentemente in Libia, ha evidenziato debolezze strutturali, sarebbe sbagliato chiedersi soltanto cosa si può risparmiare standardizzando gli armamenti sui livelli americani. La domanda, continuamente riproposta in questi soli termini, porta a dei risultati, come si vedrà più avanti, quantomeno paradossali.

2. Alcune evidenze a proposito dei sistemi di difesa nazionali

Il richiamo di alcuni episodi tratti dagli interventi militari portati a termine negli ultimi venti anni in cui i paesi dell'Unione europea sono stati chiamati ad intervenire in conflitti prossimi ai propri confini, o in altri continenti, fornisce una serie di indicazioni negative.

Nel corso della prima guerra del Golfo del 1990-91, secondo Louis Gautier, ex-consigliere di Lionel Jospin per i problemi militari, la Francia dovette prendere atto della difficoltà di mettere in campo 20.000 soldati, constatando che solo il 5% delle forze disponibili era effettivamente impiegabile⁷.

Nel 1999, nel corso dell'operazione *Allied Force* che coinvolse la NATO contro la Serbia di Slobodan Milosevic, nei 78 giorni del conflitto, la NATO operò più di 38.000 voli, di cui circa 30.000 delle sole forze aeree americane ed il resto degli alleati europei. Il maggior sforzo americano si rese necessario perché l'apparato militare europeo evidenziò "gravi deficienze, ad esempio, nei sistemi di trasporto e comunicazione o nel munizionamento di precisione"⁸. A questo proposito, Daniel Gavoty ha messo in evidenza che "*l'Union européenne doit no-*

rum/indian-defence/2947-india-prepare-fighting-two-fronts.html; Gurmeet Kanwal, *India's Military Modernization: Plans and Strategic Underpinnings*, The National Bureau of Asian Research, in: <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=275>.

⁶ SIPRI, *SIPRI Military Expenditure Database*, 2014. Va ricordato che, in valore assoluto, si tratta di spese ancora molto inferiori a quelle americane, mentre si stanno avvicinando a quanto spendono i paesi europei.

⁷ Louis Gautier, *Face à la guerre*, Parigi, Editions de la Table Ronde, 2006, p. 388.

⁸ CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, ricerca a cura di Valerio Briani,

tamment se doter des systèmes spatiaux appropriés de télécommunication, de reconnaissance, d'écoute électronique, d'alerte avancée, de surveillance de l'espace", di cui il sistema satellitare Galileo è l'infrastruttura indispensabile, e che è stata proprio questa carenza, non solo durante l'operazione in Kosovo, il limite principale degli interventi europei negli ultimi 15-20 anni⁹.

Più recentemente, nel corso dell'operazione *Odyssey Dawn*, voluta da Francia e Gran Bretagna alla fine del 2011, contro la Libia, il *New York Times* ha potuto scrivere che *"...the alliance's own confidential assessment (...), pointed out that European members, who were among the first to call for military action, could never have pulled it off without extensive American involvement. The Libya campaign was supposed to be a demonstration of European leadership. But even Europe's most sophisticated militaries lacked the specialized aircraft and trained personnel needed to intercept Libyan government communications and verify potential targets, and they quickly ran short of precision-guided munitions. The Pentagon stepped in to provide what Europe could not. But that experience is one more reminder that Europe is still not ready for prime time – and, no matter how important the stakes, European militaries are unable to conduct sustained air operations on their own, even in their own neighborhood"*¹⁰. Peraltro, proprio l'esempio della Libia e, in precedenza, quello dell'Iraq e dell'Afghanistan, dimostrano come gli interventi sul solo piano militare non servano a portare la pace e la democrazia in questi paesi. È necessario che questa politica sia integrata con una vera e propria politica estera più ampia, che preveda interventi anche sul piano economico, commerciale e dell'assistenza pluri-disciplinare.

3. Gli aspetti economico-industriali dell'assenza di una difesa europea

3.1 La frammentazione del sistema industriale europeo.

Dal lavoro di De Vestel in poi¹¹, gli studi nel settore della difesa europea attirano l'attenzione sul fatto che la frammentazione dal lato del-

aprile 2013. Si tratta di quelle capacità che gli americani definiscono come *"command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance [CAISR] systems and smart munitions"*.

⁹ Daniel Gavoty, *L'espace militaire, un projet fédérateur pour l'Union européenne*, Défense Nationale, ottobre 2001.

¹⁰ *New York Times*, *NATO After Libya*, April 18, 2012.

¹¹ Pierre De Vestel, *Defence markets and industries in Europe: time for political de-*

la domanda di mezzi militari è all'origine di una struttura industriale debole e di forti diseconomie di scala dal lato dell'offerta¹². Generalmente, la stima del risparmio ottenibile da una maggior standardizzazione degli armamenti avviene tramite una comparazione con la situazione americana, considerata la più efficiente, del costo d'acquisto e manutenzione di materiale bellico. Il confronto, peraltro, mette sistematicamente in evidenza la dispersione delle piattaforme europee rispetto a quelle americane¹³. Secondo De Vestel, ad esempio, mentre gli europei nel settore aereo utilizzano 37 piattaforme, gli americani ne utilizzano 18; nel settore terrestre, gli europei impiegano 23 piattaforme e gli americani 5; nel settore navale, gli europei utilizzano 29 piattaforme e gli americani 4, arrivando così a 89 piattaforme europee complessive contro 27 americane. Nell'arco di vent'anni, da quando questo studio è stato compiuto, il grado di frammentazione della domanda non si è ridotto. Anzi, esso è probabilmente aumentato.

3.2 Il costo della non-Europa nel settore della difesa: le valutazioni di alcuni studi recenti.

Nel corso del 2013, in ordine di tempo, sono stati pubblicati studi a cura di CSF-IAI, di McKinsey e del Parlamento europeo che aggiornano le valutazioni sul costo della non-Europa nel settore della difesa, ricorrendo a metodi di calcolo in parte simili tra loro ed in parte alternativi¹⁴. Tutti, però, si fondano su una medesima ipotesi, vale a dire che le valutazioni sono fatte a *parità di condizioni*. Questo significa che si ipotizza che i paesi dell'UE continueranno nella politica di proiezione internazionale che si sono dati fino ad oggi, che il quadro internazionale non peggiori e che, soprattutto, gli USA continuino a sopperire alle lacune europee in materia di difesa. In sostanza, non rispondono alla domanda di quanto potrebbe costare una difesa *unica* europea che si fondi su una dottrina strategica *unica ed autonoma*.

cisions?, Chaillot Paper n. 21, novembre 1995.

¹² Questo sembra vero soprattutto per l'industria produttrice di armamenti terrestri. V. Aude-Emmanuelle Fleurant, Yannick Quéau, *Quelles perspectives pour l'industrie européenne des armements terrestres?*, Focus stratégique n. 50, marzo 2014.

¹³ Per "piattaforma" si intende qui un sistema d'arma, sia esso terrestre, come può essere un carro armato o un'autoblindo; un velivolo, come un caccia o un bombardiere; una nave, come un sommergibile, una fregata, un cacciatorpediniere, ecc..

¹⁴ CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, ricerca a cura di Valerio Briani, aprile 2013; McKinsey&Company, *The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge*, luglio 2013; European parliamentary research service, *The cost of non-Europe in Common Security and Defence Policy*, dicembre 2013.

Nel primo degli studi ricordati, che conferma il rapporto di 3 contro 1 del numero di piattaforme utilizzate da UE e USA, il costo della non-Europa nel settore della difesa viene calcolato in due modi: la prima modalità di calcolo aggiorna una valutazione compiuta da un lavoro richiesto dalla Commissione europea e che ipotizzava che il costo della difesa di UE dovesse essere rapportato al grado di efficienza dell'apparato militare USA, rispetto al quale, in base ad una valutazione generalmente condivisa, il grado di efficienza europea è pari al 10-15%¹⁵. Applicando la media di questa percentuale alla spesa complessiva americana, pari a 503 miliardi di euro nel 2011¹⁶, si otterrebbero 63 miliardi di euro e che è quanto l'Europa dovrebbe spendere per dotarsi di un sistema di difesa di efficienza pari a 1/8 di quello americano, invece dei 190 miliardi spesi attualmente. Secondo questo calcolo, il sovra costo – o costo della “non-Europa” – sarebbe quindi di circa 130 miliardi di euro¹⁷. La seconda modalità di calcolo ipotizza invece che la spesa complessiva oggi sostenuta dai paesi UE (dagli USA) sia un costo atto a consentire il dispiegamento delle truppe europee (americane) effettivamente impiegate al di fuori dei confini europei (americani) piuttosto che come una spesa sostenuta per una difesa territoriale ritenuta, a torto o a ragione, superata. Pertanto, dividendo il totale delle spese nella difesa per il totale del personale impiegato al di fuori dei confini, si ottiene il costo pro-capite di un militare europeo e di uno americano. La differenza di costo unitario, che nel caso europeo supera di circa 300.000 euro quello americano, moltiplicata per il totale delle truppe europee utilizzate al di fuori dei confini europei, dà il costo della non-Europa, pari a 21 miliardi di euro. In conclusione, in base alle due diverse modalità di calcolo, il costo della non-Europa si ritiene possa oscillare tra i 21 ed i 130 miliardi di euro¹⁸.

Lo studio della McKinsey, invece, cerca di valutare il risparmio ottenibile dalla standardizzazione delle piattaforme utilizzate e dei costi di manutenzione. Intanto, come si può vedere dalla tabella (Tab. 1), il

¹⁵ Commission of the European Communities, *Commission Staff working document Accompanying document to the “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community” – Impact Assessment*, (COM(2007) 765 final), 5 dicembre 2007, pp. 55-56.

¹⁶ EDA, *EU-US Defence Data 2011*, settembre 2013.

¹⁷ Con un cambio medio, 2013, di 1,33 dollari per un euro.

¹⁸ CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, op. cit., p. 32.

numero in assoluto delle piattaforme utilizzate è cresciuto a sfavore dell'Europa (154), mentre quello americano è rimasto praticamente lo stesso già rilevato dagli altri studi (27)¹⁹.

Tab. 1 – Numero piattaforme: categorie in servizio

	Europa	USA
Terra		
Carri armati	14	1
Autoblindo	19	1
Obici da 15 mm	15	3
Mare		
Sottomarini convenzionali	13	0
Sottomarini nucleari	4	4
Siluri	15	2
Cacciatorpediniere, fregate	29	4
Aria		
Missili aria-aria	13	3
Missili anti-nave	11	1
Elicotteri d'attacco	5	2
Caccia	16	6
Totale	154	27

Fonte: Military Balance 2012 e analisi McKinsey.

Nel complesso, dunque, il numero di piattaforme che utilizzano gli europei è 5,7 volte quello americano. Standardizzandole sui livelli USA, gli europei potrebbero dunque aumentare la dimensione unitaria dei lotti acquistati di 5,7 volte. Detto in altri termini, il volume unitario di produzione delle piattaforme potrebbe raddoppiare 2,5 volte. La stima del risparmio ottenibile da una maggior standardizzazione degli armamenti su scala europea parte dall'analisi della struttura di costo della difesa fornita dalla *European Defence Agency*. Nel 2012, a fronte di

¹⁹ McKinsey&Company, *The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge*, luglio 2013. Però, per quanto riguarda l'Europa, va detto che McKinsey, oltre ai paesi UE che aderiscono alla *European Defence Agency* (EDA), include quelli che non ne fanno parte (Danimarca) e quelli che non fanno parte dell'UE (Norvegia e Svizzera).

spese per la difesa di 190 miliardi di euro, l'incidenza degli acquisti di materiale militare è stata pari a 39 miliardi (20,6% del totale), quella della gestione e manutenzione pari a 44,8 miliardi (23,7%) e quella del costo del personale (militare e civile) pari a 95,7 miliardi (50,7%). McKinsey valuta che, in media, ad ogni raddoppio del volume unitario di produzione di una piattaforma si ottiene un'efficienza sul costo aggiunto (lavoro più ammortamenti) pari al 20%. Tenuto conto che quest'ultimo incide, mediamente, per il 40% sul costo d'acquisto di una piattaforma, l'efficienza complessiva sarebbe pari al 17%. Applicando questa percentuale al volume degli acquisti ed al costo aggiunto medio di questi ultimi, a regime si otterrebbe un risparmio potenziale annuo di circa 7 miliardi di euro. A questo vantaggio, andrebbe aggiunto quello che le imprese produttrici di mezzi militari potrebbero ottenere, a loro volta, dai loro fornitori di componenti, in quanto il volume unitario di materiale acquistato aumenterebbe anch'esso di 2,5 volte. McKinsey stima che il risparmio ottenibile è pari a circa il 10% per ogni raddoppio del volume unitario acquistato²⁰. Pertanto, nel nostro caso, anche con tutte le approssimazioni richieste dal fatto che ci si riferisce a tipologie di materiali molto diverse l'una dall'altra, lo studio stima un risparmio addizionale per una difesa europea, a regime, pari al 14%. Complessivamente, si arriverebbe ad un risparmio potenziale pari al 30% circa del valore degli acquisti annui che, a regime, equivarrebbe a circa 12 miliardi di euro all'anno.

L'altra fonte di risparmi è data dalla manutenzione, riparazione e revisione delle piattaforme, che oggi richiedono la disponibilità di attrezzature e depositi dispersi in 28 territori diversi. Poiché, ad esempio, nel settore aeronautico vi sono almeno tre livelli di manutenzione che vengono eseguiti o nella base aerea o in depositi specializzati di manutenzione, si può avere un'idea approssimativa delle ridondanze che oggi caratterizzano i sistemi nazionali di difesa. La riduzione del numero di piattaforme da mantenere e dei siti dove questa può avvenire, consentirebbe di ridurre i costi di manutenzione, nel solo settore aeronautico, nell'ordine dei 500-600 milioni di euro all'anno. Complessivamente, dunque, secondo le valutazioni della McKinsey, il risparmio ottenibile dalla standardizzazione di produzione e manutenzione degli armamenti può arrivare a circa 13 miliardi di euro annui.

²⁰ Keith Hartley, *A single European market for defence equipment: organisation and collaboration*, 1995, in: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.4193&rep=rep1&type=pdf>.

Infine, il Parlamento europeo alla fine del dicembre 2013 ha diffuso un documento sul costo della non-Europa della difesa. Quest'ultimo aggiorna i dati relativi al numero di piattaforme distinguendole tra quelle in uso (79 per l'UE, contro 21 per gli USA) e quelle in produzione (36 per l'UE e 11 per gli USA) e compie un'articolata analisi del costo della non-Europa nel settore della difesa, estendendo la valutazione dei risparmi ottenibili da una maggior standardizzazione ai sistemi di certificazione, alla standardizzazione delle munizioni, alla riduzione delle basi di supporto logistico, ecc.²¹. I risultati del lavoro sono contenuti nella seguente tabella e stimano in 26 miliardi di euro il costo della non-Europa (Tab. 2):

Tab. 2 – Guadagno in efficienza attraverso la cooperazione

	€/anno (milioni)
Guadagni in efficienza nell'industria	10.000
Certificazione delle munizioni	500
Standardizzazione delle munizioni	1.500
Compensi	6.610
Guadagni in efficienza delle forze di terra	6.500
Guadagni in efficienza dei veicoli per fanteria*	600
Guadagni in efficienza dei rifornimenti aria-aria*	240
Guadagni in efficienza nel supporto logistico di base*	30
Guadagni in efficienza delle fregate*	390
Totale	26.370

* Nel modello pienamente integrato.

Fonte: European Parliament, *The cost of non-Europe in CSPD*, 2013.

Il lavoro del Parlamento europeo, inoltre, fa propria, aggiornandola al 2011, la stima compiuta dalla Commissione europea e dal CSF-IAI, arrivando al valore di 130 miliardi di euro del costo della non-Europa visto sopra.

²¹ European Parliament, *The cost of non-Europe in the area of security and defence*, giugno 2006; European parliamentary research service, *The cost of non-Europe in Common Security and Defence Policy*, dicembre 2013. Per quanto riguarda la distinzione tra piattaforme in uso e in produzione, i dati sono tratti da: Valerio Briani, *Armaments duplication in Europe: a qualitative assessment*. CEPS Policy Brief No. 297, 16 July 2013.

Per concludere il punto, tenuto conto di questi lavori e di quelli che li hanno preceduti nell'arco degli ultimi vent'anni, il buon senso avrebbe voluto che sugli apparati militari di nuova generazione, come gli *Unmanned Aircraft Systems* (UAS), i paesi europei costruissero una prima politica di standardizzazione. Anche in questo caso, però, l'esistenza di 28 eserciti e di altrettanti ministeri per la difesa e per gli affari esteri, ha continuato a pesare, ostacolando la nascita di una qualunque forma di politica industriale europea. Infatti, i paesi europei stanno utilizzando, o hanno in fase di progettazione e produzione, ben 71 diversi UAS, contro i 14 degli Stati Uniti²², inducendo gli esperti del settore a parlare di “*another fragmentation scandal*”²³.

3.3 I limiti dei lavori appena citati e...

Quello che non viene messo in luce a sufficienza dai lavori appena visti è il fatto che la natura dei potenziali conflitti militari è cambiata e che quindi è cambiato anche il modo di farvi fronte. Se fino alla Seconda guerra mondiale, nel contesto di una difesa territoriale, il fattore umano era ancora decisivo, da allora ha cominciato ad assumere importanza la dotazione di capitale fisico pro-capite, ed ora sta diventando fondamentale un ulteriore fattore, vale a dire la quantità di capitale immateriale pro-capite, sotto forma di R&S. I fattori che fanno la differenza tra l'efficienza del soldato americano e quello europeo, oltre alla maggior standardizzazione delle piattaforme disponibili, sono infatti *la quantità di capitale fisico e di R&S pro-capite*. La Commissione europea valuta che la dotazione di capitale fisso pro-capite negli USA è cinque volte quella europea: nel 2010, gli USA hanno investito 110.988 euro per soldato e l'UE 26.458 euro²⁴. Nel caso degli investimenti in R&S, il divario è ancora maggiore. Nel 2011, secondo l'EDA, gli USA hanno infatti speso 54 miliardi di euro e l'UE 7,8 il che equivale, a livello pro-capite, a 24.100 euro contro 4.100 euro dell'UE, sei volte tanto²⁵.

Se la ragione dell'inefficienza del sistema difensivo europeo, ri-

²² Department of Defense, *Unmanned Aircraft Systems Roadmap 2005-2030*, luglio 2005, http://fas.org/irp/program/collect/uav_roadmap2005.pdf.

²³ Christian Mölling, Marie-Louise Chagnaud, Torben Schütz, Alicia von Voss, *European Defence Monitoring (EDM)*, SWP Working Paper, gennaio 2014.

²⁴ European Commission, *A New Deal for European defence: towards a more competitive and efficient defence and security sector*, luglio 2013.

²⁵ Fonte: European Defence Agency, *EU-US Defence Data 2011*, settembre 2013. Oltretutto, nell'arco di soli 5 anni, persino il gruppo dei paesi BRIC, che complessivamente oggi spende oltre €20 miliardi in R&S, è riuscito a superare l'UE.

petto a quello americano, sta nella dimensione degli investimenti in capitale fisico ed immateriale pro-capite, occorre considerare sotto una luce diversa la tesi secondo cui la spesa che oggi sostiene l'UE nella difesa corrisponde ad un'efficienza di 1/8 di quella americana e che, quindi, il costo della non-Europa nel settore della difesa è pari a 130 miliardi di euro. Per avere un'efficienza pari ad 1/8 di quella americana e, quindi, spendendo 1/8 di quello che spendono gli americani, cioè circa 63 miliardi di euro, la struttura della spesa europea dovrebbe essere simile a quella americana. Vale a dire che occorre dedicare agli investimenti (forniture e spese in R&S) il 29,0% della spesa, invece del 19,2%; in gestione e manutenzione delle piattaforme il 30,9% invece del 23,5%; in personale il 32,9% invece dell'attuale 51,1% (la percentuale residua è relativa ad "altre spese"). Pertanto, i 63 miliardi di euro dovrebbero essere così ripartiti: 21 miliardi in personale, 20 in gestione e manutenzione delle piattaforme e 18 miliardi in acquisti e R&S. Siccome le spese per il personale scenderebbero dagli attuali 98,4 miliardi a circa 21, occorrerà ridurre l'attuale personale, valutato a costo pro-capite europeo e non americano, da 1.925.000 unità (2011) a poco più di 280.000²⁶. In conclusione, l'Europa sarebbe senza difesa, investirebbe poco o nulla in R&S e, con circa un milione e seicentomila disoccupati aggiuntivi, avrebbe un serio problema sociale in più.

Un'alternativa potrebbe essere quella di mantenere l'attuale livello di spesa, ma di modificarne la struttura per avvicinarla progressivamente a quella americana e raggiungere un'efficienza pari a poco meno del 40% di quella USA e che, probabilmente, vorrebbe dire dare all'Europa una effettiva capacità di proiezione regionale, che corrisponde a quanto già sta facendo, solo che lo potrebbe fare senza l'aiuto NATO od americano e, quindi, in totale autonomia. In base a questa ipotesi, le spese per investimenti e in R&S raggiungerebbero 56 miliardi di euro (21 miliardi nella sola R&S), quelle in gestione e

²⁶ La quantità di personale necessaria, per rispettare la struttura di costo della difesa americana, è stata calcolata in base al costo medio del personale americano (74.000 euro, contro 51.000 euro del personale europeo, secondo i dati EDA), in quanto si fa l'ipotesi che il mercato del lavoro sia locale. Per la voce di costo relativa agli investimenti in piattaforme, si è fatta l'ipotesi che il mercato è mondiale e che i prezzi sono fissati sul mercato mondiale e quindi l'incidenza è stata mantenuta invariata. La stessa ipotesi, non essendo possibile fare ipotesi sufficientemente ragionevoli, è stata fatta per i costi di gestione e manutenzione. Va da sé che riparametrando i costi del personale in base al costo medio pro-capite europeo, la struttura di costo della difesa europea cambia, aumentando il peso delle altre voci di costo.

manutenzione delle piattaforme i 59 miliardi e quelle per il personale i 43 miliardi. Quest'ultima voce corrisponde a circa 850.000 unità, valutate al costo medio pro-capite europeo, con un risparmio, rispetto ai livelli attuali, di circa 20 miliardi di euro. In questo caso, l'ecedenza di personale si ridurrebbe a un milione e centomila persone. Il numero è sempre importante, ma in parte potrebbe essere riassorbito dall'aumento degli investimenti in piattaforme e R&S. Assumendo che i parametri contenuti in uno studio della Deloitte sull'impatto dell'industria della difesa sull'economia americana siano validi anche per l'Europa, tenuto conto del fatturato aggiuntivo per acquisti, si può stimare un'occupazione addizionale di circa 55-60.000 unità, cui sarebbero da aggiungere circa 120.000 occupati in più per i maggiori investimenti nella R&S²⁷. A queste unità andrebbero sommati gli occupati in più per la spesa aggiuntiva nella gestione e manutenzione delle piattaforme. Resterebbero pur sempre circa 700-800.000 disoccupati.

3.4 L'ipotesi di una Guardia nazionale, sul modello americano, degli Stati europei.

È possibile che gli Stati nazionali europei, per un periodo di tempo non breve, non rinuncino del tutto ai propri eserciti nazionali. Si potrebbe pertanto ipotizzare che anche l'Unione europea segua l'esempio americano dell'istituzione di una "Guardia nazionale" in sostituzione degli eserciti nazionali. Nel caso dell'istituzione di una difesa unica europea è comunque da attendersi che questa scelta potrà riguardare principalmente le economie più importanti dell'Unione, mentre per le più piccole è più ragionevole attendersi che rinuncino del tutto ad una propria struttura militare, di qualunque tipo essa sia. In ogni caso, questa potrebbe essere una via attraverso la quale potrebbero essere parzialmente riassorbite le risorse che si renderebbero disponibili con l'istituzione di una difesa unica europea.

²⁷ Lo studio della Deloitte ipotizza che nell'industria della difesa vi sia un moltiplicatore dell'occupazione indiretta nell'industria della difesa pari a 2,36 (1,36 occupati indiretti in più, per ogni occupato diretto aggiuntivo). V. Deloitte, *The Aerospace and Defense Industry in the U.S. – A financial and economic impact study*, marzo 2012, p. 20. L'occupazione aggiuntiva nel settore industriale si verificherebbe nell'ipotesi, da verificare, che l'industria europea lavori correntemente a piena capacità produttiva. Per quanto riguarda, invece, gli effetti sull'occupazione derivanti da maggiori investimenti pubblici nella R&S, v. Jyrki Ali-Yrkkö, *Impact of Public R&D Financing on Employment*, ENEPRI Working Paper n. 39, agosto 2005.

4. I limiti di alcune tesi in merito alla difesa europea

In merito alla possibilità di avviare una politica europea di difesa, vengono correntemente sollevate obiezioni o proposte soluzioni intermedie che, ad un esame più attento, sembrano insostenibili. Qui di seguito se ne commentano sinteticamente alcune.

4.1 Il “pooling & sharing”.

I paesi europei, nel tentativo di minimizzare i costi della frammentazione, hanno avviato le cosiddette iniziative di “pooling & sharing”. Per definizione, non essendo l’esito di una politica *unica* europea, né l’uno, né l’altro sono una risposta al problema di fondo. Il “pooling”, che dovrebbe coinvolgere 2 o più paesi che accettano di condividere la politica comune di acquisti di beni o servizi militari potrebbe funzionare se i paesi interessati hanno dei sistemi d’arma comune e, vista la frammentazione esistente, la probabilità che questo si verifichi è molto bassa. In secondo luogo, occorre che il momento della sostituzione delle piattaforme coincida per tutti i paesi interessati e, dato il lungo ciclo di vita delle piattaforme, questa sincronizzazione di tempi è difficile si realizzi. In terzo luogo, i benefici del *pooling* si materializzano nel lungo periodo e la progettazione dei tempi di allineamento dei fabbisogni, tenuto conto della divisione in più difese e più ministeri, è un problema di non semplice soluzione. In effetti, ad oggi, la *pipeline* del *pooling* è vuota. Lo “sharing” di capacità militari tra più paesi è l’altro tentativo di minimizzare i costi, in quanto con l’elevata frammentazione di piattaforme, l’effettivo dispiegamento di forze multinazionali resta molto basso e molte attrezzature risultano sottoutilizzate. Si tratta, però, della politica che ha potenzialmente il maggior impatto sulla sovranità nazionale e quindi la più sensibile politicamente. Nella sua forma più avanzata, essa comporta la specializzazione per paese e per capacità militare: se, ad esempio, un paese decide di avere solamente aerei per trasporto truppe e per rifornimenti in volo, rinunciando alla dotazione di caccia, mettendo in comune i primi, rinuncia alla sovranità sui mezzi messi a disposizione, mentre rinunciando ai secondi dipende dagli altri paesi per la protezione del proprio territorio. In ogni caso, la letteratura specializzata ricorda tre casi pratici di *sharing* che però, singolarmente, riguardano piattaforme di produzione americana o che si sviluppano nel quadro dell’Alleanza Atlantica²⁸.

²⁸ Si tratta della manutenzione di velivoli di fabbricazione americana (F16), la ge-

4.2 *L'approccio liberista.*

Alcuni studi sui risparmi ottenibili ristrutturando la domanda pubblica nel settore della difesa criticano il fatto che circa un terzo delle imprese industriali che operano nel settore della difesa sono ancora di proprietà, o comunque con una partecipazione importante, dei governi nazionali²⁹. La totale privatizzazione di queste società – questa è la tesi – consentirebbe al mercato, come esito di prevedibili fusioni tra imprese europee, di razionalizzare la struttura industriale e quindi beneficiare anche il cliente finale. La stessa tesi sul ruolo del libero mercato viene sostenuta con riferimento all'abolizione dell'art. 346 TFUE che oggi consente ai governi, per ragioni di sicurezza, di approvvigionarsi esclusivamente presso imprese nazionali.

Se è vero che non è il mercato a provocare alti costi della difesa, bensì la politica, questo non vuol necessariamente dire che le quote possedute dai governi europei debbano essere cedute; e neppure vuol dire che l'abolizione dell'art. 346 TFUE sia la risposta corretta. La sicurezza è un bene pubblico che non può essere lasciato al mercato, ma deve essere la politica che deve fornire il quadro all'interno del quale il mercato deve provvedere, nella misura più efficiente, i beni e servizi necessari alla politica di sicurezza e difesa. E questo, come nel caso degli USA, è quanto succede dove vi è un governo federale. Fino a che non vi sarà un'unica politica europea di difesa, cedere al “mercato” le quote di partecipazione pubblica in società nazionali vuol dire solo perderne il controllo, magari a favore di società extra-europee, senza che le piattaforme di cui si dispone, permanendo 28 domande pubbliche nazionali, vengano un domani standardizzate. O, magari, lo saranno, ma solo su pressione delle società interessate, più che per scelte della politica. Lo stesso discorso lo si può fare sull'abolizione dell'art. 346: fino a quando permarrà il frazionamento della domanda pubblica, permarranno anche le ragioni di fondo della frammentazione delle piattaforme, con pochi vantaggi dal lato dei costi e molti inconvenienti sulla possibilità di decidere su quali beni e servizi servano alla sicurezza. A parte il fatto che dell'apertura del mercato europeo beneficerebbe l'industria militare oggi più competitiva, vale a dire quella americana, que-

stione del sistema NATO di pre-allarme e controllo (NATO E-3A Component) e il programma *European Air Transport Command* (EATC) per il trasporto aereo ed il rifornimento in volo e composto, prevalentemente, da velivoli di produzione americana.

²⁹ McKinsey&Company, *The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge*, luglio 2013.

sta opzione in realtà lascia anch'essa al mercato, più che alla politica, la responsabilità di guidare la ristrutturazione dell'industria europea, ancor prima che sia stata definita qual è la dottrina strategica che deve presiedere ad una politica europea di difesa. Beninteso, è vero che lo stesso pericolo c'è anche quando la domanda pubblica nazionale dipende da uno o pochi fornitori nazionali, ma in assenza di una difesa unica europea, questo è, forse, il male minore.

4.3 “Gli europei devono spendere di più per la loro difesa!”

Questa tesi, prevalentemente americana, viene declinata in due versioni: l'aumento delle spese militari in generale, oppure il riequilibrio, a carico dei paesi europei, delle spese militari in ambito NATO. L'ultimo richiamo del primo tipo è stato fatto recentemente dal Presidente Obama che, in un discorso a Varsavia, dopo aver fatto presente che la Polonia ha aderito prima alla NATO che all'UE, ha parlato, ancora una volta, degli USA come l'unica potenza in grado di difendere i paesi europei³⁰. Il secondo argomento è sostenuto dalla NATO stessa. Le implicazioni delle due posizioni, nella sostanza, sono ovviamente le stesse, in quanto il problema non è la necessità di una maggior spesa europea nel quadro attuale, quanto l'istituzione di una difesa unica europea. Senza di questa, l'aumento delle spese non risolverebbe il problema della frammentazione della domanda ed i maggior costi che derivano da questa, ma vi sarebbe il rischio concreto che la via della standardizzazione degli armamenti europei, per accrescerne l'efficienza, si verifici con l'adeguamento agli standard e quindi agli armamenti americani e sulla base di priorità strategiche americane.

4.4 I trattati esistenti non consentirebbero di promuovere una difesa europea.

L'ultimo falso problema (o alibi) è quello secondo cui i trattati esistenti non consentirebbero passi avanti verso una difesa europea. In realtà, come ricorda il documento del Parlamento europeo³¹, il Trattato di Lisbona, per la prima volta in un trattato europeo, con l'art. 42.6 TUE prevede che “gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano

³⁰ Barack Obama, *Cara Europa, la libertà non è garantita per sempre*, La Repubblica, 5 giugno 2014.

³¹ European parliamentary research service, *The cost of non-Europe...*, op. cit., p. 73.

una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione". La "cooperazione strutturata" può essere decisa a maggioranza e senza che vi sia un numero minimo di Stati partecipanti. Certo, non si tratterebbe dell'istituzione di una difesa unica europea, ma sarebbe un passo importante in quella direzione. Nel 2003, quando Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo, si opposero all'intervento americano in Iraq, ci si avvicinò a tale prospettiva, ma in quel momento, come già nel 1954, mancò l'appoggio dell'Italia.

5. Gli aspetti politici di una difesa europea

I passi verso una qualche forma di difesa europea sono stati fino ad ora compiuti in base ad una scelta politica di fondo che ne ha condizionato i successivi sviluppi, vale dire l'idea che ogni iniziativa dovesse necessariamente avvenire in seguito ad un'intesa tra Francia e UK, i due paesi che detengono l'arma nucleare e che, almeno fino al conflitto con la Libia, si riteneva fossero dotati dell'apparato militare più efficiente su scala europea. Gli esempi più evidenti di questa strategia sono gli accordi di St. Malo del 1998 e l'accordo del novembre 2010 relativo alla "nuova partnership franco-britannica"³². Con gli accordi di St. Malo, la Francia ha accettato di considerare gli sviluppi della difesa europea nel quadro della NATO e la Gran Bretagna ha fatto finta di aderire a questa impostazione. L'accordo del 2010 tra Sarkozy e Cameron – dopo che nel marzo del 2009 il Presidente della Repubblica francese aveva portato formalmente la Francia dentro la NATO³³ –, come è stato fatto notare, ha in realtà segnato la fine, almeno fino ad oggi, della prospettiva di una difesa europea³⁴. Infatti, l'intesa non fa "nessun riferimento alle iniziative che sono state sviluppate in Europa in quest'ultimo decennio (Eda, Occar, Loi, Commissione europea, Consiglio europeo). Francia e Regno Unito si sono mossi a prescindere dagli impegni assunti e, soprattutto, da quelli che il nuovo Trattato di Lisbona avrebbe potuto consentire (cooperazione

³² Michele Nones, *Londra e Parigi voltano le spalle all'Ue*, Affari Internazionali, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1676>.

³³ *After 43 Years, France to Rejoin NATO as Full Member*, The Washington Post, 12 marzo 2009.

³⁴ In questo senso si sono espressi: M. Nones, *op. cit.*; Louis Gautier, *Sommet de l'O-TAN: la fin de l'ambition d'une défense européenne*, <http://www.louisgautier.net/page6/page62/page62.html>; Nicolas Gros-Verheyde, *Les accords de Londres font une victime : l'Europe de la Défense*, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-doctrine-politique/quand-sarkozy-faillit-a-sa-promesse.html>.

strutturata permanente)»³⁵. Questo accordo, è bene ricordare, viene firmato dopo che, alla fine del 2006, l'inglese *British Aerospace* (BAE) decide di uscire dal capitale di *Airbus Industrie* (società partecipata dall'allora EADS, oggi *Airbus Group*), la più importante società europea nell'industria aeronautica civile e prima che, nella seconda metà del 2012, BAE proponesse ad *Airbus Group* una fusione che avrebbe spostato il baricentro della produzione nel settore militare in Gran Bretagna. Come è noto, la fusione è fallita per l'opposizione di Angela Merkel e il legame tra questa decisione e la precedente intesa tra Francia e Gran Bretagna non potrebbe essere più evidente. Del resto, ancora recentemente, dopo la pubblicazione di un rapporto della Commissione europea sulla necessità di rilanciare la competitività dell'industria europea della difesa, e diffuso prima del Consiglio europeo del dicembre 2013 dedicato al rilancio del dibattito sulla difesa europea, il Segretario inglese alla difesa, Philip Hammond, non ha esitato a mettere in guardia la Commissione dall'interferire sull'industria nazionale³⁶.

L'insistenza con cui Cameron, da qualche tempo a questa parte, chiede una revisione dei trattati europei per rimpatriare competenze cedute alla UE, l'esito delle recenti elezioni europee in Gran Bretagna e, infine, l'atteggiamento del Primo Ministro inglese riguardo alla nomina del Presidente della Commissione europea che ha costretto persino un giornale moderato come *Der Spiegel* a criticarlo con un duro editoriale³⁷, dovrebbero aver fatto capire che con la Gran Bretagna non si va da nessuna parte, men che meno nel delicato settore della difesa. Come si può, infatti, pensare di costruire un'unica difesa europea con un paese che vuole allontanarsi dall'UE? Bisognerà procedere senza la Gran Bretagna, anche se il percorso non sarà facile in quanto, dal punto di vista industriale, la Gran Bretagna, con Rolls Royce, è praticamente l'unico paese europeo in grado di progettare e costruire un motore per l'aeronautica.

³⁵ Michele Nones, *op. cit.*

³⁶ Reuters, *Britain warns EU against trying to control its defense industry*, 10 settembre 2013, <http://mobile.reuters.com/article/idUSBRE9890WW20130910?feedType=RSS&irpc=932>.

³⁷ Der Spiegel, *Decision Time: Britain Must Choose Now If It Will Stay in Europe*, 3 giugno 2014, <http://www.spiegel.de/international/europe/spiegel-editorial-argues-britain-must-determine-future-in-eu-a-972903.html>. In particolare, è da richiamare la conclusione dell'editoriale dello Spiegel: "*Britain is important to be sure. But the choice between a more democratic EU and Britain's continued membership is clear. Europe must choose democracy*".

6. Una proposta europea da parte dell'Italia

Rispetto all'esigenza di procedere alla ristrutturazione dell'industria europea della difesa, implicita nell'allora progetto di fusione BAE-Airbus, l'Italia potrebbe avanzare una proposta ai principali partner europei, coerente con l'obiettivo di rafforzare l'integrazione, anche sul terreno della politica di sicurezza, tra i paesi dell'eurozona *plus*, e che si colloca nel quadro delle "quattro unioni": bancaria, fiscale, economica e, soprattutto, politica³⁸.

L'idea sarebbe quella di apportare in Airbus Group la partecipazione che il Ministero dell'economia e delle finanze possiede in Finmeccanica in cambio di una partecipazione nello stesso Airbus³⁹. L'iniziativa potrebbe concretizzarsi seguendo due strade, una più diretta e la seconda con un passaggio intermedio. La prima ipotesi consisterebbe nella cessione della partecipazione in Finmeccanica ad Airbus in cambio di una quota di partecipazione che potrebbe collocarsi tra quella spagnola (5,38%) e quella francese (13,48%) e tedesca (10,09%, più il 3,68% di Daimler). In questo caso la partecipazione in Airbus farebbe capo al Ministero dell'economia e delle finanze. La seconda ipotesi potrebbe prevedere un passaggio intermedio, dato dalla cessione della partecipazione in Finmeccanica alla Cassa depositi e prestiti. In un secondo tempo, sarebbe quest'ultima a cedere la partecipazione in Finmeccanica in cambio della quota in Airbus. Il vantaggio di questa seconda ipotesi è quello di contribuire alla riduzione del debito pubblico italiano. Inoltre, poiché Finmeccanica ha ricavi per circa 16 miliardi di euro, un'intesa Airbus-Finmeccanica consentirebbe al nuovo gruppo di superare i ricavi del leader mondiale Boeing (75 miliardi, contro 65) proponendosi come il nuovo capofila mondiale del settore. Inoltre, siccome i ricavi Finmeccanica provengono in gran misura dal settore della difesa (60%), il nuovo gruppo, nel settore militare, avrebbe ricavi pari a quelli dell'inglese BAE, attuale leader europeo, un portafoglio prodotti bilanciato e volumi produttivi che consentirebbero un rapporto più equilibrato con il cliente USA che continuerebbe a restare un importante punto di riferimento, senza esserne condizionati.

Per avere un'idea dell'ordine di grandezza dei valori ai quali la

³⁸ Herman Van Rompuy, *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, 5 dicembre 2012.

³⁹ Resta da valutare il rischio di dover lanciare un'OPA sul 100% del capitale Finmeccanica, anche nel caso si ceda una quota di poco inferiore alla soglia che la farebbe scattare (30%).

transazione potrebbe avvenire, pur tenendo conto che il mercato sta sottovalutando il valore di Finmeccanica, si può fare riferimento ad un recente *merger* di rilievo, nel settore aeronautico, e che ha avuto come protagonista proprio Finmeccanica. Quest'ultima, a fine 2008, ha acquistato l'americana *DRS Technologies* e l'ha valutata circa tre volte il patrimonio netto, anche se da molti considerato eccessivo. Se questo fosse l'indicatore utilizzato anche per valutare Finmeccanica, l'azienda italiana potrebbe valere circa 10 miliardi di euro e la quota oggi posseduta dal Tesoro circa 3 miliardi, nella seconda ipotesi prospettata, potrebbe essere la dimensione del contributo alla riduzione del debito pubblico italiano. Con un ulteriore vantaggio: Finmeccanica, apportata ad Airbus, potrebbe essere trasformata da un superato concetto di partecipazione strategica *nazionale* in un'attiva partecipazione strategica *europea*. Questa proposta, però, avrebbe senso solo se vi fosse una chiara scelta da parte degli altri paesi europei, ed in particolare da parte della Francia, sul fatto che i passi verso una difesa unica europea debbano avvenire prioritariamente tra i paesi dell'eurozona e tra quelli disponibili ad aderirvi ma, almeno inizialmente, *senza lo UK*.

7. Conclusioni: promuovere una cooperazione strutturata permanente o un trattato *ad hoc*

Una cosa è certa: fino a che non ci sarà un'unica politica europea estera e di sicurezza, non sarà possibile conseguire quei risparmi che si ritiene possano esservi – *a parità di condizioni* – da un'unica difesa europea. Un'altra cosa è altrettanto certa: sia pure con un'unica difesa europea, non esiste un risparmio *one-off* di 120-130 miliardi di euro, da un anno all'altro e che, oltretutto, lascerebbe l'Europa senza difesa. Forse, non vi è neppure un risparmio di 20 miliardi. Questi risparmi, è bene ricordare, saranno diluiti in un periodo di tempo molto lungo, in quanto le piattaforme hanno una durata di vita che, a seconda del tipo, può raggiungere i trenta o i quarant'anni e la composizione della loro dotazione può essere diversa da paese a paese. Se si dovesse iniziare oggi a pianificare una standardizzazione della produzione di piattaforme su scala europea, per uguagliare quella americana, bisogna pensare ad un arco temporale pluri-decennale. Volendo anticipare, anche solo dell'1% all'anno, l'abbandono delle piattaforme in uso a favore di future piattaforme standardizzate, si rischia di incorrere in un danno economico (non finanziario) ben superiore ai benefici. Infatti, in base ad una stima grossolana, avanzata qui senza pretese di scientificità, ma so-

lo come ordine di grandezza, si può calcolare in circa 1.200 miliardi di euro il valore dei sistemi d'arma in dotazione all'UE ed un *write off* dell'1% annuo è pari, da solo, a 12 miliardi⁴⁰. Non solo, ma vi è anche un problema politico non semplice: all'incirca un terzo delle piattaforme aeree ed un quarto di quelle terrestri in dotazione degli Stati europei sono di produzione americana e, quindi, se si vorrà beneficiare interamente, in quanto economia europea, dei risultati della standardizzazione, occorrerà una forte volontà politica per procedere ad una significativa europeizzazione della produzione di piattaforme.

Questo non significa che, in una fase transitoria, non si possa fare nulla. In alternativa ad un trattato *ad hoc*, come fanno notare il documento sul costo della non-Europa e la Risoluzione del Parlamento europeo del 2013⁴¹, si potrebbe avviare una *cooperazione strutturata permanente* nel settore della difesa. Una decisione che non richiede né un numero minimo di Stati, né un voto unanime del Consiglio europeo. È sufficiente che i paesi europei attualmente impegnati in operazioni di proiezione internazionale, con l'esclusione dello UK, prendano l'iniziativa di mettere a disposizione di un unico "quartier generale operativo permanente", le risorse militari attualmente impegnate all'estero. A livello europeo, dovrebbe essere istituito un Consiglio europeo dei Ministri della difesa, sul modello dell' "eurogruppo", a cui risponderebbe il "quartier generale", che sarebbe altresì posto sotto il controllo del Parlamento europeo. Le forze militari attribuite al "quartier generale europeo" potranno costituire il nucleo attorno al quale costruire progressivamente una forza di sicurezza europea al servizio di una dottrina strategica europea. Poiché le risorse, in termini di uomini, mezzi ed infrastrutture, saranno trasferite dagli Stati partecipanti ad un'istituzione europea, questo può oltretutto essere un modo per ridurre il debito pubblico a loro carico. Questi ultimi, infatti, potranno essere rimborsati dei mezzi ceduti con risorse finanziarie inizialmente raccolte sul mercato dei capitali e garantite, in ipotesi, da un' "imposta europea per la sicurezza". È possibile che, quantomeno inizialmente, la pressione fiscale complessiva non si modifichi o che sia addirittura inferiore, in quanto la maggior imposizione europea sarà compensata da una parallela minor imposizione nazionale e dai risparmi ottenibili a livello eu-

⁴⁰ In base all'ipotesi di una vita tecnico-economica media di trent'anni e in base agli investimenti medi degli ultimi venti anni.

⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulle strutture militari dell'UE: situazione attuale e prospettive future, P7_TA-PROV(2013)0381.

ropeo. Infatti, come visto prima e fino a quando non verrà definita una dottrina strategica europea e che può essere una conferma di quella implicitamente seguita fino ad oggi, una difesa unica europea consentirà di finanziare lo stesso tipo di servizio con minori esborsi finanziari. Resta il problema dell'iniziativa. Si ritiene qui che la responsabilità di assumere un'iniziativa in questa direzione non possa che competere a Francia ed Italia che, tra i paesi dell'eurozona, sono quelli che mettono a disposizione la maggior parte delle risorse militari attualmente impegnate per la gestione dei conflitti extra-europei.

Domenico Moro

UN "MECCANISMO EUROPEO DI SOLIDARIETÀ" PER I CITTADINI EUROPEI*

Il nuovo Parlamento europeo e la nuova Commissione dovranno porsi come obiettivo prioritario della legislatura la seconda delle unioni previste dal Blueprint della Commissione: quella fiscale. Si tratta del passaggio decisivo verso l'unione politica ed economica, e quindi per la costituzione di un primo nucleo federale. Il programma è stato fatto proprio da Juncker e il Consiglio europeo di ottobre potrà essere l'occasione per compiere un primo passo avanti. Con questo documento i federalisti intendono contribuire al dibattito con una proposta per avviare la nascita di un pilastro fiscale europeo.

1. Ad oggi, non si può ancora parlare di un'economia europea come invece si parla di un'economia americana. Il mercato e la moneta, da soli, non danno vita ad un'economia europea, anche se il primo ha svolto un ruolo decisivo nella fase dell'integrazione negativa e la seconda ha consolidato il mercato interno dell'eurozona. In Europa vi sono ancora 28 economie nazionali e solo a partire dalla nascita dell'euro si può cominciare a parlare di strumenti europei di governo per l'eurozona. Quest'ultima, con la crisi economico-finanziaria, ha compiuto importanti passi avanti che l'hanno consolidata istituendo, per la prima volta, dei meccanismi di solidarietà, come il Meccanismo europeo di

* Si tratta di un *Reflection paper* presentato in occasione della riunione della Direzione nazionale del MFE svoltasi a Milano il 20 settembre 2014.

stabilità, le *Outright Monetary Transactions* annunciate dalla BCE e il Fondo di risoluzione bancaria, primo esempio di mutualizzazione dei rischi su scala europea. Queste misure hanno stabilizzato il sistema finanziario e, indirettamente, l'economia reale, ma non sono ancora state approntate misure di solidarietà rivolte ai cittadini europei in quanto tali e autonome politiche europee di crescita. Infatti, come ci insegna l'esperienza degli USA che, con il *New Deal* e il *Social Security Act*, hanno superato la prova della solidarietà tra i cittadini dei diversi Stati, la dimensione *europea* dell'economia si affermerà solo se sarà oggetto di una politica *pubblica* europea, in grado di fornire beni pubblici ai cittadini e *un* indirizzo europeo al sistema economico.

2. Nell'illusoria convinzione che la crescita economica dipenda solo da loro, i governi pensano a misure nazionali, come la richiesta di una maggior flessibilità nell'interpretazione del *Fiscal Compact*; oppure, nel migliore dei casi, ipotizzano interventi europei di grandi dimensioni che nessuno però realizza. Come aveva già sostenuto Tommaso Padoa-Schioppa, all'Europa deve competere la politica della crescita, agli Stati la politica del risanamento. Oggi dobbiamo aggiungere che l'Europa in quanto tale – e non solo gli Stati – deve anche farsi carico delle difficoltà dei cittadini europei più colpiti dalla crisi e sottolineare che *il punto decisivo non è la dimensione degli interventi, bensì la procedura europea da seguire per finanziarli e attivarli e per ristabilire così un clima di fiducia europeo.*

3. Come federalisti riteniamo che l'eurozona *plus*, da un lato, debba dare ai cittadini europei il segnale della solidarietà europea, finanziariamente sostenibile, con l'istituzione di una *Eurozone Unemployment Insurance* e, dall'altro, debba dare il segnale al mercato che c'è una guida anche a capo dell'economia reale e non solo di quella monetaria, promuovendo *direttamente* dei progetti di investimento. Occorrerebbe pertanto istituire un capitolo specifico nel bilancio UE per l'eurozona *plus* denominato *Meccanismo europeo di solidarietà*, al di fuori dei vincoli del Quadro finanziario pluriennale, a cui deve far capo un Fondo distinto per ognuno dei due interventi. La legittimazione del voto europeo di cui gode il nuovo Presidente della Commissione europea, è la base politica di questa rivendicazione.

4. L'esperienza della politica americana di sostegno alla disoccupazione è un utile punto di riferimento. Intanto, essa ci indica che il problema non è l'uniformità della legislazione sociale a livello continentale: negli USA sussistono ben 53 diverse legislazioni statali che peral-

tro differiscono tra loro su punti sostanziali. In secondo luogo, entro certi limiti, non è neppure un problema di dimensione degli stanziamenti a livello federale. Nel 2013, i pagamenti a valere sull'*Unemployment Compensation Fund*, sono stati a carico del governo federale per 5,3 mld. di dollari e per 50,7 mld. a carico degli Stati. Il governo federale americano interviene con misure aggiuntive, gli *Extended Benefit*, quando il tasso di disoccupazione di uno o più Stati supera il 5%. In questo caso, il Tesoro federale copre il 50% del costo addizionale e per un numero limitato di settimane. Nel 2010, anno di massimo esborso di sussidi a favore dei disoccupati, in seguito ad una decisione del Congresso gli USA hanno versato circa 117 mld. di euro, il 60% dei quali a carico del governo federale. Nello stesso anno, i soli governi dell'eurozona hanno pagato 143 mld. di euro di sussidi.

5. Già nel 1975, un rapporto della Commissione europea, *Economic and Monetary Union 1980* (Rapporto Marjolin), aveva sostenuto che la realizzazione dell'UEM avrebbe dovuto prevedere l'istituzione di un sussidio europeo alla disoccupazione, non solo per promuovere l'adesione dei cittadini al progetto europeo, ma anche per attenuare, con misure europee, le conseguenze delle ristrutturazioni aziendali incoraggiate dal mercato interno e dalla moneta unica, i cui costi sarebbero ricaduti unicamente sui singoli Stati nazionali. Tale indicazione è stata ripresa, più recentemente, dal *Blueprint* della Commissione e dal Rapporto del Consiglio europeo su un'autentica unione economico-monetaria. Elemento comune a questi contributi è l'intervento europeo, che deve essere temporaneo e riguardare la disoccupazione a breve termine. L'intervento, attuato dall'eurozona *plus* e costituito da un contributo pro-capite minimo europeo ad integrazione di quello nazionale, avrebbe luogo in due casi: a) un sostegno alla disoccupazione a breve termine dei paesi in cui il suo livello, nei due anni precedenti l'assegnazione del sussidio, abbia superato una determinata soglia, in ipotesi il 10%, che già è il doppio di quella prevista negli USA; b) un sostegno alla disoccupazione dei paesi che sottoscrivono un Piano di riforme. In quest'ultimo caso, qualora il paese interessato non dovesse attuare il Piano, i contributi diverrebbero un prestito da rimborsare. Nel caso in cui un paese si trovasse con un tasso di disoccupazione superiore alla soglia sopra indicata e fosse contemporaneamente oggetto del Piano, i due tipi di intervento si sommerebbero.

6. Per quanto riguarda il finanziamento di questi interventi, in attesa che l'eurozona definisca un regime minimo europeo di assicurazio-

ne contro la disoccupazione e la modalità di finanziamento della quota di contributo di competenza europea, i federalisti propongono che vengano utilizzati i proventi della tassa sulle transazioni finanziarie (TTF). Il loro impiego deve però essere l'esito di una decisione europea, legittimata democraticamente. Occorrerebbe quindi che, su proposta della Commissione, *la ripartizione tra il livello europeo e quello nazionale del gettito della tassa, sia frutto di un voto vincolante, oltre che dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo*. La misura enterebbe in vigore una volta che sia stata approvata dalla maggioranza dei parlamenti degli Stati che rappresentano la maggioranza della popolazione dei paesi partecipanti. Per i paesi che fanno parte dell'eurozona, ma che non hanno aderito alla Direttiva sull'istituzione della TTF, l'adesione a quest'ultima sarà una condizione vincolante per beneficiare dei sussidi alla disoccupazione. Si stima che l'esborso, a seconda delle ipotesi prese in considerazione, sia pari a 5-15 mld. di euro, sensibilmente inferiore al gettito previsto dalla tassa sulle transazioni finanziarie, stimato dalla Commissione europea in 30-35 mld. di euro. *È possibile che l'attuazione di questo meccanismo richieda una modifica dei trattati. Si ritiene tuttavia che la procedura di modifica possa essere quella semplificata, come avvenuto per l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità. Nel caso in cui non si superi lo scoglio dell'unanimità, si seguirà la strada che ha portato all'istituzione del Fiscal Compact, preservando comunque il ruolo appena visto del Parlamento europeo*.

7. La seconda misura è quella dell'avvio di un Piano europeo di investimenti. Perché essa rappresenti un'inversione di tendenza rispetto alle iniziative fino ad ora previste, che sono un compromesso tra priorità nazionali, il Piano deve essere promosso e gestito dalla Commissione in base a priorità europee, per dare al mercato il segnale che l'economia europea è governata da istituzioni europee. Una proposta dei federalisti, coerente con il piano di investimenti annunciato da Juncker, consiste nell'istituzione di un'*Impresa comune europea con il compito di realizzare investimenti in R&S ed i missing links nel settore energetico e una Riserva strategica nel settore del petrolio e del gas sul modello della Strategic Petroleum Reserve americana e cinese*, in modo da promuovere una politica europea di *transizione energetica*. I progetti di investimento dovrebbero promuovere l'attuazione di un'*Unione europea dell'energia* e, quindi, la solidarietà e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dei paesi partecipanti. La maggioranza assoluta (51%) della nuova Impresa comune, così come dei suoi organi sociali, dovrà essere della Commissione europea, in modo che pre-

valga *de iure* e *de facto* l'interesse comune europeo. Del resto, la legittimazione democratica in capo all'attuale Presidente della Commissione, autorizza questa richiesta. Il capitale dell'Impresa comune dovrebbe essere di 10-20 mld. di euro, in modo che, con una leva accettabile – rispetto ai livelli correnti – si possano mobilitare 100-200 mld. di euro. La remunerazione del capitale e il servizio del debito saranno assicurati, come previsto anche dall'Impresa comune “Galileo”, da un canone applicato all'uso delle infrastrutture energetiche. La quota capitale della Commissione sarà finanziata da una parte del gettito della tassa sulle transazioni finanziarie. Anche in questo caso, l'adesione al Piano di investimenti da parte dei paesi che non hanno ancora aderito alla direttiva sulla TTF dovrà richiederne l'adozione. L'avvio dell'Impresa comune nel settore dell'energia non richiede modifiche dei trattati e può essere deciso a maggioranza, mentre il suo finanziamento può richiederne la modifica.

Domenico Moro

L'azione federalista

NOTE SPARSE SULL'INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA*

“Quando si parla di politica non si sa mai bene a che cosa si pensa, perché si parla soprattutto dei fini e ben poco dei mezzi. Per questo facilmente la politica diventa una guerra di parole, dietro alle quali può stare qualunque cosa... Per questo il compito più difficile del rivoluzionario resta proprio quello di usare bene la ragione per dirigere la lotta verso un obiettivo nuovo in un mondo dove le abitudini, i pensieri fatti, i luoghi comuni indirizzano gli uomini verso i vecchi obiettivi”. (Mario Albertini, *Esame tecnico della lotta per l'Europa*, Il Federalista, 1, n. 2, (1959), p. 86 ss.)

La fase storica che stiamo vivendo in Europa conferma l'analisi dei federalisti che l'unione monetaria non è stata, non è e non potrà essere la tappa conclusiva del processo di unificazione europea; ma che, al tempo stesso, essa costituisce un punto di svolta, perché un suo eventuale fallimento segnerebbe in modo irreversibile la fine di tale processo, con il ritorno del nazionalismo e la crisi della democrazia nel nostro continente. L'unione economica e monetaria è dunque il quadro da cui si può, e si deve, partire per costruire l'unione politica federale.

Il fatto che l'unione monetaria, concepita inizialmente come un quadro che coincideva con quello dell'Unione europea (pur prevedendo, per una parte degli Stati, delle deroghe temporanee, in attesa che raggiungessero i requisiti necessari), si sia poi trasformata definitivamente in un sottosistema all'interno dell'UE (a causa della volontà di alcuni Stati di non farne parte), aggiunge tuttavia un'ulteriore difficoltà alla battaglia per il raggiungimento dell'obiettivo federale: quello della necessità di governare (e istituzionalizzare) la *differenziazione* all'interno del quadro dell'Unione.

* Si tratta della relazione svolta il 4 ottobre 2014 dal Segretario Franco Spoltore alla riunione di Segreteria aperta del MFE a Milano.

I problemi creati dal diverso grado di volontà politica degli Stati membri di approfondire la reciproca integrazione risalgono all'ingresso stesso della Gran Bretagna nella Comunità. Ma è con la nascita dell'unione monetaria e con l'avvio del processo di allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale che il problema è diventato di dimensioni tali da costringere l'Unione a cercare di affrontarlo nei trattati in termini istituzionali. Ai fini della battaglia federalista diventa quindi indispensabile innanzitutto chiarire che cosa significa *differenziazione* (e quali diversi tipi di differenziazione si devono prendere in considerazione); e sgombrare il campo dall'ambiguità – e dall'imprecisione – nell'uso e nello sfruttamento, non solo in campo giuridico, ma anche politico, delle diverse forme di differenziazione e di flessibilità previste dal Trattato di Lisbona. Perché è grazie al linguaggio che la mente può organizzare i suoi contenuti in categorie, in idee su cui può basarsi la politica, e tradurre le idee in azioni e fatti; e quindi secondo il linguaggio che si usa, si compiono certi tipi di associazioni piuttosto che altri, non solo tra parole e oggetti del mondo, ma anche tra parole e altre parole o concetti. Partire dall'uso il più controllato e scientifico possibile dei termini che servono alla politica per entrare in contatto con il mondo con l'ambizione di influenzarlo e cambiarlo è per noi da sempre una priorità non solo teorica, ma anche pratica. Per questo bisogna ogni volta avere la pazienza e l'umiltà di imparare l'uso ed il significato dei termini che servono per pensare ed agire, in un certo momento storico, da chi ha la necessaria competenza scientifica ed esperienza nel campo che ci interessa: come in quello dell'esercizio del diritto dell'Unione europea.

I diversi modelli di flessibilità.

Come spiega Giulia Rossolillo nel suo recente studio¹, a partire dal Trattato di Maastricht il dibattito sulla differenziazione nell'ambito dell'Unione europea si è concentrato essenzialmente intorno a due diffe-

¹ Si veda in proposito Giulia Rossolillo, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, Il Federalista, 56, n. 1-2 (2014), p. 9; e, sempre Giulia Rossolillo, *Cooperazione rafforzata e unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, Rivista di Diritto Internazionale, 97, Fasc. 2 (2014), pp. 359-360 (consultabile anche sul sito www.alternativaeuropea.org): "In effetti, se la realizzazione di molti degli obiettivi indicati dalla Commissione e dal Parlamento implica una modifica dei trattati secondo la procedura di cui all'art. 48 TUE, alcuni avanzamenti verso l'obiettivo finale possono essere realizzati – come sottolineano le medesime istituzioni – attraverso l'utilizzo degli strumenti di flessibilità che i trattati mettono già oggi a disposizione.

Per le ragioni sopra esposte, la cooperazione rafforzata non sembra tuttavia costitui-

renti modelli, che riflettono due visioni diverse del processo di integrazione. Il primo, che trova la sua piena espressione nel rapporto Schäuble-Lamers presentato al *Bundestag* dal gruppo parlamentare CDU/CSU nel 1994, concepisce la flessibilità come uno strumento atto a far sì che un gruppo omogeneo di Stati, animato dalla volontà di compiere passi in avanti sulla via dell'integrazione, dia vita a una sorta di nucleo all'interno dell'Unione, e costituisca dunque potenzialmente un'avanguardia, aperta a tutti gli Stati che vogliano parteciparvi, nel processo di integrazione. Il secondo, illustrato tra gli altri dal Primo ministro britannico John Major nel medesimo anno, consiste in un modello

re uno strumento adatto a tal fine. Le numerose condizioni alle quali i trattati subordinano la sua attuazione, unite al fatto che si tratta di una forma di cooperazione aperta a tutti gli Stati membri e non a un gruppo predefinito dal fatto di condividere una moneta, rischiano infatti di trasformarla in un ostacolo sulla via del completamento dell'UEM anziché in un primo passo in detta direzione.

Di tali difficoltà sembrano essere consapevoli anche le istituzioni dell'Unione. La Commissione, nel tentativo di individuare la base giuridica sulla quale lo strumento di convergenza e competitività sopra citato potrebbe fondarsi, fa riferimento in effetti all'art. 136 TFUE, o in alternativa alla possibilità di ricorrere all'art. 352 TFUE 'se necessario mediante cooperazione rafforzata'. Nonostante l'utilizzo della cooperazione rafforzata sia preso in considerazione, tale strumento sembra essere indicato come soluzione di ultima istanza, alla quale l'utilizzo dell'art. 136 TFUE andrebbe preferito. Detta ultima disposizione, se pur fondata su un approccio di carattere intergovernativo, riguarda in effetti unicamente gli Stati senza deroga, e dunque un gruppo di Stati predefinito dal fatto di aver adottato una moneta comune; inoltre, essa sembra imporre a questi ultimi meno vincoli rispetto a quelli al cui rispetto l'instaurazione di una cooperazione rafforzata è subordinata, come dimostrano le disposizioni del Trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità, che su tale disposizione è fondato.

La medesima esigenza di individuare uno strumento di integrazione differenziata che si adatti alle esigenze dell'UEM è fatta propria poi in termini più generali dal Parlamento europeo, laddove esso, dopo aver fatto riferimento, sulla scia della Commissione, all'art. 136 TFUE e all'art. 352 TFUE unito a una cooperazione rafforzata, sottolinea che 'le modifiche dei trattati necessarie per il completamento di un'autentica UEM e l'istituzione di un'Unione di cittadini e di Stati potranno basarsi sugli strumenti, le procedure, le prassi e la filosofia esistenti in materia di integrazione differenziata, *migliorandone l'efficacia e la coerenza*', mettendo in luce in questo modo la necessità che vengano posti in essere specifici meccanismi di flessibilità per gli Stati facenti parte della zona euro.

In effetti, per evitare che il completamento dell'Unione economica e monetaria si realizzi attraverso la stipulazione di un trattato tra gli Stati partecipanti alla moneta unica esterno alla cornice dell'Unione, è auspicabile che in sede di revisione dei Trattati si preveda – attraverso una modifica dell'art. 136 TFUE che lo renda applicabile ad ipotesi ulteriori rispetto al coordinamento delle politiche economiche, o attraverso la previsione di un nuovo meccanismo *ad hoc*, che potrebbe ispirarsi all'art. 46 del progetto Herman – una clausola che consenta in via generale agli Stati senza deroga di procedere verso quell'unione fiscale, di bilancio ed economica ormai essenziale per la sopravvivenza della moneta unica".

Su questo tema sono interessanti anche le riflessioni svolte da Thierry Chopin, *Riformare l'Unione europea: con o senza revisione dei trattati?*, Il Federalista, 56, n. 3 (2014).

per così dire di Unione europea *à la carte*, dal momento che la flessibilità viene concepita come uno strumento che consente ad ogni Stato membro di scegliere, per ogni singola materia, se cooperare più strettamente con gli altri Stati o se sottrarsi a forme di integrazione più avanzata².

Il primo modello presuppone che il gruppo di Stati interessato dalla differenziazione sia sempre il medesimo, se pur aperto all'ingresso di altri membri, e sia dotato di una certa autonomia di azione rispetto agli Stati membri esterni ad esso; il secondo, al contrario, lungi dal fondarsi sull'idea di dar vita a una sorta di sottosistema all'interno dell'Unione, sembra piuttosto essere animato esclusivamente dall'intenzione di renderne più efficienti i meccanismi decisionali, per aggirare il diritto di veto da parte di uno o più Stati su singole materie specifiche.

Questo dibattito, sviluppatosi in particolare nel corso della negoziazione del Trattato di Amsterdam, ha di fatto visto prevalere il secondo modello, date le caratteristiche con cui sono state concepite e definite le cooperazioni rafforzate: queste riguardano gruppi di Stati di volta in volta differenti e non si riferiscono dunque a un medesimo gruppo di Stati predefinito; devono essere autorizzate dal Consiglio e possono essere realizzate solo in ultima istanza, e dunque solo dopo che si sia esperito il tentativo di trovare un accordo tra tutti e 28 gli Stati membri; non possono andare al di là degli ambiti di competenza dell'Unione, e quindi non si possono spingere in settori nuovi; devono mantenere intatta la struttura istituzionale della stessa, e dunque non possono dar vita a nuovi organi. Si tratta di caratteristiche, rimaste inalterate anche nel Trattato di Lisbona – che pure ne ha facilitato l'utilizzo, eliminando il cosiddetto “freno di emergenza” (una sorta di diritto

² Una strategia quest'ultima enunciata a chiare lettere dal governo britannico dopo la fine dell'esperienza fatta con la Signora Thatcher, alla quale era stato rimproverato dal suo stesso partito di non aver servito al meglio la ragion di Stato di Londra opponendosi in modo aperto ad ogni sviluppo unitario sul continente europeo, anziché influenzarlo negativamente dall'interno. Come ricordano i consiglieri politici di John Major dell'epoca, Sarah Hoog e Stephen Hill, dopo i No pronunciati dalla Signora Thatcher, l'obiettivo della Gran Bretagna agli inizi degli anni Novanta era tornato ad essere quello di stare al centro dell'Europa (*Heart of Europe* era diventato il manifesto del partito conservatore) perché, nelle parole del nuovo Primo ministro britannico, “We can't go on as we were in terms of Europe: we should be at the centre of Europe if we are going to properly protect our interests... But being in the centre of Europe doesn't mean we've sold out, doesn't mean we've suddenly become Europhiles and adopt every fetish that emerges from the European Commission. Of course not... What it does mean is that we are in a better position to influence the way in which Europe goes” (Conservative party conference, 11 October 1991).

di veto) – che le rendono più adatte a costituire uno strumento volto ad aggirare lo scoglio dell’unanimità in alcune materie che a dar luogo a un sottosistema nell’ambito dell’Unione europea³.

La prova *a contrario* è fornita anche dal fatto che, se gli Stati membri avessero voluto accogliere un modello di integrazione differenziata che consentisse la formazione nell’ambito dell’Unione di un nucleo di Stati più integrato, essi avrebbero inserito nei trattati disposizioni molto più simili a quelle contenute nel progetto di costituzione dell’Unione europea presentato al Parlamento europeo dalla Commissione istituzionale nel 1994 (il c.d. progetto Herman), che invece si basava sul modello di flessibilità della costituzione di un gruppo più integrato di Stati all’interno dell’Unione e conteneva le disposizioni necessarie a tale scopo.

Per quanto riguarda l’Unione monetaria, invece, i redattori del Trattato di Maastricht sembrano essersi ispirati a questo modello della flessibilità pensata per un gruppo stabile di Stati in grado di andare “più avanti e più lontano” degli altri. La ragione di tale scelta è in gran parte legata al fatto che la flessibilità pensata per l’unione monetaria, come già si accennava all’inizio, avrebbe dovuto essere *temporanea* (mentre le cooperazioni rafforzate sono pensate come *permanenti*); e questo spiega anche la ragione per la quale l’UEM rappresenta una deroga al principio di unità istituzionale al quale la cooperazione rafforzata deve invece attenersi: le istituzioni create per la gestione della politica monetaria avrebbero in futuro coinvolto tutti gli Stati membri dell’Unione europea e dunque l’unità istituzionale si sarebbe ricomposta. Divenuto chiaro negli anni che alcuni Stati non avrebbero mai rinunciato alla loro sovranità monetaria, e dunque che la terza fase dell’UEM non avrebbe coinvolto tutti gli Stati membri, la tendenza alla creazione di una struttura istituzionale propria della zona euro si è peraltro accentuata (nascita dell’eurogruppo, istituzione del MES, questioni poste dal *Blueprint* del 2012 della Commissione europea e da comunicazioni successive oltre che dalla risoluzione del PE del dicembre del 2013).

³ In questa sede, volendo affrontare soprattutto gli aspetti dell’unificazione più strettamente collegati alle possibilità di fare l’unione a partire dall’UEM, non si parlerà della specifica cooperazione rafforzata prevista per la politica estera – che a sua volta si distingue per possibilità di avvio e funzionamento da quella strutturata in campo militare. Entrambi questi tipi di cooperazione non collegate tra loro, si possono collocare infatti in una logica ancora intergovernativa.

Riflessioni sul piano politico.

A seguito delle indicazioni sul completamento dell'Unione monetaria contenute nel *Blueprint* della Commissione e nel documento dei quattro Presidenti, non ci sono più scuse riguardo a ciò che è necessario fare per realizzare l'unione economica e politica dell'eurozona. Ma a tutt'oggi non c'è la volontà di implementare in tempi certi la *road map* delle quattro unioni, né c'è sul tappeto alcun progetto coerente per sciogliere i nodi dell'unione fiscale (ormai riconosciuto come il primo passo necessario per avviare il percorso di consolidamento/completamento dell'UEM) e del suo controllo democratico – senza i quali, in prospettiva e di fronte alle sfide interne e mondiali, l'eurozona non ha alcuna consistenza e credibilità.

Il problema è che ogni forma di cooperazione fra Stati, una volta esaurita la spinta a creare le condizioni minime per instaurare e rafforzare la fiducia reciproca fra di essi, se non rientra nella logica di preparare trasferimenti significativi di potere, finisce col ridursi ad un *modus vivendi* per conservare la sovranità a livello nazionale in un classico quadro di collaborazione internazionale. Per i federalisti non si tratta di nulla di nuovo. È l'insegnamento di Kant e del suo *Progetto di pace perpetua*: gli articoli preliminari non servono ad instaurare una organizzazione della pace se non hanno come obiettivo quelli definitivi per instaurare la pace tra gli Stati. Alle stesse conclusioni sarebbe giunto Kenneth Wheare riflettendo sulla natura “costituzionale” del *Commonwealth*, i cui membri, optando all'inizio del secolo scorso per uno sviluppo istituzionale della loro comunità di Stati incentrato sulla cooperazione volontaria permanente, avevano implicitamente escluso ogni prospettiva di evoluzione in senso federale⁴.

⁴ Kenneth C. Wheare, *The Constitutional Structure of the Commonwealth*, London, Oxford University Press, 1963, pp.128-129 e 135-136: “The members of the Commonwealth declared in the Report of the Imperial Conference in 1926 that “free co-operation is its instrument”. This statement is as true today as it was in 1926. It should be remembered that this instrument is not that which Lionel Curtis (1916) favoured when he advocated the idea and adopted the name of a “Commonwealth”. His aim was federation, and the instrument of a federation is a government with power to decide and to execute in matters of common concern. Co-operation falls far short of government. When federation was rejected, however, co-operation between sovereign, independent states was the most that could be expected... When the Members of the Commonwealth in 1926 chose free co-operation as their instrument, they were rejecting two methods of achieving co-ordination or common action which were conceivable. One had already been used and was available – action through the parliament and government of the United Kingdom. Members could have decided that they would meet together and decide upon a common

Non è un caso, per venire ai nostri temi e problemi, che per creare la moneta europea, cioè per trasferire un cruciale potere nazionale pur senza fare un nuovo Stato, negli anni Novanta gli europei abbiano dovuto andare al di là della logica della cooperazione: superando gli accordi dello SME maturati nel decennio precedente, e andando ad incidere su un fattore cruciale nella vita degli individui e degli Stati: l'esercizio della sovranità monetaria. Il MFE, come testimoniano i documenti dell'epoca, sostenne l'ingresso dell'Italia nello SME e l'entrata in vigore degli accordi per lo SME – che erano di tipo intergovernativo – proprio in quanto contenevano gli elementi per preparare la transizione all'unione monetaria, rendendo esplicito che la moneta la si sarebbe prima o poi dovuta fare con un salto⁵. Fatto questo che anche il-

line of action and that this line would be carried through by the government or parliament of the United Kingdom. On the other hand was the alternative of a federal government, in which each Member would have been represented, and through whose executive and legislature decisions would have been carried out. Neither alternative was acceptable, for it conflicted with the decision and determination of each Member to be independent and sovereign and to carry out its decisions through its own government and parliament...

When we consider co-operation in the Commonwealth, therefore, we start from the position that there is an obligation to communicate and consult, but there is no obligation beyond that. What is more there is no obligation to agree, or to refrain from action if other dis-agree; there is no veto. The development of institutions of co-operation within the Commonwealth has therefore been determined by these principles, that communication and consultation must be made full and effective, but that no obligation to go beyond this point could be undertaken. Wherever it seemed likely, in particular, that a Member government could be committed to any policy by the action of another Member, action was taken to make sure that no such consequences could occur”.

⁵ Si legga in proposito Mario Albertini, *Rapporto al Comitato federale dell'UEF del 10-11 giugno 1978*, Il Federalista 20, n. 2-3 (1978), p. 111. In particolare il passaggio in cui si legge: “Bisogna sapere fin d'ora che il vero scopo di qualsiasi preunione – o di qualunque altro passo preliminare – è solo quello di determinare una situazione nella quale siano caduti gli alibi, teorici e pratici dei contrari, e nella quale sia che nessun vero ostacolo, salvo la cattiva volontà, impedisce di creare subito la moneta europea. In ogni altro caso non avremo mai la moneta europea, con le conseguenze immaginabili”; e il passaggio della risoluzione della Direzione nazionale MFE dell'8 luglio 1978, Il Federalista 20, n. 2-3 (1978), p. 128: “Gli orientamenti emersi a Brema [il Vertice che confermò la volontà di instaurare lo SME, ndr] sono molto importanti. Per la prima volta si profila la possibilità della messa in comune di una parte sostanziale delle riserve, della creazione di una moneta europea parallela, e della realizzazione di un Fondo monetario europeo. Se questi orientamenti fossero concepiti come un punto di arrivo sarebbero destinati al fallimento perché non si può avere un'area europea di stabilità monetaria equilibrata e duratura senza creare la moneta europea; se concepiti invece come un punto di partenza, che ha la sua base politica nel fatto nuovo del voto europeo, possono costituire il cambiamento radicale di cui l'Europa ha bisogno per la ripresa del processo unitario, processo al quale l'Italia deve partecipare senz'altro per non sancire in modo definitivo il suo distacco dall'Europa. È decisivo a questo riguardo che si sappia quale deve essere il termine del processo avviato in Europa, e che cosa si deve fare in ogni nazione per so-

lustri studiosi dell'epoca, come W.M. Corden, pur non partendo da punti di vista federalisti, avevano saputo mettere in evidenza (in *Inflation, Exchange Rate and the World Economy*, Oxford, 1977). Il collegamento tra il progetto di unione monetaria e quello di unione politica, almeno fino alla prima metà degli anni Novanta, era poi molto più presente alla classe politica di quanto non si voglia far credere oggi, come dimostrano i diversi interventi a proposito dell'indispensabile legame moneta-federazione fatti da leader come Kohl e Ciampi.

La nuova dinamica del processo europeo.

Come abbiamo già detto, l'Unione economica e monetaria è nata come una differenziazione temporanea, che però ha assunto i caratteri della permanenza nell'ambito dell'Unione europea: in prospettiva tutti i paesi membri avrebbero dovuto – dovrebbero – entrare a farne parte, ma è ormai evidente che ciò non potrà accadere nel prevedibile futuro. Questo spiega perché, col passare del tempo, per agire e sopravvivere, questa unione differenziata non avrebbe potuto funzionare, e non funzionerebbe più, senza continue deroghe al principio dell'unità istituzionale. E questo aspetto della vita della moneta europea è diventato così importante per la tenuta non solo dell'eurozona, ma anche di paesi le cui economie sono ad essa collegata, da depotenziare enormemente la strategia frenante della Gran Bretagna: semplicemente il rafforzamento istituzionale dell'eurozona è ormai nell'interesse anche di Londra.

È così che si spiega quanto è successo negli ultimi tre anni in termini di modifiche dei trattati, nuovi trattati, introduzione di nuove istituzioni ed organismi, azione della BCE, crescente autoesclusione della Gran Bretagna da eventuali nuovi approfondimenti.

Ed è per questo che le cooperazioni rafforzate, che hanno trovato scarsissima applicazione, e in settori non cruciali dell'esercizio della sovranità nazionale, non sono state in alcun modo determinanti per gestire le emergenze della crisi prima e non appaiono determinanti adesso per definire il nuovo quadro istituzionale. Esse si rivelano per quello che sono: degli strumenti per consentire l'attivazione di differenziazioni sì permanenti, ma solo su singole politiche settoriali che restano aperte alla partecipazione di tutti gli Stati membri, anche di quelli che

stenerlo. In Europa si tratta di stabilire con chiarezza, sin da ora, l'obiettivo della moneta europea e la data della sua creazione, allo scopo di orientare le aspettative degli operatori economici, sociali e politici, e di fornire così una base di potere alla transizione..."

potenzialmente le vorrebbero sabotare. Sono, di fatto, il punto di convergenza della volontà e degli interessi sia dei paesi che avrebbero voluto aggirare lo scoglio dell'unanimità per procedere più speditamente – ma senza cedere sovranità –; sia dei molti che non volevano che si consolidasse il principio della differenziazione istituzionale introdotto con l'UEM; sia infine di quelli, come la Gran Bretagna, che volevano continuare ad esercitare la propria influenza per frenare qualsiasi accelerazione federale dall'interno delle istituzioni europee, senza essere nuovamente spinti all'esterno del quadro. Concepite per mantenere l'unità istituzionale del quadro dell'Unione senza sciogliere il nodo della sovranità in campi cruciali, lasciano agli Stati, sia a quelli che vi partecipano, sia a quelli che non vi partecipano, ampi margini per aggirarle, e non si pongono nell'ottica di costruire sottoinsiemi istituzionali omogenei nell'Unione europea. Attraverso esse resta infatti sempre possibile per ciascuno Stato denunciare, sulla base dei trattati (art. 327), l'incidenza indebita sulle proprie politiche nazionali delle politiche promosse nell'ambito di una cooperazione rafforzata. Per esempio, nel caso dell'avvio di eventuali cooperazioni rafforzate in campo fiscale, cioè nel campo cruciale in cui oggi si gioca la partita dell'unione, tutti i Parlamentari europei resterebbero tenuti a votare tutti gli atti legislativi, inclusi quelli che riguarderebbero solo i paesi che condividono la stessa moneta. E da parte loro i parlamentari europei eletti nei paesi dell'eurozona, in base agli attuali trattati, continuerebbero a non poter comunque decidere modifiche delle regole dell'Unione applicabili solo per l'area euro senza il coinvolgimento dei tutti gli altri parlamentari. Anche per differenziare le regole di voto occorrerebbe quindi una modifica dei trattati (semplificata attraverso un nuovo intervento sull'art. 136 oppure attraverso modifiche di qualche protocollo; oppure con una profonda modifica), e/o un nuovo trattato e una Convenzione⁶.

⁶ Il problema era del resto già ben chiaro nella metà degli anni Novanta, sia a livello di governi (Karl Lamers e Wolfgang Schäuble, *More Integration Is Still the Right Goal for Europe*, Financial Times, 31 August 2014; sia nell'ambito del Parlamento europeo, come si evince dal progetto (non approvato) collegato al Rapporto Herman, *Resolution on the Constitution of the European Union*, 10 February 1994, in cui si prevedeva:

“Articolo 46: norme finali

Gli Stati membri che vogliono, possono adottare tra loro norme che consentano loro 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.

Quali strumenti per avanzare sulla via dell'unione?

Per individuare – quando sarà il momento opportuno, ma comunque durante questa legislatura europea – quali strumenti utilizzare per avanzare, occorre ancora una volta ricordare quali sono i due punti fermi, che costituiscono tuttora i principali punti di riferimento dell'azione dei governi e delle istituzioni europee nell'affrontare e gestire la crisi. Il primo di questi punti, come si diceva, è costituito dal traguardo delle quattro unioni, che si configurano sempre più come lo sbocco istituzionale differenziato dell'UEM. Il secondo punto è invece rappresentato dalla necessità di dotare l'eurozona di una capacità fiscale (con tutto quello che ciò implica in termini di creazione di un bilancio/fondo *ad hoc* ad essa collegata e di legittimità democratica). È in questa prospettiva che diventa possibile la battaglia :

- per trasferire parte della sovranità nazionale a livello europeo (come ha chiesto il Presidente della BCE Mario Draghi⁷);
- per sciogliere il nodo della legittimità democratica del Parlamento europeo nell'ambito della differenziazione dell'integrazione⁸.

Il dibattito su questi temi è molto avanzato a livello europeo, sia tra alcuni responsabili di governo (Schäuble), sia in alcuni *think tanks*, come il Gruppo Eiffel e l'Egmont Institute⁹.

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 mio).

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 Spinelli sull'Unione europea del 1984 aveva previsto una maggioranza di due-terzi, *ndr*]. 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”.

⁷ Mario Draghi, *Memorial Lecture in Honour of Tommaso Padoa Schioppa*, London, July 9, 2014.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui problemi di una governance a più livelli dell'Unione europea (2012/2078(INI)).

⁹ A questo proposito sono interessanti le osservazioni fatte dall'ex-rappresentante del governo belga presso l'Unione europea, Philippe de Schoutheete, nel presentare un corposo studio dell'Egmont Institute pubblicato in *Studia Diplomatica*, 66, n. 3 (2013). Nonché le considerazioni di Stijn Verhelst, sempre dell'Egmont Institute, svolte in studi dal titolo eloquente, come: *Variable Geometry Union: How Differentiated Integration Is Shaping the EU, The Sense and Nonsense of Eurozone-specific Parliamentary Scrutiny, A Eurozone Subcommittee in the European Parliament: High Hopes, Low Results?* Reperibili attraverso i links:

Per questo i militanti e le sezioni del MFE devono darsi gli strumenti teorici e tecnici per approfondire la comprensione della natura di questo dibattito, per cercare di contribuire ai vari livelli a fare chiarezza su fini e mezzi, sapendo che:

- il futuro non dipende dai soli trattati dell’Unione (la soluzione della crisi del debito sovrano è stata perseguita ed attuata al di fuori di essi);
- il funzionamento dell’UEM non può basarsi sull’unitarietà istituzionale a livello europeo (gli organi della BCE, del MES, e lo stesso Eurogruppo agiscono senza il coinvolgimento di tutti gli Stati);
- il consolidamento nel corso degli ultimi vent’anni della partecipazione degli Stati all’UEM a diverso titolo (senza deroghe, con deroga o con uno statuto speciale), insieme al processo di allargamento, ha reso indispensabile perseguire l’approfondimento istituzionale attraverso una differenziazione forte nell’ambito dell’Unione.

Lo sviluppo della Campagna per la federazione europea.

Le linee guida decise dal Congresso e la collaborazione con l’UEF, la JEF ed il Movimento europeo costituiscono i canali privilegiati per tradurre in fatti le analisi. Linee guida che, è bene ricordarlo, fanno riferimento proprio ai temi ed alle sfide sul tappeto:

- all’unione federale a partire dall’eurozona, per quanto riguarda il fine da perseguire in questa fase storica;
- alla realizzazione di un bilancio *ad hoc* dell’eurozona finanziato con risorse fiscali proprie e sottoposto al controllo democratico da parte dei parlamentari dell’eurozona, per quanto riguarda i mezzi;
- alla convocazione di una Convenzione costituente 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, per quanto riguarda il metodo di coinvolgimento dei cittadini e dei loro rappresentanti nelle istituzioni nazionali ed europee.

Infine, proprio perché in questa fase il problema dell’azione non può ridursi semplicisticamente alla scelta tra agire dentro o fuori i trattati; tra promuovere oppure no specifiche cooperazioni; tra convocare senza o con mandato una convenzione, occorre essere pronti a propor-

http://www.egmontinstitute.be/publication_article/vol-lxvi-issue-3-2013-variable-geometry-union-how-differentiated-integration-is-shaping-the-eu/

http://www.uaces.org/documents/papers/1401/verhelst_s.pdf

http://www.egmontinstitute.be/publication_article/a-beginners-guide-to-differentiated-integration-in-the-eu/

re e sfruttare tutti i mezzi che possono legare Stati, governi ed istituzioni ad impegni precisi per trasferire a livello europeo parte del potere nazionale in campo fiscale, e a farlo entro scadenze certe, definendo modi e tempi della transizione all'unione. Transizione che, visti gli effetti e le conseguenze della crisi, dovrà essere breve e con la consapevolezza che questo processo dovrà essere accompagnato da una azione capillare per cercare di far maturare nella classe politica e nella società una diffusa volontà e coscienza della necessità di procedere verso l'unione federale. Perché senza questa maturazione, non ci sarà alcun Trattato (nuovo, vecchio o riformato), patto o cooperazione, Convenzione o mobilitazione, che di per sé potrà far uscire l'Europa dall'impasse. E sapendo che il MFE in quanto tale ha una responsabilità maggiore rispetto alle altre sezioni nazionali dell'UEF, perché viviamo e agiamo in un paese, l'Italia, cruciale per lo sviluppo politico ed economico dell'Europa¹⁰.

E sapendo anche che nella partita che si è aperta sul terreno del consolidamento dell'unione monetaria in una unione, è ormai in gioco, forse per l'ultima volta come protagonisti per gli europei, oltre al destino dell'Europa e a quello dell'Italia, anche parte di quello mondiale.

IL FEDERALISMO COME NUOVO COMPORTAMENTO POLITICO*

Il processo di unificazione europea è il primo tentativo, nella storia dell'umanità, di costruire *democraticamente* un potere *sovranzionale*.

Gli unici precedenti storici cui ci si può richiamare, ma con profonde e sostanziali differenze, sono quello della nascita degli Stati Uniti d'America sul piano istituzionale, e quello del Risorgimento italiano per quanto riguarda l'intervento di una forza di ispirazione democratica esterna al potere. Ma, fatte salve queste due parziali eccezioni, la politica è sempre stata l'arte della conquista del potere e/o l'arte di go-

¹⁰ Wolfgang Münchau, "Italy Debt Burden Is a Problem for Us All", *Financial Times*, 21 settembre 2014.

* Schema della relazione tenuta il 4 settembre 2014 al XXXIII Seminario federalista "Il federalismo in Europa e nel mondo. Dall'Unione monetaria agli Stati Uniti d'Europa" organizzato dall'Istituto Spinelli sull'isola di Ventotene.

vernare. Questo è vero anche per la politica rivoluzionaria che, anche laddove si proponeva di cambiare il regime, ha sempre avuto come obiettivo quello di conquistare il potere esistente utilizzando gli strumenti *normali* del voto e/o della violenza.

La radicale novità del processo europeo è invece quella di non coincidere con una battaglia per conquistare un potere, bensì di avere come obiettivo la nascita di un potere che ancora non esiste e che deve unificare poteri statali dalla fortissima identità politica e storica; e deve farlo *democraticamente*, portando quegli stessi poteri a cedere sovranità e a trasferirla ad un potere statale comune. Gli strumenti normali della politica (voto o violenza), quindi, non servono; e le forme finora sperimentate della vita politica non possono avere un ruolo propulsivo. Infatti, così come il corso normale della vita politica non presenta processi di fusione/unificazione di più Stati, ma solo l'evoluzione degli Stati stessi e delle loro relazioni, così la partecipazione alla vita politica, da parte delle forze politiche, si organizza nel quadro del potere esistente, dove si esercita la sovranità, contribuendo al consolidamento di tale potere e non al suo superamento.

Tutto questo fa sì che la forza rivoluzionaria che si fa carico della battaglia per la nascita della Federazione europea debba avere caratteristiche del tutto particolari ("il nuovo modo di fare politica" teorizzato da Albertini); come scrive Spinelli già nel Manifesto di Ventotene del '41, "poiché sarà l'ora di opere nuove, sarà anche l'ora di uomini nuovi: del MOVIMENTO PER L'EUROPA LIBERA ED UNITA".

Prima di analizzare quali debbano essere le caratteristiche di questa nuova forza politica, bisogna ancora soffermarsi sulle peculiarità del processo europeo e sulle componenti determinanti per il suo sbocco federale; premettendo che bisogna sempre tenere presente che *non esiste il potere di fare l'Europa e che la conquista di un potere nazionale, poiché dà il consenso in un solo paese, non è un fattore determinante.*

Le condizioni necessarie per lo sviluppo del processo di unificazione europea sono tre: la crisi storica degli Stati nazionali europei; il verificarsi, nel quadro di questa crisi storica, di crisi acute (impasse, situazioni di assoluta impotenza dei poteri nazionali, in cui esiste solo l'alternativa tra il disastro e l'approfondimento dell'integrazione europea – fino alla vera e propria cessione di sovranità); la presenza attiva di una forza federalista autonoma, su scala europea. Questa forza, per

svolgere un ruolo attivo, deve però essere capace: i) di mantenere sul campo l'obiettivo della Federazione europea nei momenti in cui il potere nazionale, anche grazie al livello di integrazione raggiunto tra i paesi europei, sembra essere in grado di governare; ii) di individuare gli obiettivi in grado di far avanzare il processo di unificazione politica dell'Europa, prevedendo il tipo di crisi acuta che si verificherà a causa della parzialità dell'integrazione europea (ossia, quali sono le debolezze nazionali che il livello di integrazione raggiunto non riesce a coprire e che prima o poi esploderanno) e preparando – attraverso campagne politiche che investono i governi, le forze politiche e l'opinione pubblica – le soluzioni politico-istituzionali che gli Stati saranno costretti ad adottare per uscire dall'impasse, nel momento in cui questa si scatenerà; e, nel corso delle crisi acute, avere la lucidità di orientare governi e forze politiche verso la soluzione europea, anche evidenziando il sostegno dell'opinione pubblica; iii) mantenere viva nel dibattito politico, e saper riproporre e difendere, la natura federale, sovranazionale, *statuale* dell'obiettivo europeo.

La forza federalista, per essere tale, deve quindi essere capace di elaborare gli strumenti culturali e politici di cui i governi e le forze politiche avranno bisogno per rispondere alla crisi acuta in cui ciclicamente gli Stati nazionali ricadono a causa dell'esaurirsi della loro capacità politica nella nuova fase storica e nel nuovo quadro mondiale; e deve riuscire a tenerli sul campo nel tempo, finché non maturano le condizioni che permettono ai governi nazionali e alle forze politiche di comprenderne la portata e il valore. A causa dei compiti e della natura nazionali che le caratterizzano, infatti, le classi politiche non sono in grado di pensare autonomamente a tali strumenti. D'altro lato, la forza delle proposte federaliste deriva dal processo e dai fatti: man mano che aumenta l'interdipendenza tra i paesi europei per l'approfondirsi del processo di integrazione, la spinta ad imboccare la soluzione europea diventa più forte, perché l'alternativa nazionale (che sempre, ogni volta, porterebbe con sé la fine del processo europeo) diventa di volta in volta più catastrofica.

Questa spinta che deriva dal processo stesso, tuttavia, non comporta una gradualità in qualche modo scontata dell'avanzamento dell'unità europea. È invece vero che anche nei passaggi parziali, come quelli che abbiamo sperimentato finora, il trasferimento di competenze è il frutto di una battaglia politica il cui esito non è mai stato scontato; e che il trasferimento di sovranità, e la relativa nascita di un potere politico europeo, che ancora non sono avvenuti – e che sono in realtà oggi per la pri-

ma volta, dopo il fallimento della CED, in discussione in Europa – implicano un salto politico-istituzionale che deve essere sostenuto, oltre che dai fattori oggettivi del processo, *anche* dalla volontà politica cosciente del passo che ci si accinge a compiere (come ricorda sempre al governo tedesco la Corte di Karlsruhe).

Dato questo quadro diventano più chiare le caratteristiche che deve avere la forza federalista per poter essere all'altezza del proprio ruolo storico e politico. Quelle più immediate sono legate alla necessità di avere la forma di un movimento e la dimensione europea. La formula del movimento è quella che permette di non collocarsi *tra* i partiti, ma di rimanere esterni al loro quadro, e al quadro della politica nazionale, potendo svolgere la funzione di interlocutore di tutte le forze politiche che possono essere utili alla causa europea. Poiché i federalisti non hanno il potere di agire direttamente per far evolvere il quadro europeo (e non lo ricercano, per definizione, perché nessuna singola forza può averlo, e la strategia deve necessariamente essere diversa), ma dato che, al tempo stesso, i federalisti devono dare a tutte le forze politiche gli strumenti e indicare loro gli obiettivi per portarle ad usare la loro parte di potere nazionale a favore dell'unità europea, la sola formula che funziona è quella di un *movimento politico*, capace di agire esercitando un *potere di iniziativa* per spingere chi detiene il potere ad agire correttamente. Il "potere" dei federalisti è quindi in ultima istanza quello delle loro idee.

La dimensione europea si spiega da sé, in relazione all'obiettivo europeo. E infatti i federalisti sono organizzati su scala europea (il MFE è la sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti, UEF, e la GFE è la sezione nazionale della JEF). Anche se non è semplice far funzionare un'organizzazione politica con caratteristiche sovranazionali e anche se la storia del federalismo europeo organizzato non è sempre stata semplice, e vede anche molte asimmetrie nello sviluppo delle sezioni nazionali, ciò non toglie che la capacità politica ed organizzativa europea dei federalisti sia la più alta mai sperimentata tra le forze politiche democratiche.

Un'altra caratteristica fondamentale dell'organizzazione federalista è il fatto di fondarsi sul lavoro delle sezioni. Anche qui è abbastanza facile intuire la ragione dell'importanza del livello locale: sul piano politico, il confronto a livello locale è la base delle campagne federaliste, proprio perché permette più facilmente di creare legami e di influenza-

re i partiti, ma anche la società civile in tutte le sue diverse componenti, e questa capacità dei federalisti costituisce anche gran parte della base della loro capacità e della loro influenza politiche a livello nazionale e nei confronti dell'europeismo diffuso; mentre sul piano organizzativo interno il gruppo può costituirsi – e il nuovo militante formarsi – solo con la pratica dell'attività politica e del confronto teorico regolari e frequenti. Sono poi questi gruppi che si formano a livello locale a costituire l'ossatura del Movimento.

La struttura del movimento non si limita però a queste prerogative organizzative. La stessa autonomia organizzativa si fonda infatti prima di tutto sulla capacità di essere totalmente autonomi dal quadro di potere nazionale sia sul piano finanziario sia su quello politico-culturale. Sul piano finanziario questo implica l'autofinanziamento a tutti i livelli e il lavoro totalmente volontario dei militanti; e su quello politico-culturale l'aver sviluppato, grazie all'opera di precursore di Altiero Spinelli e di approfondimento teorico di Mario Albertini, una teoria del pensiero federalista come pensiero politico con una propria tradizione culturale, una propria specificità valoriale, una propria visione della storia e un progetto innovativo sul piano istituzionale e politico.

Il riuscire a mettere a fuoco queste caratteristiche, a realizzarle e a far vivere in base ad esse l'organizzazione, è alla radice del grande valore storico dell'esperienza del federalismo organizzato. Come ogni esperienza fortemente innovativa della storia dell'umanità inciderà profondamente sui comportamenti sociali futuri se il progetto cui è associata (nel nostro caso la Federazione europea) avrà successo; in questo caso sarà il riferimento politico, culturale e, per molti aspetti, morale per comprendere e vivere il cambio di paradigma politico che la nascita della Federazione europea affermerà nella storia. Se invece la Federazione europea non vedrà la luce, questa esperienza rimarrà – quanto sotterranea è difficile dirlo – come testimonianza di un impegno nobile e di una visione di progresso, forse recuperabile in futuro, come accaduto ad alcune delle anticipazioni di pensatori e gruppi che non sono riusciti ad affermarsi nel proprio tempo, o forse destinata a perdersi. Non lo sappiamo. L'unica cosa che, come federalisti, sappiamo con certezza, è che non abbiamo alternative al tentativo di cercare di portare avanti al meglio la nostra battaglia.

Alla luce di questa analisi, possiamo fare due riflessioni finali. La storia del processo di unificazione europea ha dimostrato che il ruolo dei

federalisti è stato davvero cruciale nella costruzione europea, che senza la loro azione l'idea federale sarebbe ciclicamente scomparsa dal processo, e non sarebbe stata "disponibile" nel momento in cui la crisi rendeva possibile utilizzarla, da parte dei governi, per orientare la propria azione; e che analisi e strategia del Movimento sono state quasi sempre preveggenti e incisive, anche in riferimento agli sviluppi più recenti del processo. Questo conferma che i federalisti hanno compiuto le scelte fondamentali giuste, e che i limiti che si sono accompagnati a queste loro scelte sono in qualche modo strutturali. Mi riferisco in particolare ai numeri esigui della forza federalista attiva – senza scordare che nel disastro delle forze politiche il MFE è l'unica che vive ininterrottamente da oltre 70 anni e che continua ad attirare giovani desiderosi di dare il proprio contributo nella battaglia per il progresso – e alla sua scarsa, o scarsissima, visibilità mediatica. La natura di avanguardia – inevitabile quando ci si colloca al di fuori del quadro di potere, della sua luce riflessa, dei suoi giochi, della sua influenza e dei suoi finanziamenti – è connaturata alla nostra battaglia e al nostro ruolo, e, al di là dei limiti soggettivi di ciascuno di noi, inevitabile. Di fatto, i federalisti hanno una funzione diversa rispetto alla politica normale, sono *necessariamente* un'altra cosa, e possono essere davvero un elemento cruciale del processo solo nella misura in cui comprendono e accettano questo limite.

La seconda riflessione deriva dalla precedente. Le caratteristiche dell'impegno federalista fanno sì che si debba accompagnare ad un atteggiamento morale molto solido. Come ricordava Albertini, il primo compito del militante è "uccidere la propria vanità", che impedisce di confrontarsi oggettivamente con la natura del compito rivoluzionario che la forza federalista deve svolgere. È in realtà una lezione che vale in generale nella vita, ma nella politica federalista diventa decisiva: non si possono avere la pazienza e la perseveranza che la battaglia federalista per l'Europa necessita se si lascia che il desiderio di mettersi in evidenza abbia la meglio su di noi. La militanza federalista deve quindi sforzarsi di essere anche, e forse prima di tutto, un esercizio morale, che si riflette anche nella struttura dei rapporti all'interno del Movimento. Il gruppo federalista funziona al meglio se, e solo se, questo atteggiamento di uguale partecipazione ad una causa comune, che costituisce per tutti il punto di riferimento ed impedisce il formarsi di gerarchie e di leadership nel senso tradizionale, vale nella testa e nel comportamento di tutti, a partire dal dibattito e dal confronto di idee, che devono essere totalmente liberi; cioè affrontati con spirito razionale e costruttivo, e mai usati per cercare di emergere. In questa ottica le stes-

se cariche organizzative diventano espressione di responsabilità temporanee, necessarie per garantire la divisione dei compiti a rotazione e per il funzionamento dell'organizzazione, ma non hanno mai carattere personale. Non a caso nel MFE sono sempre espressione di una sezione e di un gruppo, e mai responsabilità individuali.

Date queste particolari prerogative dell'organizzazione e dell'impegno federalista, per dare un senso alla propria scelta politica la domanda alla quale ogni militante deve cercare di dare una risposta riguarda ancora una volta il valore ed il futuro dell' "eccezionalità" di tale esperienza: se l'obiettivo della Federazione europea verrà raggiunto e quindi il ruolo rivoluzionario del federalismo organizzato si esaurirà, al di là delle battaglie che saranno ancora importanti per consolidare il quadro europeo, e al di là del valore che assumerà la cultura politica federalista, questa concezione dell'impegno politico che ha accompagnato la battaglia federalista esaurirà a sua volta la propria funzione o potrà diventare un riferimento importante per la politica del XXI secolo?

La politica nell'era post-industriale è, e sarà, caratterizzata dalla fine della divisione della società in classi organizzabili e portatrici di interessi che, pur essendo specifici, hanno coinciso anche con il progresso dell'intera comunità. Questo è stato valido per l'alta borghesia che, pur perseguendo innanzitutto i propri interessi, ha combattuto per l'affermazione delle prime libertà fondamentali contro l'assolutismo; e lo è stato per le battaglie democratiche della media borghesia e per quelle sociali del proletariato. È la fine di questo paradigma – paradigma che ha guidato la politica moderna fino al recente passato e che si è esaurito perché, con l'evoluzione del modo di produzione industriale e con il passaggio, in corso, al modello post-industriale legato all'affermarsi delle nuove tecnologie, è cambiata radicalmente la composizione della società – che spiega in larga parte la crisi dei partiti tradizionali, i quali sono nati e hanno sviluppato sia la loro organizzazione, sia la loro azione politica, come espressioni delle vecchie classi sociali. Oggi, invece, ci si deve confrontare con una società atomizzata (e il processo sembra profondo e strutturale, legato ai radicali cambiamenti del mondo produttivo, i quali comportano una strutturale "individualizzazione" della società – ossia la tendenziale scomparsa di identità precostituite di appartenenza a tutti i livelli, nella sfera della produzione e dell'economia, fino alla sfera privata); una società in cui il progresso non coincide più con la difesa degli interessi specifici, perché,

se individuali, troppo parcellizzati e se di gruppo, troppo corporativi e particolari, nel senso negativo del termine. Una società, pertanto, che deve affrontare il problema di promuovere l'impegno politico dei cittadini non più come difesa dei propri interessi, ma nell'ottica del perseguimento del bene comune, e quindi su una base fortemente etica. Diventa così cruciale trovare le formule organizzative capaci di promuovere e valorizzare questo nuovo atteggiamento.

Oggi, in fase di crisi e cambiamento, la politica non riesce ancora a rispondere a questa esigenza, e infatti reagisce a quella che è, nella sostanza, la crisi del sistema democratico ereditato dal passato, rivalutando modelli di democrazia immatura, ossia la leadership carismatica e il rafforzamento, anche personale, di chi guida il potere. Si tratta forse di un passaggio inevitabile, ma che non risponde alla necessità di approfondire la partecipazione consapevole dei cittadini. La democrazia post-industriale non vivrà in questo modo, viceversa dovrà saper individuare e costruire un sistema per rafforzare la coscienza civica e promuovere il contributo democratico di ciascuno; e forse, in questo, l'esperienza dei federalisti potrà tornare utile.

Luisa Trumellini

Trent'anni fa

CULTURA DELLA PACE E CULTURA DELLA GUERRA *

MARIO ALBERTINI

1. *Una premessa sulla questione del metodo. Scienza della politica e realismo politico. La ricerca di un filo conduttore per connettere tra loro i fatti della guerra e quelli della pace.*

Il mio proposito non è quello di esaminare il problema della pace su un piano strettamente scientifico. Quando si considerano i grandi problemi politici, se si pretende di dare una forma rigorosamente scientifica all'esame, si incontrano delle difficoltà insuperabili. Dato lo stato ancora incerto della scienza politica e della sociologia, per conseguire questo scopo bisognerebbe giustificare quasi ogni termine che si usa; ed è evidente che in questo modo non si potrebbe mai tener fermo l'esame su un singolo argomento (come quello della pace o qualunque altro)¹. Mi limiterò dunque per un verso a dire che credo che il problema della pace debba essere esaminato da quattro punti di vista – la man-

* Questo saggio è stato pubblicato su *Il Federalista*, 26, n. 1 (1984), p. 10.

¹ *Il problema della scienza politica.* Il primo problema della scienza della politica è se esiste già o no una scienza della politica (non si spiegherebbe altrimenti lo spazio che la letteratura di questa disciplina dedica all'epistemologia invece che a se stessa). Sembra ragionevole pensare che il nostro tempo sia ancora quello del tentativo della sua fondazione piuttosto che quello della sua normalizzazione (sviluppo cumulativo, applicazioni pratiche ecc.). Non è facile sostenere il contrario con buone ragioni. Ad esempio Sartori, cioè uno studioso che si pone con chiarezza il quesito e dà una risposta affermativa, riconosce tuttavia che "nessun sapere scientifico è mai nato senza aver ordinato e precisato il proprio linguaggio: ché la terminologia fornisce le gambe sulle quali una scienza poi cammina"; e constata che "nelle scienze sociali imperversa la babele delle lingue, a tal punto che a mala pena ci intendiamo".

Questa babele delle lingue – che a mio parere dovrebbe consigliare una risposta negativa al quesito circa l'esistenza della scienza della politica – è comunque il fatto che obbliga a ristabilire il senso di ogni termine importante che si usa, se si vuole tentare di

canza di una cultura della pace, la situazione della pace, l'esistenza o meno di un processo verso questa situazione, il modo con il quale viene pensata la pace nell'azione politica – e per l'altro ad affrontare, in questa sede, il primo aspetto, che mi sembra cruciale per studiare la pace come un aspetto del processo culturale, cercando solo, per quanto riguarda il modo di affrontarlo, di non discostarmi dalla tradizione del realismo politico².

farlo uscire davvero dal linguaggio comune e di farlo entrare nel linguaggio scientifico. E, di fatto, è proprio questa la proposta di Giulio Preti, che suggeriva di usare a questo riguardo il metodo della *definizione esplicativa* teorizzato da Carnap e da Hempel (una specie di *definizione reale* di termini già in uso, ottenuta restringendone il significato vago o ambiguo, in modo da renderli "adatti ad un discorso scientifico inequivoco e rigoroso"). Ma Preti precisa anche che la *definizione esplicativa* dovrebbe permettere di "formulare un sistema teorico saldo", e con ciò ripropone interamente il problema della fondazione della scienza della politica, perché il sistema teorico non può essere costruito con una somma casuale di definizioni esplicative (che restano tuttavia molto utili, e necessarie per esplorare il terreno quando gli argomenti sono ben circoscritti). Cfr. Giovanni Sartori, *La politica*, Milano, Sugarco, 1979, pp. I e 45, e Giulio Preti, *Prefazione a Felix E. Oppenheim, Dimensioni della libertà*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 1969, pp. XII-XIII.

² *Il realismo politico*. Il realismo politico è un dato culturale che ha una fisionomia netta solo nel campo della storia delle idee (in quello della storia delle dottrine politiche la sua identità è già più incerta). In questo orizzonte non si possono avere dubbi sul fatto che con Machiavelli comincia un modo nuovo, autonomo di considerare la specificità della politica, e che questo modo di pensare ha avuto un certo sviluppo storico, sia pure con molte incertezze, con l'idea della *ragion di Stato* (e con i criteri della *Realpolitik* e della *balance of power*). Ma in ogni altro contesto culturale la questione del realismo politico è ancora del tutto aperta. Un estremo della questione sta nel fatto che il realismo politico (che coincideva con la scienza politica sino a parte del secolo scorso, e che costituisce ancora oggi uno degli indirizzi più importanti della scienza accademica della politica nel settore della politica internazionale) non ha né le caratteristiche di una scienza (in senso largo, comprensivo anche, ad esempio, della scienza economica), né quello di un insieme ordinato di concetti ben elaborati. L'altro estremo della questione sta nel fatto che, nonostante ciò, adottandolo come punto di vista (cioè valendosi dell'orientamento dei suoi maggiori autori, in primo luogo Machiavelli), si possono descrivere, spiegare e talvolta prevedere degli aspetti importanti del processo politico che restano altrimenti celati od oscuri.

Questa constatazione acquista un rilievo ancora maggiore se si tiene presente, come afferma Waltz in un manuale molto apprezzato di scienza della politica, che "da Machiavelli a Meinecke e Morgenthau gli elementi dell'approccio e il modo di ragionare restano costanti" (Kenneth N. Waltz, *Theory of International Relations*, in *Handbook of Political Science*, vol. VIII, *International Politics*, ed. by Fred J. Greenstein e Nelson W. Polsby, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1975, p. 35. Questo saggio di Waltz è molto utile anche per il quesito circa l'esistenza della scienza della politica).

Forse la cosa più sensata che si può dire (e che costituisce nel contempo un criterio per farne buon uso) è che il realismo politico si identifica col secolare sforzo del pensiero per giungere ad una conoscenza positiva, praticamente efficace, della politica; e che esso non presenta ancora una sistemazione teorica adeguata (come, d'altra parte, la scienza accademica della politica che cerca di usare una terminologia rigorosa non presenta ancora un potere di descrizione e spiegazione soddisfacente) proprio perché questo processo del pensiero non ha ancora ottenuto risultati almeno pari a quelli conseguiti da Adamo Smith per la conoscenza dei fatti economici.

Per quanto riguarda il mio orientamento, devo precisare che è del tutto eguale a quello di coloro che ritengono che si debba fare della pace l'obiettivo supremo della lotta politica perché la guerra coincide ormai con la possibilità dell'autodistruzione del genere umano³. E per

Per quanto riguarda la terminologia del mio saggio vorrei osservare che se ci si ispira al realismo politico si deve usare il linguaggio con una libertà maggiore di quella consentita dal pensiero metodologico contemporaneo.

³ *La guerra e il rischio dello sterminio dell'umanità*. Per quanto si cerchi di attuarlo, il dato fondamentale è questo. Non esiste alcun meccanismo per impedire le guerre, né per costringere i belligeranti a non usare le armi nucleari. Ne segue che o si aboliscono le guerre, o si vive col rischio della guerra nucleare, che comporta a sua volta il rischio della distruzione del genere umano. Ogni altra considerazione è secondaria o non pertinente. Le scappatoie, sostanzialmente, sono due: o si afferma che con una guerra nucleare non morirebbero tutti gli uomini, o che, essendo efficace la dissuasione, le armi nucleari non saranno mai impiegate.

La prima scappatoia, oltre che errata, è rivoltante. È rivoltante perché gli esperti che sostengono questa tesi avanzano cifre di morti da incubo, e nel presentarle si comportano come se l'ipotesi della morte violenta di decine o centinaia di milioni di uomini fosse una prospettiva bellica normale, accettabile. Ed è errata perché, mentre tutti (o quasi) ammettono che lo *stock* di armi nucleari è sufficiente per distruggere il genere umano, nessuno è poi in grado di prevedere il modo con il quale si svolgerebbe una guerra nucleare, il numero di armi che sarebbero impiegate ecc. (la situazione umana meno controllabile è la guerra, e la guerra nucleare lo è in ipotesi ancora meno perché vanifica l'idea stessa della vittoria e quindi il supremo criterio operativo). D'altra parte, questi esperti non tengono conto né del fatto che bisogna prendere in considerazione non solo questo o quello *stock* di armi ma anche la capacità di produrle, né del fatto che la potenza distruttiva di queste armi (come di quelle biochimiche o di qualunque altro genere) è in costante aumento perché la politica internazionale obbliga tutti gli Stati a massimizzare la potenza, e li obbligherà sempre a comportarsi in questo modo fino a che non si potrà ottenere con mezzi pacifici ciò che ora si può ottenere solo con le armi (indipendenza ecc.).

Resta la seconda scappatoia, quella della dissuasione. In questo caso si sostiene che le armi nucleari non verranno mai usate perché lo scopo che ci si prefigge non è quello di usarle, ma quello di far temere che verranno usate. In questa argomentazione c'è una evidente mancanza di logica: se fosse davvero certo che queste armi non verranno mai usate, anche il timore del loro uso per scoraggiare un attacco nucleare – la dissuasione – svanirebbe. La verità è un'altra. Il vero fattore di dissuasione è indipendente da ogni strategia, e riguarda tanto il primo quanto il secondo colpo, quanto ogni altra ipotesi fatta a tavolino, perché sta unicamente nella cruda immediatezza del fatto, cioè nella natura diabolica della decisione di sferrare il colpo nucleare (in qualunque situazione di cosiddetto attacco o cosiddetta difesa). E quando ciò sia chiaro, è facile concludere che questa garanzia (la supposta impossibilità di una decisione diabolica) non è sufficiente; e che sarebbe comunque folle accettare una situazione di questo genere senza proporsi di cambiarla, cioè di eliminare per sempre il pericolo di guerre. Solo con questo proposito si può rendere ragionevole la prospettiva della dissuasione, sia per il suo carattere transitorio (il rischio durerebbe solo per un certo tempo), sia perché la decisione che ho chiamato *diabolica* diventerebbe molto più difficile (e forse del tutto impossibile) in un mondo avviato davvero, in modo credibile, verso la costruzione della pace perpetua e della giustizia internazionale.

Ancora una osservazione. Il problema della guerra nucleare non dovrebbe mai far dimenticare né la barbarie della guerra totale (giunta nel nostro secolo ad un livello disu-

quanto riguarda invece il carattere del testo, devo chiarire che esso dipende dalle difficoltà che ho incontrato. La prima difficoltà sta nel fatto che in questo caso bisogna mostrare che il *noto* – la guerra e la pace – non è affatto un *conosciuto* (si crede di sapere che cosa siano la guerra e la pace, ma al di là dell'evidenza empirica di alcuni fatti isolati non c'è alcuna teoria accettabile, dunque nessuna tecnica efficace per evitare le guerre ecc.). La seconda difficoltà sta nel fatto che la guerra e la pace sono comportamenti collettivi, cioè eventi e situazioni che non riguardano solo le teorie, ma anche le credenze, le abitudini ecc.. Ne segue che bisogna prendere in esame dei modi di pensare collettivi, cioè, in ultima istanza, dei fatti culturali. E la difficoltà si manifesta proprio a questo punto perché la cultura della guerra non esiste come visione del mondo, ma come un certo collegamento tra istituzioni, fatti, credenze, abitudini, frammenti di idee ecc. che non vengono sempre, in quanto tali, riferiti consapevolmente alla guerra. Il problema sta pertanto nella ricerca di un filo conduttore per collegare tra loro tutti i fatti della sfera della guerra, indipendentemente da come appaiono; e, nella misura del possibile, per collegare tra loro anche tutti i fatti della sfera della pace. Ciò comporta, ovviamente, un certo grado di astrazione. E c'è una complicazione ulteriore. A mano a mano che questo filo conduttore si profila, molti problemi di carattere storico e politico appaiono in una luce nuova, ma vanno esaminati a parte perché altrimenti spezzerebbero l'esposizione dei dati da collegare per stabilire il filo conduttore. Mi sono perciò servito del testo per esporre la trama del filo conduttore, e delle note (estese a chiarimenti) per esporre i problemi che vengono in luce.

2. La mancanza di una cultura della pace. La filosofia della storia di Kant come quadro storico del mancato sviluppo di una cultura della pace.

Io credo che non ci si sbaglia se si afferma che non esiste ancora una cultura della pace⁴. Non appartiene certo al mondo della pace la concezione dominante dello Stato come società nazionale chiusa, esclusiva ed

mano, senza del quale il fascismo non avrebbe avuto alcuna possibilità di svilupparsi e di prendere il potere in Italia e in Germania), né il rapporto di continuità politica e culturale tra guerra totale e guerra nucleare. Anche ciò conferma che il vero problema è quello della abolizione della guerra.

⁴ *A proposito del termine "cultura"*. Il termine "cultura" viene ormai usato anche a sproposito. Ma quando si tratta degli orientamenti più importanti delle società umane mi sembra lecito usarlo, perché in questi casi ciò che è in gioco è proprio l'insieme delle credenze, delle conoscenze, dei costumi ecc.. Naturalmente l'accezione precisa del termine dipende a volta a volta dal contesto dei fatti studiati, perché l'unità della cultura (o della

armata. Non si dovrebbe d'altra parte dimenticare che il liberalismo la democrazia e il socialismo (marxismo incluso), che costituiscono gran parte del pensiero politico moderno, sono stati, specialmente nei loro momenti creativi, apertamente polemici contro la pace come obiettivo prioritario. La negazione di questa priorità si trova spesso persino nel pensiero degli utopisti (per certi aspetti in Tomaso Moro, per altri in Proudhon ecc.). In effetti si può ragionevolmente sostenere che al di là di questa negazione c'è ben poco: non c'è, a ben considerare, che il pacifismo tradizionale, con il suo carattere di utopia senza nerbo metafisico o senso storico, e con il suo facile trapassare nella negazione puramente individuale della guerra (obiezione di coscienza) o nella determinazione manichea di fare la guerra alla guerra, che trova sempre un alibi nell'idea della propria guerra come ultima guerra⁵.

società ecc.) è un concetto-limite, un criterio regolativo, ma non una situazione teorica acquisita. Nel caso di questo saggio, trattandosi della pace e della guerra, il termine "cultura" si riferisce alle credenze ecc. per ciò che hanno di efficace nell'orientare gli uomini verso la guerra o la pace (influenza effettiva sui processi sociali), e non implica affatto che dove si riscontra un orientamento verso la guerra ci sia solo una cultura della guerra.

⁵ *Il caso di Teodoro Moneta.* Il caso dell'italiano Teodoro Moneta, premio Nobel per la pace nel 1907, è esemplare. Nato nel 1833, assistette da ragazzo alle cinque giornate di Milano e partecipò attivamente a tutte le vicende dell'unificazione italiana (aveva aderito alla Società nazionale italiana di Mazzini e Pallavicino). Come tanti italiani di allora, associava al sentimento nazionale italiano l'idea dell'unità europea e l'ideale della pace. In effetti egli si oppose alle prime spedizioni italiane in Africa, e in particolare alla continuazione della guerra dopo la battaglia di Adua del 1896; e non esitava a ricordare in pubblico, anche fuori d'Italia, che l'opposizione pacifista alla guerra era giunta sino al sabotaggio delle ferrovie per impedire la partenza dei rinforzi per l'Africa (cfr. *L'Italia e la conferenza dell'Aja*, discorso di E. Teodoro Moneta a Vienna il 5 maggio 1907, edito dalla Società internazionale per la pace, Unione Lombarda, Milano, 1911, p. 8).

Il suo pacifismo, va ricordato, non era occasionale, cioè frutto di emozioni momentanee. Egli rivendicava il carattere cosmopolitico della cultura italiana, era stato influenzato dal federalismo di Carlo Cattaneo e identificava la causa della pace con la lotta per "la federazione europea come avviamento a quella mondiale". Ma nel 1911 egli non solo si oppose alla guerra dell'Italia contro la Turchia per la conquista della Libia, ma addirittura la sostenne. Criticato da alcuni amici, egli si difese sostenendo che "dopo la specie di protettorato acquistato dalla Francia nel Marocco, s'imponesse all'Italia di salvaguardare il proprio avvenire per non essere chiusa, come tante volte fu detto, nel Mediterraneo" e ricordando che "siccome il mondo giudica dei popoli dalla loro fortuna in guerra, così l'Italia fu per lungo tempo giudicata come nazione poco più che imbecille. E più di una volta, oltre che dalla stampa estera, vennero da Bismarck parole di dispregio al nostro paese. Se a lungo mi sono indugiato su questi fatti è perché il dolore immenso che essi mi cagionano fu quello che determinò d'allora in poi tutta la mia condotta politica" (cfr. E. Teodoro Moneta, *Patria e umanità*, Milano Ufficio della Società internazionale per la pace, Unione lombarda, 1912, pp. 13 e 23).

Il caso di Moneta si è ripetuto infinite volte tanto a livello individuale quanto a livello collettivo. Esso mostra che il pacifismo (come si è sviluppato sinora, senza una teoria positiva della pace) quando viene alle strette finisce col preferire la guerra alla pace

La realtà che sta alla base di questa situazione del pensiero politico è stata analizzata con grande chiarezza da Kant, che viene spesso incluso a torto nella schiera dei pacifisti ingenui. La pace è certamente uno dei temi centrali della sua filosofia politica, ma va tenuto presente che egli pensava che il presupposto della pace fosse una trasformazione radicale della forma del processo storico, e concepiva questa trasformazione come il passaggio dallo stato (tuttora perdurante) di processo guidato esclusivamente dalle caratteristiche naturali della specie a quello di un processo sottoposto al controllo della volontà dell'intero genere umano (sulla base della "eguaglianza di tutti gli esseri ragionevoli")⁶.

ogni volta che si tratta dell'affermazione della propria nazione; e ciò mette in evidenza la contraddizione latente tra la volontà di pace e la limitazione della propria condotta politica effettiva al quadro nazionale, cioè alle scelte circa il futuro della propria nazione. E ci si sbaglierebbe se si pensasse che ciò riguarda solo il passato. Ad esempio la Reller, con Ferenc Fehér, scrive a proposito della guerra delle Falkland-Malvinas: "È un fatto che proprio la Gran Bretagna, che era stata fino a un attimo prima il campo di battaglia più rumoroso (insieme alla Germania occidentale) di due movimenti pacifisti e anti-nucleari apparentemente identici, è stata travolta da una furia patriottica quasi unanime. Tolta la piccola minoranza massimalista di Tony Benn, il movimento anti-nucleare inglese non ha offerto alcuna resistenza alla politica di guerra della signora Thatcher" (Agnes Rellier, Ferenc Fehér, *Gli autoinganni del pacifismo*, Mondo Operaio, n. 1-2 (1983)). Per i limiti del pacifismo vedi Lord Lothian, *Pacifism Is Not Enough*, Londra, Oxford University Press, 1935.

⁶ *Governo mondiale e controllo del processo storico*. Ovviamente non ci può essere qualche forma di controllo del processo storico senza un governo mondiale. Questa osservazione, di per sé banale, è tuttavia utile perché consente di precisare alcuni aspetti della nozione di processo storico. Quando si considera il processo storico così come si è manifestato sinora, si constata che esso non è mai stato voluto, né progettato, né pensato in quanto tale. Sinora la sua direzione è stata solo la risultante del tentativo di ogni nazione (o degli altri tipi storici di comunità politica) di volgere a suo profitto la situazione internazionale, cioè la risultante del cozzo internazionale delle volontà nazionali e delle forze nazionali dominanti. In termini decisionali, nulla di più della somma disorganica di decisioni politiche nazionali non coordinate.

Fino a qui, con queste osservazioni si constata un dato di fatto. Ma se manca l'idea del governo mondiale – cioè se non è pensabile l'idea del controllo del processo storico – in questa constatazione si infila una pseudo-teoria (una teoria non provata e non provabile) perché non ci si limita più a constatare un fatto, ma si è nel contempo indotti a pensare che esso sia eterno. Il processo storico si configura allora come la cieca ruota del tempo, come una necessità che il pensiero può solo riconoscere e alla quale ogni volontà deve piegarsi (questa è in effetti la visione storica del realismo politico, e per questo nel linguaggio di Machiavelli *necessità e fortuna* – oltre che *virtù* – sono termini cruciali). E se in qualche modo il pensiero cerca di spiegare questo oscuro destino, è costretto a concepire la storia come un processo dovuto a cause metafisiche o naturali (entrambe queste spiegazioni sono presenti nel pensiero di Meinecke: si veda soprattutto l'introduzione a *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*).

La sola alternativa è non pensare, cioè la rimozione di questa realtà dalla coscienza, e la sua sostituzione con una illusione (che si produce facilmente perché non si può pensare la politica, e in particolare la politica estera, senza fissare degli obiettivi, né fissare

Le affermazioni e le congetture di Kant sulla pace e sulla guerra sono molto nette. Egli situava la pace in un contesto futuro nel quale “la nostra civiltà (chissà quando?) avrà raggiunto il punto di perfezione, il solo di cui questa pace [la pace perpetua] potrebbe essere la conseguenza”. Egli riteneva, d'altra parte, che “al grado di civiltà cui il genere umano è pervenuto la guerra è un mezzo indispensabile per elevarsi”. Senza la guerra non ci sarebbero né il passaggio “dalla barbarie alla cultura, che consiste propriamente nel valore sociale dell'uomo”, né il costante sviluppo della società umana (“Il pericolo della guerra è l'unica cosa che serve a temperare il dispotismo”). Egli affermava infi-

degli obiettivi senza illudersi di controllare, con qualche possibilità di autonomia, la situazione mondiale). Invece tutto muta se, con l'idea del governo mondiale, noi acquisiamo la possibilità di pensare distintamente il processo storico non controllato e quello controllato. In questo caso il processo storico si presenta come un insieme di decisioni politiche coordinate, in seno al quale la volontà generale, che si forma ormai anche a livello mondiale, non deve più sottostare alla necessità (come cozzo internazionale delle volontà nazionali). La volontà politica passa pertanto dalla sfera dell'eteronomia a quella dell'autonomia. E ciò comporta, nel contempo, il passaggio da una storia di carattere deterministico ad una storia guidata dalla libertà. Questa trasformazione è stata studiata nel suo significato filosofico da Kant, la cui filosofia della storia ha in comune con quella di Marx il determinismo storico (per il segmento di storia che va sino al governo mondiale), mentre se ne differenzia per l'esame razionale, severo e tutt'altro che fideistico del mondo della libertà.

Dopo aver messo in evidenza il fatto che non si può pensare il governo mondiale, cioè la pace, senza pensare nel contempo il controllo del processo storico, vorrei analizzare brevemente l'importanza di queste osservazioni per la teoria della storiografia. Se ci chiediamo, ad esempio, quali fatti del processo storico sarebbero controllati in modo diretto da un governo mondiale, possiamo rispondere che sarebbero, grosso modo, quelli che i governi nazionali si illudono di controllare. E se, dopo aver dato questa risposta, si tiene presente che tra questi fatti ci sono quelli che presentano, o possono acquisire, l'aspetto della regolarità, della ripetizione costante ecc., si è anche in grado di constatare che si configurano in modo nuovo i rapporti tra i fatti di questo tipo e le decisioni politiche.

Noi possiamo considerare questi fatti, ad esempio, con il punto di vista di Braudel. In questo caso noi ci troviamo di fronte alla “lunga durata”, e possiamo a volta a volta cercare di stabilire se, e fino a che punto, la “lunga durata” può dipendere dalle decisioni politiche. Oppure possiamo considerarli con i punti di vista del materialismo storico e della ragion di Stato. In questo caso ci troviamo di fronte ai fatti costituiti dalla concatenazione necessaria dei rapporti di produzione e dell'andamento della bilancia mondiale del potere, e possiamo facilmente constatare che i fatti della sfera della ragion di Stato sarebbero sostituiti dalle decisioni del governo mondiale, e che i fatti della sfera della produzione materiale potrebbero lasciare uno spazio crescente alle libere decisioni di un governo mondiale e degli altri governi coordinati a mano a mano che la produzione scientifico-tecnica soppianterebbe la produzione industriale classica.

Si dovrebbe anche, in ultima istanza, tener presente che con il governo mondiale finirebbe la storia come storia delle guerre. E ciò pone il problema delle storie che finiscono e, più in generale, quello dell'unità della storia come concetto-limite di tutte le storie da studiare con criteri diversi perché dipendenti da leggi di sviluppo diverse.

ne che sarà la guerra – per la sua tendenza inevitabile a diventare sempre più distruttiva – a porre fine a se stessa, provocando, “dopo tentativi dapprima imperfetti”, il superamento della “libertà selvaggia” degli Stati con una “federazione di popoli”⁷.

3. *La cultura della quale siamo eredi è una cultura della guerra. Clau-
sewitz e l’incapacità di pensare l’unità di politica e di guerra. Logica
e forme della cultura della guerra.*

Ho ricordato questo aspetto poco studiato del pensiero di Kant per la chiarezza con la quale delinea il quadro storico del mancato sviluppo di una cultura della pace⁸. Tuttavia qui interessa il fatto. Se è vero che non c’è una cultura della pace, è anche vero che la cultura della quale siamo eredi, e nel cui orizzonte agiscono e pensano le forze politiche e sociali, è una cultura della guerra e del mascheramento della guerra, cioè una cultura incapace non solo di pensare la pace, ma anche di far

⁷ *Kant e la contraddizione tra natura umana e civiltà*. Cfr. Immanuel Kant, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, UTET, 1956, pp. 201, 209, 127, 207, 231. Vorrei anche ricordare almeno che Kant, riferendosi a Rousseau, afferma che “egli mostra assai bene la contraddizione della civiltà con la natura del genere umano”, e spiega: “In effetto, da questa contraddizione nascono i seri mali che travagliano la vita umana e i vizi che la disonorano, dal momento che la civiltà basata sui veri principii dell’educazione dell’uomo e del cittadino non è forse ancora iniziata e, quindi, tanto meno è compiuta. Le inclinazioni che ci portano ai vizi, e che perciò sono oggetto di condanna, sono però buone in se stesse e, in quanto tali, sono conformi allo scopo della natura, ma non riferendosi che allo stato della natura sono ostacolate dal progresso della civiltà, che esse contrastano a loro volta, fino al punto in cui l’arte, pervenuta alla perfezione, si converta essa stessa in natura, il che è il fine ultimo della destinazione della specie umana” (*op. cit.*, pp. 203-5).

⁸ *Ragione del mancato sviluppo di una cultura della pace*. Nel pensiero di Kant la guerra non appartiene alla sfera della metafisica o della biologia, ma a quella della storia. Sta con un certo insieme di fatti, quindi, almeno in ipotesi, può scomparire con la scomparsa di questi fatti. Siamo, come si constata, nel campo delle congetture, ma delle congetture ragionevoli, che Kant distingue da quelle vane (cfr. Immanuel Kant, *op. cit.*, pp. 195-6; 132-3, 136-7 e in generale tutti gli scritti di filosofia della storia). Orbene, io credo che solo con questa concezione storica della guerra si possa spiegare il mancato sviluppo di una cultura della pace. Il dato di fatto cruciale è questo: sino ai giorni nostri la pace non è mai stata un obiettivo prioritario perché la guerra è sempre stata un mezzo necessario per risolvere i problemi posti dallo sviluppo storico, cioè per affermare i valori a volta a volta possibili. La conseguenza sul piano teorico è evidente. Non essendosi mai posto, come problema reale, quello dell’eliminazione della guerra, il pensiero è sempre stato fondato sulla guerra come su uno degli aspetti della realtà, o sul suo mascheramento. In questo contesto la pace, quando appare nella coscienza come aspirazione pratica (lotta per la pace) o come problema teorico, resta isolata da ogni altro fatto o teoria, e non assume mai il carattere di un aspetto del processo storico, condannandosi all’astrazione o alla impotenza. A causa di ciò non solo non c’è una cultura della pace, ma non c’è nemmeno la coscienza di questa mancanza. Si parla comunemente della pace come se la pace

entrare nell'ambito della conoscenza, con il loro vero carattere, tutti i fatti che, pur non avendo ancora la forma esterna di fatti bellici, si trovano tuttavia in una relazione non puramente casuale con gli stessi.

Tra questi fatti il primo da considerare è che la guerra, sotto alcuni aspetti, è sempre presente. Non è sempre presente, ovviamente, come guerra in corso. Ogni guerra in corso è un evento unico localizzato nello spazio e nel tempo, un episodio. Ma è sempre presente come mondo della guerra, cioè come situazione che rende questa serie di eventi – le singole guerre in atto – possibile ed inevitabile. Questo dato di fatto non ha mai subito alcuna interruzione. Ed è molto netto, molto in vista. La guerra è sempre presente come preparazione militare, come spesa per la difesa, come obbligo costituzionale ecc., cioè, in breve, come uno degli aspetti permanenti e importanti della vita di tutti gli uomini⁹. Va ancora detto che questa constatazione banale acquista tutto il suo significato, e pone problemi tutt'altro che risolti, se la si formula meglio, cioè se si osserva che la guerra è sempre presente in potenza, e spesso in atto, perché il mondo degli Stati – e quindi anche quello della politica, in un modo da precisare – si fonda sulla guerra: *è il mondo della*

fosse una situazione nota, conosciuta da tutti, senza nemmeno sentire il bisogno di nutrire il proprio pensiero con quello dei grandi pensatori che se ne sono occupati.

⁹ *Il rifiuto di occuparsi della guerra.* Cyril Falls, dopo aver affermato che “la guerra è un aspetto del modo di comportarsi dell'uomo” osserva che “l'avversione alla brutalità e alla irrazionalità della guerra” può tradursi nel “tentativo puerile di minimizzarne l'importanza e nel rifiuto di occuparsene”. (Cyril Falls, *L'arte della guerra*, trad. it. Bologna, Cappelli, 1965, p. 19. Il bersaglio di Falls sono gli storici inglesi della fine dell'Ottocento e dell'inizio del Novecento, ma la validità dell'osservazione è generale). Così resta in ombra non solo la influenza delle guerre già combattute sul costume dei popoli, ma anche il fatto che qualche forma di guerra è sempre in stato di progetto in tutti i paesi, compresi quelli neutrali, anche quando nessuna guerra è in corso. In concreto la difesa non è altro che un progetto di guerra difensiva costantemente aggiornato con le direttive del governo, il lavoro dei militari e il consenso, attivo o passivo, dei cittadini, nessuno escluso (per questo l'esempio del valore militare e delle capacità guerriere ha gran parte nel rituale degli Stati, nei programmi scolastici, con il pervertimento nazionalistico della storia ecc.). Dell'esistenza di questo consenso non si può dubitare, anche se è vero che spesso si manifesta in modo più passivo che attivo, e più inconsapevole che consapevole. Il fatto è che in genere gli uomini (salvo i fascisti), pur essendo orgogliosi delle virtù militari del popolo di cui fanno parte, preferiscono pensare a se stessi anche in altri termini, e ciò comporta o la rimozione dalla coscienza di ciascuno delle sue personali responsabilità militari, cioè belliche, oppure, quando la politica internazionale mette crudamente questi fatti sotto lo sguardo di tutti, l'imputazione delle responsabilità delle tensioni, delle minacce dell'uso della forza, del suo uso ecc. agli stranieri del campo avverso che, come nemici, in qualche modo cessano di essere uomini (per questo la loro uccisione in battaglia può essere accolta con soddisfazione e persino con gioia, e non provoca alcun sentimento, se non di orgoglio, nei lettori delle rievocazioni apologetiche o pseudo-storiche delle guerre nazionali).

guerra. La guerra è davvero, ed è sempre stata sinora, il mezzo per le decisioni supreme che riguardano la sorte delle nazioni e della stessa umanità.

La compresenza di politica e guerra è certamente una delle cause (forse la maggiore) della difficoltà di una piena comprensione di entrambe. A me pare che questa difficoltà si manifesti in un modo molto preciso, anche a livello verbale, nel tentativo più alto di pensare la guerra: quello di Clausewitz. Che cosa significa che *la guerra è la continuazione della politica* con altri mezzi? che la politica non usa più i suoi mezzi, e quindi, in sostanza, non è più politica ma solo guerra? No, secondo Clausewitz, perché egli ribadisce sempre che la guerra è il mezzo e la politica il fine, e non trascura di ricordare che non si può pensare il mezzo senza pensare il fine. Ma perché, allora, “altri mezzi” e non, semplicemente, un mezzo (o un certo insieme di mezzi)?

In sostanza le formulazioni di Clausewitz ci mettono di fronte alla posizione nella quale la cultura della guerra entra in crisi: il riconoscimento dell'unità di guerra e politica nei fatti e la incapacità di riprodurla con chiarezza nel pensiero¹⁰. Il primo dato (unità di politica e guerra) mostra che è il comportamento politico normale di tutti gli uomini che pone in essere, e mantiene attivo, il mondo della guerra. Il se-

¹⁰ *Unità e distinzione di politica e guerra*. La necessità di ammettere e la difficoltà di pensare l'unità di politica e guerra dipende da fattori obiettivi. Per alcuni aspetti la politica e la guerra non sono separabili: le guerre sono il frutto di decisioni politiche, e la possibilità di farle (armamenti, obblighi militari dei cittadini ecc.) è a sua volta il risultato di una prassi politica sempre presente. Ma per altri aspetti, invece, si escludono a vicenda. Il senso comune mette in evidenza questo fatto ogni volta che afferma che le guerre sopravvivono quando non c'è più la possibilità di *soluzioni politiche*. Qui la politica coincide con la pace; è l'opposto della guerra e il mezzo per tentare di evitarla. E ciò che va notato è che questa interpretazione, pur essendo smentita dai fatti (la decisione di fare la guerra è comunque una decisione politica), non è affatto arbitraria, almeno come proiezione su tutta la sfera della politica di alcune caratteristiche della politica che possono essere sentite, non senza ragione, come essenziali.

In effetti è vero che gli Stati sono una creazione della politica, *ed è vero che all'interno di ogni Stato la politica è proprio l'attività con la quale si risolvono pacificamente i conflitti* (come è vero, d'altra parte, che la storia presenta, nonostante alcuni arretramenti, una tendenza costante verso l'allargamento della dimensione degli Stati, cioè verso la trasformazione di precedenti aree di guerra in aree di pace interna). Orbene, spingendo al limite questa interpretazione, si può intendere la politica come il processo di eliminazione graduale delle guerre; e quindi la guerra come l'espressione dell'imperfezione della politica e la pace come l'espressione della perfezione della politica. In questo modo si può pensare l'unità storica e attuale di politica e guerra senza ipotizzare arbitrariamente l'unità eterna di politica e guerra (che non consente di pensare tutti i fatti nei quali la politica e la guerra si differenziano). A sostegno di questa interpretazione sta il fatto che la politica come opera di pace coincide con la parte più sviluppata del pensiero politico e con le forme più consapevoli di partecipazione dei cittadini alla vita politica.

condo dato (imprecisa traduzione nel pensiero dell'unità di politica e di guerra) mostra che il limite della cultura della guerra sta nell'incapacità di precisare quale sia l'aspetto del comportamento politico che collega la politica con la guerra, e perfino di porre il problema in questi termini. L'oscurità che ne segue impedisce non solo di agire efficacemente per la pace, ma anche di decidere se la pace è possibile o impossibile. Non si ha infatti alcuna possibilità reale di stabilire se il mondo della guerra grava sugli uomini e sui loro comportamenti come una fatalità inesorabile – o se invece dipende, almeno a certe condizioni, dalla loro volontà – fino a che non si sa quale sia l'aspetto del comportamento politico che sta alla base del mondo della guerra.

La logica e le forme della cultura della guerra derivano da questa oscurità nella quale il pensiero perde in parte il contatto con i fatti. Se tiene fermo il fatto della guerra, può concepirlo solo come una necessità – naturale o metafisica – perché non sa imputarlo ad una forma definita di azione (al limite: se nel pensiero c'è la guerra non c'è l'azione); se tiene fermo, invece, il fatto dell'azione, deve mascherare il mondo della guerra perché non può attribuirlo esclusivamente ai principi dell'azione senza snaturarli (al limite: se nel pensiero c'è l'azione non c'è la guerra). Nelle loro concrete manifestazioni queste forme del pensiero comportano dunque un certo grado di sdoppiamento della coscienza, di oscillazione tra i due poli (o per natura, o per colpa di altri, le guerre sono sempre sotto il segno della necessità) e di automistificazione; ma ciò non deve far dimenticare che, a patto di usarle in modo critico e realistico, esse consentono tuttavia di riconoscere e di esaminare degli aspetti reali del processo storico e della vita politica che sono di grande rilievo anche per il problema della pace.

Di fatto, con l'idea dell'azione, cioè con il patrimonio culturale delle grandi ideologie tradizionali, il liberalismo, la democrazia e il socialismo, si vede la storia come una incessante trasformazione del comportamento politico e della sua base sociale, e si può constatare la crescita della capacità collettiva di orientare l'azione individuale con i valori della libertà, della giustizia o dell'eguaglianza. Ciò che va qui in particolare sottolineato è però il rapporto di questi valori con la guerra e la pace. Per un verso questi valori appartengono alla sfera della guerra, senza la quale non possono affermarsi storicamente contro il dispotismo e la subordinazione del potere politico al privilegio di classe; per l'altro verso, invece, essi appartengono alla sfera della pace sia perché ne costituiscono la premessa (la pace non può essere costruita, né, di fatto, viene perseguita, finché ci sono poteri dispotici e privilegi di clas-

se eliminabili solo con la guerra), sia perché senza la certezza della pace universale essi subiscono inevitabilmente un processo di degenerazione nazionalistica che può arrivare sino agli eccessi del fascismo e dello stalinismo¹¹.

¹¹ *Sviluppo e crisi delle ideologie*. Nella discussione sulla crisi delle ideologie (che investe ormai anche il marxismo) non è mai stata presa in considerazione una esatta osservazione di Lionel Robbins. Circa il liberalismo, egli afferma che “il liberalismo internazionale non è un piano che sia stato messo alla prova e che sia fallito. È un piano che non è mai stato eseguito completamente – una rivoluzione schiacciata dalla reazione prima che ci fosse stato il tempo di sperimentarla sino in fondo”; ed estende (virtualmente) questa osservazione anche al socialismo. La correzione del quadro del dibattito che ne risulta è evidente: se le cose stanno così, i mali più gravi del nostro secolo nella politica internazionale, nazionale e sociale devono ovviamente essere imputati a ciò che non è ancora liberale e/o socialista, e non al liberalismo e al socialismo in quanto tali che, non essendo ancora pienamente sviluppati, non avrebbero ancora potuto dare intieramente la prova della loro validità (e che tornerebbero in questione solo se si potesse dimostrare che il loro sviluppo completo è impossibile).

Il ragionamento di Robbins è inoppugnabile. Riducendolo all'osso, e riformulandolo, si può esporlo così. Egli osserva che con l'attuale sistema internazionale, fondato sulla sovranità assoluta ed esclusiva degli Stati nazionali, ogni piano economico (nel senso che egli dà al termine, cioè anche il piano liberale) non può essere che nazionale; e poi dimostra facilmente che questi piani non possono non contenere forti elementi di protezionismo e di corporativismo, perché i governi nazionali (cioè i centri di decisione che li formulano e li gestiscono) si reggono su una bilancia di potere che include tutti gli interessi protezionistici e corporativi, ed esclude gran parte degli interessi liberali e socialisti (quelli che hanno sede nazionale ma che potrebbero farsi valere solo sul piano internazionale perché è internazionale la loro scala di realizzazione). La ragione ultima di ciò sta nel fatto che mentre la sorte degli interessi protezionistici e corporativi dipende esclusivamente dai rispettivi governi nazionali, quella degli interessi liberali e socialisti in questione dipende invece dalla condotta di molti governi (al limite tutti) e non solo da quella del proprio, cioè da una situazione di potere non sottoposta al controllo elettorale diretto dei cittadini. Per questo il voto nazionale è efficace nel primo caso, inefficace nel secondo. Di fatto solo nel primo caso le decisioni favorevoli o sfavorevoli dei governi si traducono compiutamente in guadagni o perdite di voti e consenso per il partito (o i partiti) al governo. Ne segue che il liberalismo e il socialismo si possono sviluppare completamente solo con un piano internazionale (mondiale), e che un piano internazionale si può realizzare solo con un governo mondiale (cfr. Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order*, Londra, MacMillan, 1937, p. 238 per la citazione testuale. Cfr. anche, di Robbins, *The Economic Causes of War*, Londra, J. Cape, 1939, e, per il fallimento internazionale del socialismo, Barbara Wootton, *Socialism and Federation*, in *Studies in Federal Planning*, ed. by Patrick Ransome, Londra, MacMillan, 1943, pp. 269-298. A margine osservo che la mancata ricezione di questa analisi dipende anche dal perdurare degli errori in cui erano già incorsi, secondo Robbins, gli “early liberals”: la tendenza a descrivere il mercato liberale in termini di spontaneità, senza mettere in eguale evidenza il piano liberale come il sistema di vincoli politici, legali, amministrativi ed economici che lo rende possibile, e l'ingenua fiducia nella possibilità di un funzionamento liberale del mercato internazionale senza un potere mondiale).

L'analisi di Robbins è importante anche perché permette di ottenere dei risultati che nel suo lavoro sono rimasti allo stato virtuale. Un risultato sta nella possibilità di distinguere – per ciascuna delle ideologie in questione – la sua *affermazione storica* (già otte-

D'altra parte con l'idea della ragion di Stato, che costituisce la massima espressione teorica del realismo politico, si vede davvero il mondo del potere com'è realmente. Si constata che al di sopra degli Stati non c'è nulla, e quindi che la ragione del mondo è la ragion di Stato, e

nuta) dalla sua *realizzazione completa* (non ancora iniziata), e nella conseguente possibilità di chiedersi se l'intero sviluppo di queste ideologie passa attraverso fasi identificabili. Il secondo risultato consente di rispondere in modo affermativo a questa domanda. Esso deriva dalla relazione (già stabilita) tra piano internazionale liberale e/o socialista (*realizzazione completa*) e governo mondiale (*pace*), cioè tra la *pace* e l'*ultima fase di sviluppo di queste ideologie*; e sta nella possibilità di stabilire relazioni analoghe per le altre fasi. In effetti, come bisogna ipotizzare la pace per pensare l'ultima fase di sviluppo, *così bisogna tener presente la guerra per pensare la prima fase, quella dell'affermazione storica*, come lotta contro le situazioni di potere fondate sulla esclusione forzata e legale della libertà individuale e della liberazione delle classi (assolutismo e/o subordinazione del potere politico al privilegio di classe). E a questo punto si delinea chiaramente una fase intermedia tra la prima e l'ultima, *quella dello sviluppo (parziale) in un quadro legale*. In questa fase lo sviluppo non può essere ancora completo, né esente da rischi di ricaduta nella precedente illegalità, ma è tuttavia – come mostrano i fatti – sufficiente per consolidare l'affermazione storica delle ideologie in questione sino a rendere indistruttibili, almeno sul piano delle idee, i loro valori (per questo una vera rivoluzione, una volta fatta, è fatta per sempre). *Anche questa fase presenta una netta relazione con una situazione tipica di guerra e/o pace: quella della transizione dal mondo della guerra alla pace*. Lo prova il fatto che la guerra ridiventa un obiettivo prioritario ogni volta che i valori di libertà, giustizia ed eguaglianza vengono calpestati. In questo senso – negativo piuttosto che positivo, ma in ogni caso reale – si può dire che il liberalismo, la democrazia e il socialismo sono le premesse necessarie alla pace.

Questa conclusione deve tuttavia essere brevemente commentata. In effetti, il fatto che il liberalismo, la democrazia e il socialismo sono davvero le concrete premesse politiche della pace (altro dovrebbe dirsi per le premesse religiose e morali), ha condotto alla erronea conclusione che siano anche il mezzo per costruirla. Ma è piuttosto vero il contrario. In realtà, mentre l'*affermazione storica* di ciascuna di queste ideologie costituisce una delle premesse alla pace, la pace, a sua volta (come governo mondiale), costituisce la premessa necessaria della loro *realizzazione completa*, e ciò mostra immediatamente che non si può costruire la pace con il semplice rafforzamento di queste ideologie. Ma questo fatto è rimasto oscuro; e questa oscurità ha provocato sia delle pseudoteorie unilaterali della pace (identificata col proprio successo: teorie economiche della pace, di segno contrario, dei liberali e dei marxisti, teorie nazionaldemocratiche della pace dei democratici), sia, sul piano specifico dell'azione, un riflesso ideologico: il mascheramento della guerra (inevitabile: in teoria nulla smentisce il liberalismo, la democrazia e il socialismo più della guerra).

Queste conseguenze – come, per un altro verso, tanto la concatenazione interna di queste ideologie quanto la loro situazione attuale – si spiegano facilmente se si tiene presente che il passaggio dalla fase dell'*affermazione storica* a quella dello *sviluppo legale* coincide con il passaggio dall'offensiva alla difensiva. Le ragioni di questo passaggio sono evidenti. I liberali non potevano non difendere la libertà individuale, dopo averla ottenuta lottando contro l'assolutismo e il monopolio aristocratico del potere, e la stessa considerazione vale per i democratici a proposito della libertà politica e per i socialisti a proposito della libertà economico-sociale. Ma ciò che conta, nel filo del nostro discorso, è anche il fatto che queste vittorie sono state tutte ottenute con la lotta di una classe (a volta a volta la classe che non poteva liberarsi senza affermare uno di questi valori di li-

che il mondo si governa con la guerra e la forza. Si constata anche che lo stesso negoziato rientra nella sfera che ha come culmine la guerra perché si basa esclusivamente sui rapporti di forza armata tra gli Stati, consente solo decisioni compatibili con la scala dei rapporti di forza e riduce pertanto l'indipendenza degli Stati medi e piccoli, se non proprio ad una semplice finzione, certo a ben poca cosa. E si è infine in grado di riconoscere nel processo politico mondiale la vera forza, ancora cieca, dalla quale dipendono tutti gli eventi politici e la stessa costituzione interna degli Stati¹².

bertà ed era nel contempo in grado di sostenerlo istituzionalmente) e una specifica forma di Stato (lo Stato compatibile con la libertà individuale e la liberazione delle classi, cioè lo Stato nazionale). Da ciò risulta che, passando dalla offensiva alla difensiva, liberali, democratici e socialisti non hanno, rispettivamente, difeso solo la libertà individuale, politica e sociale, ma anche una classe e una forma di Stato.

Questo limite di classe, reso statico dalla posizione difensiva, spiega il fatto (spesso osservato) che è stata necessaria l'azione democratica per ampliare la sfera della libertà liberale, e l'azione socialista per ampliare la sfera della libertà democratica. D'altra parte questo limite di Stato, anche esso reso statico dalla stessa ragione, spiega l'accettazione del mondo della guerra da parte dei liberali, dei democratici e dei socialisti (anche se più attraverso il mascheramento della guerra che attraverso il riconoscimento della sua normalità, come si è visto).

Si profila dunque questa situazione: ottenuta la liberazione delle classi si può avanzare solo sul terreno della liberazione dei singoli individui, e solo con una nuova ideologia: l'ideologia della pace. Bisogna tener presente che la liberazione delle classi ha comportato l'estensione, ma non lo sviluppo completo, della libertà individuale, politica e sociale, tuttora subordinata non solo ai limiti corporativi (nel quadro della disgregazione delle classi) ma anche alla suprema illibertà del dovere di uccidere e di morire per lo Stato (nazione). Il terreno della lotta per la pace è dunque quello dell'ampliamento della sfera della libertà individuale, politica e sociale per mezzo della piena libertà dell'uomo in quanto tale. Ciò richiede da parte dei liberali, dei democratici e dei socialisti il superamento dei loro limiti ideologici; e, da parte di tutti, lo sviluppo di una teoria positiva della pace e di una strategia che faccia della pace, e non solo della fortuna della propria nazione, l'obiettivo supremo della lotta politica.

¹² *Ragion di Stato e sistema politico*. La costituzione è comunemente intesa come la manifestazione più alta dell'autonomia di un popolo, come l'espressione fondamentale del suo carattere ecc.. Ma è vero anche il contrario. Non si può negare che Ranke abbia ragione quando scrive: "Il grado di indipendenza dà a uno Stato il suo posto nel mondo; ed esso gli impone la necessità di modellare i suoi rapporti interni in vista dell'obiettivo della sua affermazione. Questa è la sua legge fondamentale" (sottolineatura mia). Ma questa verità di senso comune non è facile da ammettere (nonostante la sua evidenza: si può ricordare ad esempio la costituzione di quasi tutti gli Stati europei dopo la seconda guerra mondiale) perché non si può ammettere, a causa del suo parziale disaccordo con i fatti, il principio con il quale si tenta di spiegarla: il principio del primato della politica estera sulla politica interna.

Bisogna dunque innanzitutto ricordare che Ranke, pur avendo messo in evidenza la dipendenza della costituzione degli Stati dalla bilancia internazionale del potere, non aveva affatto rinunciato a pensare lo Stato in termini di autonomia. Nello stesso saggio egli dice: "La nostra patria non è là dove siamo riusciti a vivere bene. La nostra patria è invece in noi, con noi... Questo elemento ineffabile e segreto, che riempie le cose più

4. Il fondamento pratico della cultura della guerra. La coincidenza di comportamento politico normale e di comportamento nazionale come collegamento tra politica e guerra.

L'accertamento dei limiti teorici della cultura della guerra consente di stabilire quale sia il fondamento pratico di questa cultura, e di tracciare così una netta linea di confine tra cultura della guerra e cultura alla pace. Per identificare questo fondamento bisogna tornare al punto nel quale la capacità di conoscenza di questa cultura si arresta, e cercare di proseguire. Come ho già osservato, la cultura della guerra non si chiede mai quale sia l'aspetto del comportamento politico che collega la poli-

umili come le cose più alte – quest'aura spirituale che noi aspiriamo e respiriamo – *precede ogni costituzione, vivifica e riempie tutte le sue forme*" (sottolineatura mia: cfr. Leopold von Ranke, *Dialogo politico*, qui citato da una antologia di Sergio Pistone, *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, Angeli, 1973, pp. 132 e 129 e, per il passo successivo, p. 130. Va notato, a scanso di equivoci, che secondo Ranke non è la fusione di nazione e Stato a conferire questa spiritualità agli Stati. Egli pensava che Stato e nazione non possono coincidere – la stessa Francia, osservava, non comprende tutti i francesi – e riteneva che lo Stato costituisse "una modificazione dell'esistenza umana, come di quella nazionale").

Ranke avrebbe dunque sostenuto sia una cosa (l'autonomia dello Stato) sia il contrario (l'eteronomia dello Stato). Il fatto è che nel quadro nel quale lo si pensa ancora, il problema è mal posto. In primo luogo, bisogna osservare che non si può distinguere la politica estera da quella interna senza aver prima teorizzato la politica nella sua unità, cioè prima di aver visto come l'una e l'altra si collegano. In secondo luogo bisogna osservare che, se non si precisa il senso e il contesto del discorso sull'autonomia e sulla eteronomia degli Stati in riferimento alla bilancia mondiale del potere, si può attribuire alla volontà ciò che, con un altro punto di vista, si deve attribuire alla necessità. Si può dire, ad esempio, che uno Stato *sa* reagire alla pressione delle condizioni esterne con il suo valore ecc. (autonomia della volontà) oppure che *deve* adattarsi a queste condizioni (necessità, cioè eteronomia della volontà).

Per uscire da questa ambiguità bisogna tener presente che il principio del primato della politica estera non è che la cattiva formulazione del fatto che gli Stati non sono sistemi politici ma sottosistemi, e che c'è un solo sistema politico, il sistema degli Stati (che si è ormai pienamente realizzato come sistema mondiale degli Stati). Con il punto di vista determinato da questo criterio, si constata subito che tutti i fatti politici (tanto di politica estera quanto di politica interna) modificano la bilancia mondiale del potere, e che tutti gli Stati si devono adattare a queste variazioni dell'insieme (come applicazione di questo punto di vista sono esemplari le lucide intuizioni di Hamilton, come i lavori storici di Dehio e Hintze). Bisogna anche tener presente, d'altra parte, che si deve limitare l'analisi politica ai fatti politici. Intendo questo: se osserviamo il sistema politico, possiamo accertare delle relazioni tra le variazioni del sistema e il mutamento della condotta e/o delle istituzioni degli Stati, e null'altro. I discorsi sul genio dei popoli, sul loro carattere, sul loro valore, se hanno qualche senso (e spesso non l'hanno: stupisce che uno statista come Schmidt abbia potuto dire che nella seconda guerra mondiale un soldato tedesco valeva tre soldati russi e cinque americani. Cfr. Roberto Ducci, *Colloquio con Schmidt*, Corriere della sera, 30 dicembre 1982), lo hanno solo a patto di fondarsi su serie analisi antropologiche, sociologiche, economiche ecc.. Ma in questi casi sono queste discipline a illuminare la politica e non viceversa.

tica con la guerra. Basta tuttavia porsi questa domanda per rispondere che l'aspetto in questione è l'aspetto nazionale (in effetti è su questo piano che non si riscontra alcuna soluzione di continuità fra politica e guerra). E giunti a questo punto basta provare che l'aspetto nazionale è sempre presente nel comportamento politico di tutti gli uomini per risolvere il problema posto da Clausewitz, cioè per stabilire che c'è continuità tra politica e guerra (come evento singolo) perché c'è coincidenza tra i comportamenti politici abituali e il mondo della guerra (mondo degli Stati come società nazionali chiuse, esclusive ed armate).

Ma prima di fornire questa prova bisogna togliere di mezzo una complicazione verbale che impaccia il discorso. Era giusto, all'inizio dell'esame, chiedersi quale sia l'*aspetto* del comportamento politico normale che collega la politica con la guerra perché non si può ragionevolmente pensare che la politica sia per natura, in tutti i suoi aspetti, collegata con la guerra. Tuttavia se è vero che l'aspetto nazionale è presente in tutti i comportamenti politici, allora è anche vero che l'espressione "aspetto nazionale del comportamento politico" (del tutto legittima in una visione teorica che ipotizzi la possibilità di comportamenti politici senza aspetto nazionale) può trarre in inganno, nel senso che può far pensare che questo aspetto possa già essere tanto presente quanto assente. Diventa perciò necessario usare l'idea di *comportamento politico nazionale* come schema generale di riferimento per la descrizione dell'azione politica realmente osservabile. In effetti con questo schema si resta sempre in rapporto con la realtà, e si è sempre in grado di precisare chi e come agisce, mentre ciò non è possibile con schema del tipo "comportamento politico liberale, o democratico, o socialista ecc." perché nella realtà non ci sono mai veri e propri comportamenti di questo genere, ma sempre e soltanto aspetti liberale, democratico o socialista ecc. dei comportamenti nazionali.

Ciò premesso, circa la prova osservo quanto segue. Se si scompone nei suoi elementi il comportamento politico normale si trova: a) che la formazione della volontà politica si manifesta sempre, in concreto, solo come formazione della volontà nazionale (cioè come volontà di risolvere in questo o quel modo i problemi nazionali del governo, del regime o della struttura sociale), b) che la elaborazione della linea politica generale si sviluppa sempre, in concreto, solo come analisi della bilancia nazionale del potere e come progettazione di azioni nazionali, c) che la mobilitazione effettiva, e non solo apparente, delle forze riguarda sempre, in concreto, solo le forze nazionali, e si arresta sempre ai confini degli Stati senza mai oltrepassarli. È evidente, d'altra parte, che

la politica estera non scalfisce in alcun modo questo limite nazionale. In questo contesto d'azione non ci sono vere sedi internazionali di decisione, né mezzi internazionali per la formazione di una volontà comune. La politica estera si decide nelle sedi nazionali, ha come scopo la salvaguardia dei poteri nazionali (indipendenza) e provoca cambiamenti della situazione internazionale solo con il mutamento delle politiche nazionali degli Stati.

Risulta così provato, se non mi sbaglio, che il comportamento politico normale coincide con il comportamento politico nazionale, e pertanto con il mondo della guerra. L'utilità di questa precisazione sta nel fatto che permette di identificare il punto nel quale si deve provocare una inversione di tendenza nel processo politico se si vuole davvero tentare di eliminare la guerra e costruire la pace. Un esempio chiarirà la questione. Molti scrittori, e in Italia con particolare chiarezza Luigi Einaudi, hanno spesso ripetuto che la distinzione effettiva tra gli amici e i nemici della pace corrisponde alla distinzione tra coloro che sono disposti, e coloro che non sono disposti, a sacrificare una parte della sovranità del proprio Stato (ivi compresa quella militare). In ultima istanza ciò è vero. Ma non è sufficiente. Questa verità non è diventata popolare. I pacifisti – e nello stesso modo, anche se con animo diverso, tutti coloro che credono di agire “realisticamente” per la pace – non ne tengono alcun conto, e continuano a coltivare il sogno di eliminare la guerra senza distruggere il mondo della guerra, o credono di cambiarlo solo perché si propongono di introdurre un po' più di liberalismo, di democrazia o di socialismo nel proprio Stato nazionale. Il fatto è che se il comportamento politico normale (nazionale) coincide con il mondo della guerra la vera distinzione tra gli amici e i nemici della pace passa tra coloro che cercano di mutare il comportamento politico normale allo scopo di privarlo dell'aspetto che lo collega con la guerra, e coloro che non vogliono mutarlo per motivi nazionalistici, o solo perché non si rendono conto della necessità di questo cambiamento, e quindi sostengono di fatto con il loro modo di agire il mondo della guerra anche se desiderano sinceramente la pace.

5. Il pensiero nazionale come causa dell'assolutizzazione o del mascheramento della guerra. La transizione dalla politica della guerra alla politica della pace come strategia per affrontare la sfida del nostro tempo.

Con queste considerazioni si è compiuto tuttavia solo il primo passo per delineare il quadro della transizione dalla politica della guerra alla politica della pace. Sappiamo che cosa è il mondo della guerra e che

cosa dobbiamo non fare per non perpetuarlo, ma non sappiamo ancora che cosa è il mondo della pace, né se esiste qualche segno che consenta di dire se siamo in presenza di un processo che può essere guidato verso il mondo della pace. Senza affrontare per ora queste questioni, vorrei solo osservare che l'essere giunti – per quanto riguarda la guerra – sul terreno dei principi d'azione che ne costituiscono il fondamento consente comunque di allargare la sfera della nostra conoscenza. In particolare noi possiamo ora affermare che la cultura della guerra è la cultura del comportamento nazionale, e ciò per sottolineare il fatto che il limite teorico di questa cultura (incapacità di pensare l'unità di politica e di guerra e conseguente assolutizzazione o mascheramento di questa dimensione della realtà) dipende dal limite pratico di questo comportamento (riduzione della politica mondiale alla somma delle politiche nazionali, cioè a qualcosa che tutti subiscono e che nessuno determina). Ma ciò che conta di più è che abbandonando il punto di vista del comportamento politico nazionale, e cercando di assumere quello della lotta per la pace, si possono intravedere gli aspetti politici essenziali della situazione del nostro tempo che la cultura della guerra lascia in ombra.

L'umanità non si è mai trovata in una situazione simile alla nostra. Lo sviluppo tecnologico ha già condotto il genere umano sulla soglia della possibilità fisica della sua autodistruzione con la guerra o con la catastrofe ecologica; ma tutto ciò non ha ancora provocato alcun cambiamento nel modo di fare, di pensare e di studiare la politica. Ci sono scienziati che progettano armi sempre più distruttive, e scienziati che cercano di far sapere a tutti gli uomini quali spaventevoli pericoli corrono. Ma al di là di questi studi e informazioni sulle caratteristiche tecniche delle armi – e non sul fatto politico della decisione di costruirle e di servirsene – non c'è nulla. Il fatto è che la cultura della guerra, ancorando il pensiero a idee ormai prive di senso, di carattere evolutivo, o persino di realtà (lo Stato nazionale e la sua difesa armata), lo nutre di fantasmi, e gli impedisce di constatare che il cambiamento radicale intervenuto nella tecnologia militare è, *ipso facto*, un cambiamento altrettanto drastico della situazione morale, politica e istituzionale dell'intera umanità.

Ma, nonostante ciò, si pensa ancora lo Stato con le concezioni del tempo (tutto il tempo sinora trascorso) nel quale era impensabile e imprevedibile che l'umanità sarebbe diventata – anche se solo in senso negativo e solo per il male – del tutto padrona di se stessa, cioè capace di autodistruggersi. Così non si riconosce la spaventosa degenerazione

degli Stati, che si stanno trasformando da organizzazioni per la difesa della vita in organizzazioni che creano deliberatamente (Stati egemoni) o subiscono passivamente (Stati satelliti e neutrali), il rischio della estinzione del genere umano. Se si accettasse come un dato permanente del mondo politico questa forma degenerata di Stato (nessun partito sinora l'ha rifiutata) la caduta nella barbarie sarebbe, in ogni caso, inevitabile. Non avrebbero infatti più senso, né credibilità alcuna, l'educazione, il sentimento della solidarietà sociale e ogni valore morale e culturale¹³.

¹³ *Il pericolo nucleare e la condizione umana*. Non esiste ancora una sufficiente consapevolezza del fatto che, per un verso, le armi nucleari hanno dimostrato i limiti della forma attuale di Stato – che si è rivelato incapace di contenere il pericolo nucleare – e, per l'altro, ne stanno provocando la degradazione estrema (sino al capovolgimento della sua funzione di difesa della vita). In sostanza c'è una accettazione passiva, che fa considerare come una fatalità ciò che è invece una scelta fatta da alcuni uomini e subita da tutti gli altri. Si parla delle armi nucleari, ma non del fatto che il potere politico ha assunto la caratteristica di potere di fabbricare, installare e impiegare armi di questo genere. Le conseguenze di una guerra nucleare sono ampiamente studiate e divulgate da biologi, fisici, medici ecc., ma non vengono invece prese in esame le conseguenze dell'accettazione di un mondo politico che ha creato, e ricrea ogni giorno, il pericolo dello sterminio dell'umanità. In genere gli studiosi di politica tacciono.

Il problema ha due aspetti. Uno riguarda il modo di vivere che si profila per l'umanità. Questo aspetto del problema è stato seriamente esaminato da Jonathan Schell. Egli ha osservato che gli uomini si trovano ormai di fronte alla scelta tra l'accettazione del pericolo della distruzione del genere umano e il tentativo di superarlo con la distruzione delle armi nucleari e con un assetto politico del mondo che impedisca di costruirle di nuovo; e ha constatato che si tratta della scelta tra due diversi, e globali, modi di vivere. Ha poi stabilito con rigore il criterio per valutare il significato della prima alternativa, da lui ampiamente illustrata. Egli ha scritto: "Minacciando di cancellare le future generazioni, il pericolo nucleare non solo getta nel disordine tutte le nostre attività che fanno assegnamento sulla loro esistenza, ma perturba anche la nostra relazione con le generazioni passate". E ha precisato: "Il presente è il fulcro sul quale si bilanciano futuro e passato; e se il futuro si perde, cade anche il passato" (cfr. Jonathan Schell, *Il destino della terra*, trad. it., Milano, Mondadori, 1982, pp. 201 e 223, e in genere tutto il capitolo *La seconda morte*).

Il secondo aspetto del problema è politico, perché la scelta tra questi due modi di vivere è una scelta politica. Si tratta di scegliere tra due opposte concezioni del potere e dello Stato: da una parte lo Stato di oggi, che attribuisce ad alcuni uomini il potere di fabbricare, installare ed impiegare qualunque tipo di arma, dall'altra una nuova forma di Stato, articolata e universale, che attribuisca all'intera umanità il monopolio del controllo legale della forza fisica (in mancanza di che ogni tentativo di disarmo sarebbe destinato al fallimento). Questa scelta riguarda i potenti della Terra sotto il profilo delle decisioni, ma tutti gli uomini sotto il profilo del consenso e del dissenso. E va rilevato che le campagne per scongiurare questo o quel rischio immediato di conflitto, o per ridurre il numero dei missili ecc. non bastano. Con queste azioni si resta ancora nell'ambito del mondo che ha creato, e ricrea ogni giorno, il pericolo della catastrofe nucleare; e non ci si propone né di distruggerlo, né di affrontare il problema delle nuove forme di potere e di Stato necessarie per ridare alla vita umana il senso del futuro e del passato.

Considerazioni analoghe valgono per l'altro aspetto globale dello sviluppo tecnologico, quello positivo. È sempre più evidente che lo sviluppo produttivo, con l'incessante innovazione tecnologica, sta conducendo il genere umano verso la soglia della eliminazione del lavoro puramente fisico o ripetitivo, e della possibilità della sua sostituzione con forme di lavoro e di attività intelligenti e creative. Ma la classe politica, ancora chiusa nell'orizzonte nazionale della cultura della guerra, sa progettare solo politiche nazionali (o politiche "internazionali" con i poteri nazionali, il che è lo stesso) di fronte ad un compito che richiede la costruzione progressiva di un potere mondiale e di politiche mondiali di sviluppo del Terzo mondo coordinate con la trasformazione non solo economica, ma anche e soprattutto politica e sociale, dei paesi già industrializzati. Così una fortuna – la possibilità di ottenere sempre più cose con sempre meno lavoro, e di creare gradualmente una situazione nella quale tutti gli uomini abbiano le possibilità materiali della libertà spirituale – si trasforma nella disgrazia del corporativismo, del protezionismo, della disoccupazione e dell'incerto destino del Terzo mondo.

Ma ciò che non è possibile con la cultura della guerra può diventare possibile nel contesto politico e morale della costruzione di una cultura della pace. Con questo punto di vista si può già constatare che non siamo di fronte a due compiti diversi, ma ad un solo compito. Non si può abolire la guerra, né eliminare il rischio della catastrofe ecologica, senza un controllo mondiale degli aspetti militare ed ecologico del processo produttivo (il solo disarmo che vale è quello controllato). E se si giunge a questa forma di controllo politico – cioè di potere – si acquista evidentemente anche la capacità di governare il mercato mondiale, e di organizzare la società non solo in funzione del mercato e della produzione, cioè del semplice fatto economico, ma anche in funzione dei bisogni di qualità della vita, di solidarietà e di libertà di una umanità emancipata, come è ormai necessario sia per fondare sulla sola base possibile la piena occupazione, sia per impiegare il lavoro umano anche sul fronte della difesa e dello sviluppo dei beni ecologici e culturali.

La cultura della pace è una nuova cultura, e una nuova cultura è un nuovo mondo, che gli uomini impareranno a conoscere a mano a mano che lo faranno (se lo faranno). A questo riguardo vorrei tuttavia osservare che la filosofia della storia di Kant consente già di stabilire la pensabilità di questo trapasso di epoche. Kant riteneva, come ho già ricordato, che sarebbe stata la guerra stessa, diventando sempre più distruttiva, a porre il problema della sua eliminazione. E noi possiamo effet-

tivamente constatare che gli uomini sono giunti a questo punto. Kant pensava, d'altra parte, che solo una civiltà giunta al punto di perfezione avrebbe potuto abolire la guerra. E noi – tenendo presente che in questi luoghi kantiani la civiltà è la cultura come valore sociale dell'uomo – possiamo effettivamente constatare che l'umanità sta entrando nell'epoca storica nella quale la politica può proporsi il compito di sviluppare compiutamente il valore sociale di ogni uomo e di realizzare la pace perpetua. Se ciò accadrà non possiamo saperlo, perché il pensabile non è il reale. Ma sappiamo già che la volontà può e deve fare questa scelta perché l'alternativa è la catastrofe.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

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

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

GIOVANNI SALPIETRO, membro della Gioventù federalista europea.

FRANCO SPOLTORE, Segretario nazionale del Movimento federalista europeo, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

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