

IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist



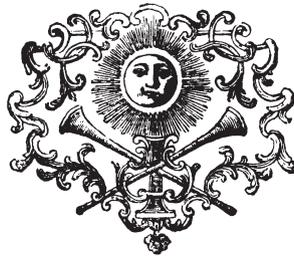
ANNO LIX, 2017, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

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



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

INDICE

<i>Le responsabilità europee della Germania</i>	pag.	3
SERGIO PISTONE, <i>Il Movimento federalista europeo e i Trattati di Roma</i>	»	10
LUCA LIONELLO, <i>L'impatto dell'integrazione rafforzata dell'eurozona sul quadro istituzionale dell'Unione europea</i>	»	34
DOMENICO MORO, <i>La difesa comune in un'unione federale</i>	»	50
I DOCUMENTI		
<i>Le ragioni dell'Europa</i> (Corrado Sanguineti)	»	73
<i>Presente e futuro dell'Europa. Una conversazione</i> (Marta Cartabia)	»	85
<i>A 60 anni dal Trattato di Roma, nuove sfide per l'Europa</i> (Alberto Majocchi)	»	97
<i>L'Europa e il valore della solidarietà</i> (Giulia Rossolillo)	»	111

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

Le responsabilità europee della Germania

Il clima politico è cambiato in Europa in questi ultimi mesi. Anche i Capi di Stato e di governo ne sono ben consapevoli. Le parole con cui Tusk li ha invitati al Consiglio europeo del 22-23 giugno sono eloquenti: “È legittimo affermare che il nostro incontro avverrà in un contesto politico diverso da quello di alcuni mesi fa, quando le forze anti-UE erano in ascesa. Gli attuali sviluppi nel continente sembrano indicare che ci stiamo lentamente avviando a una svolta. In gran parte dei nostri paesi i partiti politici che hanno basato la propria forza sui sentimenti anti-UE cominciano a perdere peso. Stiamo assistendo al ritorno dell’UE come soluzione e non come problema. Paradossalmente le ardue sfide degli ultimi mesi ci hanno resi più uniti di prima.”

Effettivamente, ancora alla fine del 2016 la crisi dell’Unione europea sembrava insuperabile – e l’ascesa delle forze anti-europee inarrestabile; nel frattempo ci sono stati i miglioramenti sul fronte dell’economia, ma i soprattutto i primi passi dell’Amministrazione Trump che hanno fatto capire agli europei cosa vorrebbe dire misurarsi in ordine sparso con “l’America first”. L’accoglienza calorosa tributata dai sovranisti del nostro continente alla vittoria del nazionalismo negli Stati Uniti ha solo evidenziato la loro pochezza: gioire perché la prima potenza mondiale si impegna ad usare la propria superiorità a livello globale per trarne vantaggio a scapito di tutti gli altri, vecchi alleati inclusi, è stata la prova più lampante di quale suicidio collettivo sarebbe il ritorno agli Stati nazionali in Europa.

*Il primo segnale di risveglio lo hanno dato proprio le opinioni pubbliche: innanzitutto in occasione delle elezioni politiche, iniziando a premiare i candidati pro-europei in contrapposizione a quelli populistici; e poi con vere e proprie forme di mobilitazione. In Germania si è diffuso un movimento pro-europeo, **Pulse of Europe**, che è cresciuto in maniera esponenziale di settimana in settimana e che ha portato nelle piazze tedesche decine e decine di migliaia di persone, spinte solo dal-*

la volontà di dimostrare pubblicamente il loro consenso all'Unione europea. L'effetto psicologico sul clima politico tedesco e sull'opinione pubblica europea è stato enorme. Altrettanto impressionante e significativa è stata l'adesione politica ricevuta dalla Marcia per l'Europa organizzata dal Movimento federalista europeo e dall'Unione europea dei federalisti a Roma in occasione del 60° anniversario della firma dei Trattati di Roma. L'idea della Marcia è stata lanciata in un clima di grande pessimismo, in cui dominava il timore di un confronto schiacciante con le manifestazioni nazionaliste e no-Euro previste in contemporanea; invece, oltre diecimila persone hanno partecipato alla coloratissima e trionfante Marcia per l'Europa, contro le due-tremila complessive per le manifestazioni "contro". Organizzando l'evento si è vissuto concretamente in diretta il cambio dell'umore politico, la reazione crescente della parte più consapevole della società, nei più diversi schieramenti, che percepiva di dover raccogliere una sfida di civiltà, contrapponendo un progetto di apertura, di unione, di inclusione e di pace al disegno confuso di chi cerca di far leva solo sul desiderio di una chiusura egoistica nel tentativo di fermare la storia.

E' in questo clima che è maturata la schiacciante vittoria di Macron in Francia e che in Europa si sono riaperti i giochi per imprimere al processo europeo – citando lo stesso Macron – un'accelerazione politica, "per rafforzare l'Unione europea per quanto riguarda le cinque dimensioni della sovranità". Macron ha chiesto, e ottenuto, un mandato preciso per riformare il paese e metterlo in grado di tornare ad essere, accanto alla Germania, un pilastro dell'edificio europeo, e lo ha fatto manifestando la consapevolezza che questo edificio necessita di essere completato sul piano politico. Macron, nel suo programma, ha indicato le aree in cui ci vuole "una nuova sovranità europea", ma non ha potuto ancora spiegare attraverso quali passaggi, sicuramente anche istituzionali, di creazione di veri e propri poteri, strumenti politici, forme di controllo democratico da parte dei cittadini europei, questo potrà avvenire. Su questo punto sa di dover costruire un accordo con la Germania e con i partner, e che questa è la vera sfida del suo mandato.

Gran parte della responsabilità di fare in modo che questa finestra di opportunità che si è aperta per l'Europa non si richiuda senza veri risultati pesa sulle spalle della Germania. Sarebbe un fallimento enorme se ciò non avvenisse, perché è difficile pensare che un momento così favorevole possa ripresentarsi a breve. Berlino non ha più alibi: il clima pro-europeo è tornato forte nel Paese, come dimostrano non so-

lo le mobilitazioni dei cittadini ma anche il clamoroso tonfo nei sondaggi di *Alternative für Deutschland*. Questo significa che il governo non si può più nascondere dietro la scusa di dover riconquistare l'opinione pubblica prima di potersi impegnare per rafforzare l'Unione europea. La vittoria di Trump ha spinto la stessa Cancelliera Merkel ad assumere posizioni molto nette sulla necessità per gli europei "di prendere in mano il proprio destino e di lottare per il proprio futuro". Soprattutto, la vittoria di Macron in Francia, se il nuovo Presidente terrà fede alle sue promesse sulle riforme interne e sulla nuova vocazione europea di Parigi, ridimensiona, dopo più di 25 anni, i timori tedeschi sul ruolo francese in Europa, e libera il campo dagli ostacoli che hanno sempre bloccato la costruzione di una vera unione politica. Proprio a metà giugno è venuto a mancare Helmut Kohl, il grande protagonista della politica tedesca degli anni Ottanta e Novanta, il padre non solo della riunificazione del paese, ma anche dell'Unione monetaria, l'uomo che si è battuto per rendere irreversibile il processo di unificazione europea. Ebbene, fu proprio Kohl a tentare di dar vita, insieme alla moneta unica, anche ad una vera unione politica. Quando già nel 1988 rispose positivamente alla proposta di Mitterrand di studiare modi e possibilità di un'Unione monetaria europea, egli cercò inizialmente di porre la questione di affiancarla anche con un'unione politica: intendeva con questo la necessità di creare meccanismi di controllo democratico da parte del Parlamento europeo, e, anche se il disegno non era ancora preciso, manifestava comunque l'esigenza di creare una condivisione di sovranità non solo nel senso della rinuncia alla gestione della politica monetaria, ma anche di costruzione di un potere politico europeo. La Francia si oppose, chiedendo in alternativa la nascita di un governo economico; e fu su questo punto che a sua volta la Germania oppose il veto, temendo che si inserisse così nel sistema uno strumento di limitazione dell'autonomia della Banca centrale europea e che lo statalismo francese trovasse il modo di introdursi nel sistema europeo. L'Unione monetaria nacque quindi sostanzialmente priva di qualsiasi strumento che non fossero le regole pattuite per cercare di far convergere le economie e i sistemi dell'area interessata; le politiche economiche restavano nazionali, affidate al controllo dei mercati esterni, che si credeva avrebbero punito i comportamenti divergenti degli Stati meno virtuosi; non si prevedevano meccanismi o possibilità di salvataggio reciproco o solidarietà strutturale tra Stati membri, e neppure una politica europea per promuovere lo sviluppo nell'eurozona.

Su questa sconfitta del disegno originario la Germania si è ada-

giata per quindici anni, fino allo scoppio della crisi greca e al contagio all'intera area euro con l'esplosione della questione dei debiti sovrani. Il suo ultimo tentativo di opporre un progetto alternativo a questa unione monetaria così sbilanciata fu quello fatto con il documento Schäuble-Lamers, Riflessioni sulla politica europea, presentato al Bundestag il 1° settembre del 1994, in cui, tra i vari punti, si affrontava la questione della necessità di avviare l'UEM con un'avanguardia di cinque paesi (i fondatori, con l'esclusione dell'Italia). "L'Unione monetaria", era scritto nel documento, "costituisce il nucleo duro dell'Unione politica (e non un elemento supplementare dell'integrazione, come è opinione diffusa in Germania). Se l'Unione monetaria dovrà essere effettuata nel rispetto del calendario previsto, all'inizio sarà applicata solo ad un gruppo ristretto di paesi — conformemente all'alternativa prevista dal Trattato di Maastricht. Anche in questo caso, quindi, sarà realizzata solo se il nucleo duro dei Cinque vi si dedicherà sistematicamente e con determinazione. A tal fine, essi dovrebbero provvedere a stabilire, nei seguenti campi: i) politica monetaria, ii) politica fiscale e di bilancio, iii) politica economica e sociale, un maggiore coordinamento, volto alla creazione di una politica comune e di conseguenza — indipendentemente dalle decisioni formali del 1997 e del 1999 — porre le basi, in questo lasso di tempo, di un'unione monetaria in seno al gruppo." Al di là delle ambiguità e delle indicazioni a tratti confuse sul come arrivare "ad una politica comune" nei settori cruciali in modo da costruire un'unione monetaria che fosse anche economica e politica, la posizione della CDU di Kohl in quel momento era chiarissima: l'obiettivo era arrivare in tempi rapidi ad un'unione politica, che in quel momento storico era ritenuta indispensabile per evitare che i contraccolpi della riunificazione tedesca, dell'inevitabile (e auspicabile) allargamento ad Est, delle profonde modificazioni avvenute nei rapporti internazionali, diluissero la spinta europea, in primis della Germania, portando ad una graduale rinazionalizzazione in seno all'Unione europea. La nascita della moneta unica, che per poter veramente funzionare avrebbe avuto bisogno anche del contraltare dell'unione politica insieme a quella economica e fiscale, offriva questa opportunità, che alcuni paesi potevano già essere pronti a cogliere, vista la convergenza dei loro sistemi economici; e questi paesi sarebbero potuti partire, coinvolgendo anche la Francia, senza la quale non si costruisce nulla di europeo, per portarla ad imboccare il percorso delle riforme strutturali. Questo gruppo-pioniere avrebbe dovuto fungere da magnete per gli altri Stati il cui percorso di conver-

genza verso il modello della responsabilità fiscale e della competitività economica adottato dall'Europa insieme all'euro era ancora prevedibilmente lungo. Il sistema delle due velocità per la creazione dell'Unione monetaria avrebbe potuto quindi far quadrare il cerchio, realizzando l'unità con i paesi più simili dal punto di vista del sistema politico ed economico (e costruendo in questo modo un'Unione non solo irreversibile, ma anche molto solida e stabile), ed esercitando al tempo stesso una forte pressione positiva sugli Stati non ancora membri dell'UEM per farli convergere verso il modello virtuoso.

Il fallimento di questo piano e l'avvio dell'UEM con 12 paesi, tra cui l'Italia con il suo immenso debito pubblico, hanno spinto la Germania – insieme a tutti gli altri partner – esattamente verso quel processo di rinazionalizzazione dell'UE paventato nel documento Schäuble-Lamers. Persino quando il problema della necessità di completare urgentemente l'unione monetaria anche con l'unione politica, è tornato al centro del dibattito europeo in seguito allo scoppio della crisi finanziaria ed economica, in Germania è sempre apparso evidente come la resistenza a procedere verso un traguardo per molti aspetti auspicato fosse alimentata dalla mancanza di fiducia verso alcuni dei paesi del Sud dell'eurozona – Francia inclusa. La realtà è che, uno ad uno, l'Europa ha costretto tutti gli Stati ad indirizzarsi verso un modello di maggiore sostenibilità finanziaria e di riforme per rendere i sistemi nazionali più competitivi. Ma questo non è bastato a trasformare in tempi brevi paesi deboli, e per molti aspetti arretrati, in partner perfettamente adeguati. Questi paesi, a partire dalla Grecia e dall'Italia, hanno bisogno di essere politicamente inseriti in un sistema più solido, un sistema federale che abbia gli strumenti politici per guidare il loro percorso di rinnovamento interno accompagnandolo con politiche di sviluppo comuni e strumenti di sostegno nei passaggi più critici. Allontanare la prospettiva dell'unione politica, rende la situazione dell'eurozona un circolo vizioso che non riesce a preservare i risultati positivi che a tratti raggiunge. L'Italia è forse l'esempio più chiaro e al tempo stesso il caso più difficile, visti anche la dimensione e il peso del paese. Dopo aver inizialmente sostenuto il percorso di riforme di cui il sistema italiano ha terribilmente bisogno, l'opinione pubblica è tornata a respingere i passaggi necessari, e il paese si sta inabissando in una spirale di instabilità politica di cui è difficile vedere gli esiti. Per chi vive in Italia la prima battaglia oggi è quella di riportare il paese a ragionare su quello che è il suo vero interesse, spostando il confronto e il consenso verso il processo di cambiamento del sistema nazionale,

nella prospettiva di essere un partner e un interlocutore credibile a livello europeo. Ma per l'Europa il problema è evitare che da Roma riporti un effetto domino e che il populismo, oggi sulla difensiva, riguardi consensi con una clamorosa vittoria. Il regime europeo attuale, in cui si cerca di incrementare il sistema di regole e condizionamenti per indirizzare le politiche economiche, ancora interamente nazionali, verso modelli convergenti, ha rivelato tutta la sua insufficienza. Il passaggio dal sistema delle regole europee a quello delle istituzioni europee in grado di governare, come ricorda sempre Draghi, è l'unico che permette di gestire il problema della convergenza in modo più razionale, ben sapendo che i cambiamenti e le riforme, che ciascuno Stato deve saper impostare dimostrando il cambio di clima nel paese, daranno comunque i loro frutti in tempi medio-lunghi. Il sostegno alla convergenza va dunque governato a livello europeo, soprattutto creando crescita comune.

Questa è dunque la sfida, in primis, per la Germania, ora che anche la Francia sembra pronta ad allinearsi al modello virtuoso che è conditio sine qua non per Berlino: ossia, quella di accettare di costituire un'unione politica anche con paesi di cui ci si fida molto parzialmente, abbandonando il metodo delle sole regole e dei meccanismi decisionali intergovernativi per porre le basi per trasformare il sistema di governo dell'euro in un sistema fondato su istituzioni, meccanismi e strumenti federali. Il timore di dividere in questo modo l'UE e di isolare partner cui si tiene molto, come la Polonia, sono infondati. Il meccanismo del magnete, che Schäuble e Lamers immaginavano nel '94, oggi è destinato ad essere ben più forte di allora. Senza il Regno Unito, il peso politico dell'area dell'Unione esterna all'euro è molto debole, e questo implica che la forza attrattiva dell'unione monetaria diventerà sempre più irresistibile.

Se l'eurozona saprà diventare un nucleo coeso e forte, unito politicamente su basi federali e capace anche di costruire attorno a questa sovranità condivisa una politica estera e di sicurezza degne di una grande potenza pacifica, gli altri Stati ben presto non avranno problemi a concordare modi e tempi per entrare a farne parte. Bisogna solo avere il coraggio di procedere. Occorre valutare in base a quale procedura è politicamente più saggio riformare i trattati – sapendo che ormai è diventato indispensabile lavorare in modo trasparente, con un confronto pubblico e coinvolgendo le istituzioni europee e quelle nazionali – e avere chiara l'idea di ristrutturare l'UE in modo che siano compatibili un'eurozona già unita politicamente, insieme ai cosiddetti

pre-ins, e un gruppo di paesi che invece ancora non sono pronti per questa condivisione di sovranità. E' necessario farlo senza duplicare o inventare nuove istituzioni, ma facendo evolvere quelle esistenti, e facendo sì che, con il quadro unitario dell'Unione europea, sia salvaguardato anche il mercato unico.

Non sarà un passaggio facile, ma è l'unico possibile. E l'Europa, come dice Macron, merita questo sforzo se è vero – come è vero – che “è il solo luogo al mondo dove le libertà individuali, lo spirito democratico e la giustizia sociale si sono uniti fino a questo punto”. Lottare perché, unita politicamente, l'Europa possa far vivere questo modello nel mondo è un dovere che ciascuno, ancor di più se ha un ruolo politico, deve sentire come una responsabilità personale.

Il Federalista

Il Movimento federalista europeo e i Trattati di Roma

SERGIO PISTONE

Nel momento in cui si celebra il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma il processo di integrazione europea si trova in una fase estremamente critica, caratterizzata da diffusi e concreti timori (o auspici) di una disgregazione dell'Unione europea. Come contributo alla discussione ritengo che sia utile ricordare il giudizio critico espresso dal Movimento federalista europeo (MFE) al momento della genesi dei Trattati di Roma e confrontarlo con gli sviluppi successivi dell'integrazione fino alla sua attuale fase di crisi esistenziale.

Il Congresso del popolo europeo.

Questa critica, oltre che in documenti teorici molto analitici, in articoli e in risoluzioni, si espresse anche in manifestazioni politiche di dura denuncia della inadeguatezza delle iniziative europeistiche governative e nell'organizzazione di una campagna popolare, il Congresso del popolo europeo, imperniata sulla contestazione della stessa legittimità degli Stati nazionali e, quindi, della pretesa di costruire l'unità europea attraverso trattative diplomatiche fra i governi. Per ricostruire in modo adeguato la critica del MFE ai Trattati di Roma, occorre perciò illustrare anzitutto i tratti fondamentali della linea politica generale in cui questa critica si collocava.

Il fallimento del progetto della Comunità europea di difesa (CED) in seguito al voto negativo da parte del Parlamento francese il 30 agosto 1954 produsse una marcata revisione della linea del MFE rispetto alla politica europeistica governativa. Fin dall'avvio della politica di unificazione europea dopo il lancio del Piano Marshall, il MFE, sotto la guida di Spinelli, espresse un orientamento nettamente critico nei confronti dell'approccio confederalistico (la creazione di istituzioni europee fondate sul metodo della cooperazione intergovernativa, cioè sul mantenimento della sovranità nazionale assoluta) e funzionalistico (l'integrazio-

ne graduale e per settori) al problema dell'unificazione europea. E contrappose a tale impostazione la rivendicazione di una costituzione federale europea, intesa come base istituzionale insostituibile per realizzare effettivamente l'unificazione europea, e di una assemblea costituente europea in quanto organo a cui attribuire l'elaborazione di una simile costituzione onde superare le resistenze nazionalistiche inevitabilmente emergenti nelle conferenze diplomatiche. Questa critica si tradusse in una azione politica fondata sulla mobilitazione dell'opinione pubblica a favore delle rivendicazioni federaliste, ma nello stesso tempo, fino alla caduta della CED, su un'opera di consulenza nei confronti dei governi nazionali diretta a convincerli della necessità di affidare la creazione delle istituzioni europee a un organo democratico-parlamentare.

La prima importante concretizzazione di questa linea politica fu la campagna per il Patto federale europeo nel 1949-50, diretta ad ottenere la trasformazione dell'assemblea consultiva del Consiglio d'Europa in una assemblea costituente¹. Fallito questo tentativo, la seconda assai più incisiva concretizzazione fu l'azione diretta a collegare la progettata istituzione della CED alla creazione simultanea di una Comunità politica europea di carattere federale. In questo caso l'azione dei federalisti italiani costituì un fattore rilevante della politica di unificazione europea poiché essi riuscirono ad esercitare un'influenza decisiva su De Gasperi. In effetti l'azione di quest'ultimo che portò all'art. 38 della CED e, quindi, all'Assemblea *ad hoc* fu ispirata da Spinelli, il cui rapporto con De Gasperi è paragonabile a quello fra Monnet e Schuman, salvo ovviamente il fatto che Spinelli aveva come obiettivo il superamento immediato del funzionalismo in direzione del federalismo².

La caduta della CED e i successivi accordi di Londra e di Parigi che portarono all'istituzione dell'Unione europea occidentale spinsero il MFE a rivedere nettamente la linea politica fino ad allora seguita. Questi fatti, nell'analisi che ne fecero allora i federalisti italiani³, segnava-

¹ Cfr. S. Pistone, *Il ruolo del Movimento federalista europeo negli anni 1948-50*, in AA. VV., *Histoire des débuts de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 285-308; Id. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaka Book, 1992.

² Cfr. D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia della CED e la federazione europea*, Milano, Jaka Book, 1990; Id., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaka Book, 1994; Id., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.

³ Quando parlo di linea del MFE intendo le posizioni sostenute nel periodo qui considerato (cioè fra la caduta della CED e l'entrata in vigore dei Trattati di Roma) dal segretario generale Altiero Spinelli e dai suoi seguaci, i più importanti fra i quali furono in

no una svolta profonda nella politica di unificazione europea, vale a dire la fine dell'“epoca dei governi europeisti”⁴. Il fatto che i governi di sei paesi, benché destinati come tutti i governi nazionali alla tutela della sovranità dei rispettivi Stati, avessero avviato nei primi anni Cinquanta una politica di unificazione europea così avanzata da portarli ad accettare i suggerimenti dei federalisti appariva legato a una situazione storica particolarmente favorevole, della quale venivano sottolineati quattro fattori fondamentali.

In primo luogo i sei Stati della cosiddetta “piccola Europa” si trovavano in una condizione di prostrazione e di debolezza talmente acute da costringere sulla difensiva le forze interessate alla conservazione della sovranità nazionale assoluta e aventi le loro basi nella diplomazia, nelle alte burocrazie civili e militari, nei settori economici pubblici e privati avvantaggiati dal nazionalismo economico. In secondo luogo la Russia di Stalin incuteva paura a tutti i paesi occidentali con la manifestazione di una volontà espansionistica e spingeva le classi dirigenti democratiche, soprattutto dei paesi in cui i partiti comunisti erano più forti, al superamento degli egoismi nazionali. In terzo luogo gli USA, che con i loro aiuti prima economici e poi militari esercitavano una grande influenza sull'Europa democratica, erano convinti che fosse loro dovere non solo proteggere militarmente l'Europa occidentale, ma anche assisterla affinché si unisse. Vi era infine il problema cruciale della ricostruzione economica e militare della Germania occidentale che, in un periodo in cui il ricordo dell'espansionismo tedesco era ancora molto vivo, spingeva soprattutto il governo francese a una impostazione soprannazionale percepita ampiamente come l'unica in grado di risolvere alla radice la questione tedesca.

quegli anni: Luciano Bolis, Mario Albertini, Alberto Cabella, Paolo Bogliaccino, Andrea Chiti-Batelli, Guido Comessatti, Teresa Caizzi, Mario De Milano, Giulio Guderzo, Gianni Merlini, Amedeo Mortara, Giuliano Rendi. Le posizioni del gruppo dirigente “spinelliano” del MFE nel periodo della genesi dei Trattati di Roma non furono condivise da tutto il movimento, come si vedrà più avanti, ma esse furono sempre maggioritarie per cui con esse si identificò in senso formale e sostanziale la linea politica del MFE.

⁴ Cfr. A. Spinelli, *Nuovo corso*, Europa Federata, 7, n. 10 (1954), pp. 221-227, ripubblicato in A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, che contiene i più importanti scritti di Spinelli fra il 1949 e il 1959; Id., *Sviluppo del moto per l'unità europea dopo la seconda guerra mondiale*, in *L'integrazione europea*, a cura di G. Grove Haines, Bologna, Il Mulino, 1957, ripubblicato in Id., *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985. Si veda anche A. Chiti-Batelli, *Europa 1955*, edito dalla Campagna europea della gioventù, Roma, 1955. La documentazione fondamentale relativa alle posizioni del MFE nel periodo qui considerato si trova nell'organo ufficiale del movimento, *Europa Federata*, che uscì con cadenza quindicinale o mensile dal 1948 al 1960. La ristampa anastatica di questo periodico, curata da S. Pistone, è stata promossa dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte a Torino presso la CELID nel 2004.

Proprio l'attenuarsi dei tre primi fattori favorevoli ad una politica europeistica avanzata da parte dei governi era stata la ragione fondamentale, secondo l'analisi federalista, della caduta della CED. Con il relativo riassetarsi delle economie nazionali, grazie agli aiuti americani che erano stati dati per favorire l'unificazione europea, ma che avevano ottenuto scarsissimi risultati in tale direzione, le forze della conservazione nazionale avevano ripreso il sopravvento ed erano diventate sempre più intolleranti di fronte alla prospettiva di cedere poteri sostanziali ad organi sopranazionali. Era inoltre cambiata la situazione internazionale. In seguito alla morte di Stalin si era creata una nuova situazione di potere nella leadership sovietica che, facendo emergere delle prospettive di attenuazione della guerra fredda e di distensione, aveva indebolito la disponibilità a soluzioni sopranazionali da parte di quanti si erano convertiti all'europeismo più per un riflesso di paura che per una chiara comprensione della necessità storica di superare gli Stati nazionali sovrani. Inoltre l'appoggio americano all'unificazione europea era diventato più blando e comunque era diminuita la capacità di influenza americana sugli Stati europei, per cui le diplomazie nazionali erano diventate più capaci di imbrigliare le iniziative dei ministri europeisti. Dopo la caduta della CED e la conseguente decisione di accettare il riarmo nazionale della Germania occidentale nel quadro della NATO e di una organizzazione priva di poteri reali quale l'UEO, si era infine data una soluzione nazionale invece che europea al problema che più di tutti aveva spinto i governi europeisti a impegnarsi seriamente nel tentativo di passare dal funzionalismo al federalismo. Nella nuova situazione che si era in tal modo venuta a creare non era dunque più realistico aspettarsi dai governi nazionali una politica europeistica che andasse al di là della semplice cooperazione fra Stati sovrani e della creazione di istituzioni pseudo sopranazionali.

Sulla base di questa analisi il MFE decise di adottare una nuova linea politica la quale può essere sinteticamente definita come il tentativo di tradurre pienamente in pratica la tesi di fondo che era stata alla base della nascita del Movimento stesso durante la seconda guerra mondiale. Il nucleo politico centrale del Manifesto di Ventotene e degli altri scritti elaborati da Spinelli al confino era la convinzione che i governi e i partiti nazionali non potessero giungere spontaneamente alla realizzazione di una vera unificazione europea implicante il trasferimento di poteri sostanziali da essi controllati ad organi sopranazionali⁵.

⁵ Il Manifesto di Ventotene e gli altri scritti fondamentali di Spinelli del periodo bellico sono raccolti in A. Spinelli, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze,

Per costringerli ad andare al di là di una politica di cooperazione internazionale inadeguata e precaria era pertanto indispensabile la creazione di una forza politica federalista autonoma dai governi e dai partiti nazionali, organizzata su base sopranazionale, capace di mobilitare su larga scala l'opinione pubblica e in grado di sfruttare a proprio vantaggio le situazioni di crisi acuta in cui gli Stati nazionali erano destinati a incappare data la loro inadeguatezza organica di fronte ai problemi del mondo moderno. Questa convinzione, che nella fase di avvio dell'unificazione europea era stata messa in ombra dall'assunzione, legata a una situazione storica contingente, di un ruolo di ispiratori e consiglieri dei governi, divenne dopo la grande sconfitta del 1954 il criterio di orientamento basilare della linea politica del MFE. Tre erano gli aspetti più qualificanti di questo nuovo orientamento.

Anzitutto si decise di assumere un atteggiamento di opposizione senza compromessi nei confronti dei governi e di denuncia intransigente di tutte le loro iniziative europeistiche che non prevedessero la creazione di istituzioni di carattere federale e la partecipazione dei cittadini alla loro definizione. Si sostenne pertanto che l'unico organo legittimato a elaborare la costituzione europea non poteva essere costituito né da diplomatici né da delegazioni di parlamenti nazionali, ma doveva essere eletto direttamente dai popoli europei e che la costituzione da esso votata avrebbe dovuto essere ratificata non dai parlamenti nazionali, bensì tramite referendum popolari⁶.

Per costruire una forza politica in grado di costringere, allorché la situazione diventasse matura, i governi a convocare la costituente europea, si decise quindi di organizzare una campagna capillare e di lungo periodo di mobilitazione dell'opinione pubblica al di fuori dei quadri politici nazionali. Secondo il MFE la grande maggioranza dei cittadini europei, e in particolare di quelli della piccola Europa, era favorevole all'unità europea poiché percepiva l'impotenza degli Stati nazionali. In questo senso esisteva un popolo europeo, che non doveva essere inteso come una comunità etnica, poiché esso era composto da dif-

La Nuova Italia, 1950; A. Spinelli-E.Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Milano, Mondadori, 2006, con una Presentazione di T. Padoa-Schioppa e un saggio di L. Levi; la ristampa anastatica a cura e con Introduzione di S. Pistone e con un saggio di N. Bobbio è stata promossa dalla Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte, a Torino presso la CELID, 2017.

⁶ Cfr. A. Spinelli, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in AA.VV., *La nascita degli Stati Uniti d'America*, Milano, Comunità, 1957, ripubblicato in Id., *Il progetto europeo*, op. cit..

ferenti nazioni, ma come una comunità di cittadini che erano gravemente danneggiati nei loro interessi materiali e nelle loro esigenze ideali dall'incapacità degli Stati nazionali sovrani di perseguire efficacemente i compiti – benessere economico, sicurezza, libertà – in funzione dei quali essi erano stati costruiti (e appunto per questa incapacità essi dovevano essere considerati illegittimi); e che aspiravano, sia pure confusamente, al superamento di questa situazione attraverso l'unità europea. Questa diffusa aspirazione non poteva però esprimersi in modo politicamente efficace attraverso le strutture e le procedure politiche nazionali – partiti, elezioni, formazione dei governi nazionali – le quali permettevano di mobilitare solo i cittadini di ogni singolo paese e per obiettivi di politica nazionale. Compito dei federalisti era pertanto quello di creare degli strumenti di azione politica sopranazionale in grado di permettere al popolo europeo di prendere coscienza della necessità di costruire la federazione europea attraverso il metodo costituente e di fare valere questa volontà al di fuori dei condizionamenti prodotti dalle istituzioni politiche nazionali. Lo strumento fondamentale proposto dal MFE per realizzare questo obiettivo era il Congresso del popolo europeo⁷, cioè l'organizzazione di elezioni primarie in varie città d'Europa per dare vita a un congresso di rappresentanti del popolo europeo il quale attraverso il coinvolgimento graduale e progressivo di milioni di persone giungesse ad ottenere la legittimità democratica e il peso politico necessari per poter forzare i governi alla convocazione della costituente europea.

La proposta della campagna per il Congresso del popolo europeo era accompagnata dalla convinzione – e questo è il terzo aspetto rilevante del nuovo corso del MFE – che si trattava di iniziare una battaglia politica a lungo termine. Nel breve periodo non si vedeva cioè alcuna possibilità di spingere i governi a concessioni significative nei confronti delle rivendicazioni federaliste poiché gli Stati nazionali, per quanto storicamente condannati a una inesorabile decadenza, non si trovavano in una fase di crisi acuta. Ma l'impossibilità di risolvere i

⁷ Sul Congresso del popolo europeo, che si ispirava all'esempio del Congresso nazionale indiano organizzato da Gandhi nella lotta di indipendenza dal dominio britannico, cfr.: A. Spinelli, *Manifesto dei federalisti europei*, Parma, Guanda, 1957 (si veda la ristampa anastatica a cura di G. Panizzi, pubblicata dalla Federazione regionale del Lazio dell'AICCRE, Roma, 2006); Id., *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989; C. Rognoni Vercelli, *Il Congresso del popolo europeo*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, Università di Pavia, 1996.

problemi fondamentali nel quadro della cooperazione fra Stati sovrani e l'inadeguatezza di una politica europeistica incapace di andare al di là di questo quadro avrebbero prima o poi prodotto situazioni di crisi acuta in cui l'alternativa di unirsi o perire (frase pronunciata dal Ministro degli esteri francese Aristide Briand in occasione della sua proposta di unificazione europea del 1929), avrebbe indebolito in modo decisivo le resistenze nazionalistiche. Si trattava di trovarsi pronti per questo appuntamento con una forza politica federalista organizzata sul piano sopranazionale, dotata di un ampio consenso popolare, e in grado perciò di forzare e non solo pregare i governi nazionali.

La critica istituzionale della CEE.

Nel quadro di questa linea politica generale il MFE espresse nei confronti dei Trattati di Roma un giudizio radicalmente critico i cui argomenti fondamentali furono sviluppati fin dall'emergere delle prime proposte che portarono alla conferenza di Messina⁸. Questi argomenti vennero poi articolati in modo progressivamente più ampio e approfondito, in relazione allo sviluppo delle trattative e al precisarsi delle forme e del contenuto del rilancio europeo deciso a Messina, fino a che la firma dei testi dei Trattati rese possibile una loro analisi critica dettagliata che portò a una piena conferma del giudizio negativo formulato fin dall'inizio dell'impresa⁹. Data la compattezza logica di que-

⁸ I documenti fondamentali di questo periodo sono: A. Spinelli, *Il segreto di Giovanna d'Arco*, Europa Federata, 8, n. 3 (1955); P. Bogliaccino, *Il punto sul "rilancio" della politica europea*, *ibid.*, n. 8 (1955); Id., *L'avvenire della CECA*, *ibid.*, n. 9 (1955); *Promemoria della direzione nazionale del MFE ai sei ministri della CECA in vista della Conferenza di Messina* (copia nell'Archivio MFE, depositato presso gli Archivi storici dell'Università europea di Firenze); *Mozione della direzione del MFE e dei gruppi parlamentari federalisti sulla conferenza di Messina*, Europa Federata, 8, n. 10 (1955). Occorre ricordare che prima della conferenza di Messina una delegazione congiunta del MFE, rappresentato da Nicolò Carandini, Ernesto Rossi e Luciano Bolis, e dei gruppi parlamentari federalisti, rappresentati da Santero, Canevari e La Malfa, fu ricevuta dal ministro degli esteri Gaetano Martino. Inoltre i sei ministri riuniti a Messina ricevettero all'inizio dei loro lavori una delegazione federalista composta dai parlamentari La Malfa e Caron e dal vice-segretario del MFE Bolis, la quale illustrò con una allocuzione di La Malfa il promemoria sopra ricordato. Cfr. *Informations Fédéralistes* (bollettino interno dell'UEF), n. 26 (1955).

⁹ Cfr. in particolare: A. Spinelli, *Monnet l'atomo e l'Europa*, Europa Federata, 8, n. 19 (1955); Id., *Lettera aperta a P.H. Spaak*, *ibid.*, 8, n. 21 (1955); Id., *Esame critico del rapporto del Comitato intergovernativo della Conferenza di Messina*, documento interno del MFE dell'8 maggio 1956 (copia nell'Archivio MFE); Id., *La beffa del mercato comune*, 24 settembre 1957, ristampato in *L'Europa non cade dal cielo*, *op. cit.*, pp. 282-287; *La falsa Europa dei governi*, documento sui Trattati di Roma approvato dal comitato centrale del MFE il 7 aprile 1957 e pubblicato in *Europa Federata*, 10, n. 7 (1957);

sto discorso è opportuno ricostruirlo secondo un criterio essenzialmente tematico piuttosto che cronologico.

Intanto occorre precisare che la critica del MFE ai Trattati di Roma fu in realtà soprattutto una critica alla Comunità economica europea (CEE). All'Euratom fu in effetti dedicata un'attenzione piuttosto limitata perché il MFE si convinse fin dall'avvio della discussione su questa Comunità che, data l'estrema ristrettezza delle sue competenze (che alla fine risultarono ulteriormente ristrette rispetto al progetto iniziale di Monnet), non avrebbe fatto fare passi avanti realmente importanti all'unificazione europea neppure se si fossero potuti realizzare i suoi obiettivi, così come non avevano fatto progredire l'integrazione i vagoni Europ, l'unione postale, quella telegrafica e in generale le agenzie internazionali con ristretti compiti settoriali. Se gli Stati restavano sovrani e le economie nazionali, il fatto di poter disporre di energia atomica a buon mercato sarebbe semplicemente servito ad alimentare ancora le vecchie economie nazionali, senza risolvere nessuno dei problemi di fondo da cui erano angustiate, e cioè i loro parassitismi, i loro squilibri, i loro sprechi, dipendenti dalla loro divisione. Si sarebbe cioè di nuovo verificato quanto era avvenuto con gli aiuti del Piano Marshall i quali, essendo stati gestiti da organi di collaborazione internazionale, invece che da un potere sopranazionale, avevano solo tamponato le falle più vistose delle strutture economiche dei paesi europei ed erano andati quindi sprecati ai fini dell'unità europea. L'Euratom avrebbe inoltre potuto essere utilizzata per realizzare l'armamento atomico nazionale¹⁰.

Pertanto non si dedicò molto tempo alla critica di questa Comunità e l'attenzione fu concentrata essenzialmente sulla CEE la quale aveva l'obiettivo ben più ambizioso di realizzare l'unificazione del mercato europeo nel suo complesso come base per poi progredire verso l'unificazione politica. Nei confronti di questo progetto venne sviluppata anzitutto una critica di principio. Il MFE riteneva, sulla base degli insegnamenti fondamentali contenuti nel *Federalist*¹¹ e ripresi da grandi economisti moderni come Robbins ed Einaudi¹², che l'effettiva unifi-

A. Chiti-Batelli, *I Trattati del Mercato comune e dell'Euratom visti da un federalista*, due fascicoli ciclostilati di complessive 277 pagine, editi dal MFE nel 1957 e 1958.

¹⁰ Cfr. M. Albertini, *Nenni e l'atomo*, Europa Federata, 10, n. 1 (1957), in cui viene criticata la decisione socialista di appoggiare la politica europeistica governativa.

¹¹ Cfr. A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista*, con un saggio di L. Levi, Bologna, Il Mulino, 1997.

¹² Il primo e sistematico studio del *Federalist* in Italia fu compiuto da Aldo Garosci (allora uno dei dirigenti del MFE) con l'opera, *Il pensiero politico degli autori del "Federalist"*, Milano, Comunità, 1954. I principali scritti di Robbins e di Einaudi sulla ne-

cazione economica di più entità statali sovrane fosse impossibile senza una preliminare unificazione politica che limitasse la sovranità e instaurasse un potere federale soprastatale. Due erano gli argomenti fondamentali in cui veniva articolato questo assioma, che fin dall'inizio della politica di unificazione europea aveva guidato la critica federalista all'approccio gradualistico-settoriale.

In primo luogo l'unificazione economica degli Stati europei disposti a marciare seriamente in questa direzione aveva il suo presupposto nell'unificazione delle loro politiche estere e delle loro difese perché nessuno Stato sarebbe stato disposto a rinunciare, come era implicito nel concetto di unificazione dei mercati, alla propria autosufficienza economica – condizione della sua indipendenza politica e della sua sicurezza militare – senza serie garanzie che potevano fondarsi solo sull'esistenza di istituzioni federali incaricate appunto di assicurare in modo unitario l'indipendenza e la difesa del territorio di tutti gli Stati aderenti. Inoltre, poiché le relazioni con gli Stati terzi non potevano non influenzare lo sviluppo economico degli Stati coinvolti nell'unificazione, era indispensabile una comune politica estera, possibile solo sulla base dell'unificazione politico-militare, per poter realizzare una economia effettivamente unitaria.

In secondo luogo solo l'esistenza fin dall'inizio del processo di unificazione economica di una autorità sopranazionale fondata sul consenso democratico diretto dei popoli dei paesi partecipanti a tale processo avrebbe reso possibile sconfiggere i potenti e radicati interessi protezionistici presenti nei diversi Stati e imporre il prevalere graduale – quindi non si negava la necessità di uno sviluppo graduale dell'unificazione economica, ma si sosteneva che esso avrebbe potuto mettersi effettivamente in moto dopo e non prima dell'unificazione politica – dell'interesse generale dei popoli europei alla creazione di un sistema

cessità di creare un mercato unico europeo e sull'impossibilità di crearlo senza la preliminare costituzione di una federazione politica si trovano ora raccolti in L. Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, con introduzione di G. Montani, Bologna, Il Mulino, 1985, e in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, con introduzione di G. Vigo, Bologna, Il Mulino, 1986. La tesi della priorità dell'unità politica rispetto a quella economica fu in quegli anni autorevolmente sostenuta anche da Ernesto Rossi nel saggio, *L'unione economica europea*, pubblicato in *Sei lezioni federaliste*, edito dal MFE, Roma, 1954, nella prefazione alla sua raccolta di scritti, *Aria fritta*, Bari, Laterza, 1956 e in una lettera a *L'Espresso*, n. 7 (1957). La sua critica ai Trattati di Roma fu peraltro accompagnata dalla convinzione che non ci fosse più alcuna possibilità di lotta per la federazione europea. Cfr. in proposito la critica di Spinelli a Rossi in *Europa Federata*, 9, n. 9-10 (1956).

economico unitario. Così come nessuno poteva pensare che si potesse instaurare e mantenere una economia unitaria nel singolo paese sottoponendola a un consiglio di governatori provinciali dotati del diritto di veto e responsabili solo di fronte ai parlamenti provinciali, allo stesso modo non aveva alcun senso ritenere che un'economia unitaria europea potesse essere instaurata e mantenuta sulla base della cooperazione di governi nazionali sovrani, strutturalmente orientati a privilegiare gli interessi nazionali particolari rispetto all'interesse comune europeo¹³.

Guidato da questo punto di vista teorico, il MFE sviluppò nei confronti del trattato istitutivo della CEE una critica la cui parte preminente riguardava ovviamente gli aspetti istituzionali. Il filo conduttore della critica istituzionale era la confutazione della dottrina secondo cui le Comunità europee, pur non avendo caratteristiche tali da poter essere assimilate a uno Stato federale, si differenziavano tuttavia nettamente dalle tradizionali organizzazioni internazionali fondate sul mantenimento della sovranità assoluta degli Stati membri, andando a costituire una categoria intermedia fra l'internazionale e il federale caratterizzata dal principio specifico della sopranazionalità, più precisamente, dalla presenza di aspetti o embrioni federali accanto agli aspetti tipici delle organizzazioni internazionali tradizionali. Secondo Nicola Catalano¹⁴, allora uno dei più brillanti sostenitori di questa dottrina, i fondamentali embrioni federali presenti nelle strutture istituzionali delle Comunità europee erano: la Commissione esecutiva che era nominata dai governi nazionali, ma era da parte di essi inamovibile per il periodo di nomina fissato dai Trattati, e che configurava quindi un embrione di governo europeo; il principio della efficacia immediata della normativa e delle sentenze comunitarie, che dava vita ad un ordinamento giuridico diverso sia da quello interno che da quello internazionale e si avvicinava quindi a un ordinamento giuridico di tipo federale; il principio del voto a maggioranza da parte del Consiglio dei ministri (di cui si prevedeva la graduale introduzione al posto del voto all'unanimità) che comportava una effettiva limitazione del potere sovrano dei governi nazionali; il fatto che l'assemblea parlamentare, se aveva solo un potere consultivo rispetto all'emanazione della normativa comunitaria, aveva d'altro canto un potere di controllo sull'esecutivo tramite l'istituto del-

¹³ Questa argomentazione venne allora sviluppata in modo particolarmente acuto da M. Deruet, *Réalités européennes*, con prefazione di G. Vedel, opuscolo edito dall'UEF, Paris, 1957.

¹⁴ Cfr. N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milano, Giuffrè, 1957.

la censura alla Commissione e avrebbe in futuro dovuto essere eletta a suffragio universale diretto, per cui poteva legittimamente essere considerata un embrione di parlamento federale europeo.

Su ciascuno di questi punti venne formulata una confutazione molto dettagliata di cui riportiamo qui gli argomenti principali¹⁵.

Contro la tesi circa il ruolo quasi governativo della Commissione si sottolineava anzitutto come questa a confronto con l'Alta Autorità della CECA, fosse stata nettamente ridimensionata a vantaggio del Consiglio dei ministri che ora accumulava in sé il potere legislativo e gran parte degli stessi poteri di esecuzione. A parte ciò l'argomento decisivo riguardava la mancanza di una capacità di esecuzione propria che è la caratteristica fondamentale di un vero governo. Non avendo la CEE il monopolio della forza, che rimaneva invece nelle mani degli Stati aderenti, il suo organo esecutivo autonomo dai governi non aveva il potere di rendere esecutiva la volontà delle istituzioni comuni con strumenti autonomi da quelli dei governi nazionali sulla cui buona volontà era quindi costretto a far conto. Questa debolezza strutturale della cosiddetta autorità sopranazionale aveva il suo riscontro più clamoroso nella previsione di sanzioni alla rovescia contro gli Stati che decidessero di sottrarsi alla disciplina comune. Per questi casi, poiché non esistevano misure efficaci, che solo la capacità di esecuzione propria avrebbe reso possibili, si prevedeva come sanzione contro il trasgressore la possibilità di autorizzare gli altri Stati, per ritorsione, a trasgredire a loro volta – in sostanza si prevedeva l'autorizzazione della faida. All'incapacità di esecuzione propria si sommava la mancanza di autonomia finanziaria che costituisce l'altra caratteristica strutturale di un vero governo. Alla luce di queste considerazioni la Commissione appariva più che un embrione una caricatura di governo.

Circa il principio dell'efficacia immediata della normativa comunitaria si negava che questa fosse una novità introdotta con la creazione delle Comunità europee. Si richiamava in particolare l'esempio della Commissione europea del Danubio che emetteva, tra l'altro, regolamenti di navigazione e tariffe a proposito delle quali si poteva parlare di efficacia immediata. Quanto all'efficacia immediata delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, si faceva osservare co-

¹⁵ Il testo fondamentale al riguardo è il 2° vol. del citato, *I Trattati del mercato comune e dell'Euratom visti da un federalista*, di A. Chiti-Batelli, che svolge una ampia rassegna del dibattito svoltosi fino a quel momento sulla natura giuridica delle Comunità europee e si schiera con la parte della dottrina che tendeva a negare l'originalità delle Comunità rispetto alle tradizionali organizzazioni internazionali.

me essa si accompagnasse al principio per cui l'esecuzione di tali sentenze era affidata agli Stati (cosa inevitabile data la mancanza del monopolio della forza), il che comportava la sostanziale assimilazione di questo organo ai tradizionali tribunali internazionali.

La critica relativa al voto a maggioranza da parte del Consiglio dei ministri si fondava su di una argomentazione un po' diversa rispetto alle precedenti. Qui non si negava che una effettiva e sistematica applicazione di questo principio avrebbe comportato la subordinazione della volontà del singolo governo a una volontà sopranazionale. Si riteneva però illusorio credere che questo principio potesse diventare realtà operante nel quadro istituzionale comunitario in vigore. Proprio in conseguenza dell'incapacità di esecuzione propria e della mancanza di autonomia finanziaria degli organi comunitari e, quindi, dell'impossibilità di impedire la secessione dello o degli Stati contrari a proseguire la partecipazione all'unificazione europea, era inevitabile che, secondo la logica delle organizzazioni internazionali fondate sul mantenimento della sovranità assoluta, si imponesse la prassi del voto all'unanimità, anche contro la lettera dei Trattati. Come stava a dimostrare l'esperienza ormai pluriennale della CECA, anche il Consiglio della CEE avrebbe finito per funzionare sulla base di compromessi fra i governi nazionali che non scontentassero nessuno e quindi sulla base del minimo comun denominatore. In questo caso si avrebbe dunque avuto una Comunità governata sulla base di principi di tipo assolutistico – la confluenza nel Consiglio dei ministri del potere legislativo e di gran parte dei poteri di esecuzione –, ma allo stesso tempo in modo del tutto inefficiente perché si sarebbe trattato di un governo con sei teste.

Infine, a proposito dell'Assemblea parlamentare, si sottolineava che essa aveva un potere di controllo, tramite la censura, nei confronti della Commissione che era una caricatura di governo, ma non nei confronti del Consiglio che era la massima autorità decisionale della Comunità. La eventuale elezione diretta dell'Assemblea era d'altra parte giudicata contraria ai più elementari principi democratici, data la mancanza di poteri di quest'organo, e quindi inutile e controproducente. Un'elezione europea diretta avrebbe avuto senso solo per dar vita a una assemblea costituente¹⁶.

¹⁶ Questa fu la tesi sostenuta dai rappresentanti del MFE e dell'UEF che parteciparono al convegno di oltre mille parlamentari europei, convocato a Roma dal Movimento europeo dal 10 al 12 giugno 1957, e che approvò le proposte del parlamentare belga Dehousse sull'elezione diretta dell'assemblea parlamentare delle Comunità europee. Cfr. in proposito: A. Spinelli, *Parlamentari europeisti a congresso*, Europa Federata, 10, n. 11

La conclusione che si traeva da questa critica istituzionale era drastica: poiché le Comunità non costituivano una reale innovazione rispetto alle tradizionali organizzazioni internazionali, sarebbe stato più opportuno evitare di appesantirle con tutte quelle inutili bardature istituzionali e creare un meccanismo più agile e meno pretenzioso, cioè del tipo OECE; il fatto era che i governi, dopo aver seppellito il progetto di autentica unificazione costituito dalla CED e dal suo legame con la Comunità politica europea, dovevano far credere all'opinione pubblica che, ciò nonostante, la costruzione europea progrediva.

La critica economica della CEE.

Dalla critica istituzionale del trattato istitutivo della CEE derivava, sulla base dell'assioma relativo alla ineliminabile priorità dell'unificazione politica rispetto a quella economica, una radicale svalutazione della possibilità di compiere sostanziali passi avanti nell'unificazione economica europea sulla base delle istituzioni comunitarie, e, di conseguenza, la non necessità logica di analizzare gli obiettivi economici della CEE. Ciò nondimeno il MFE sviluppò un'ampia analisi critica anche di questo aspetto, concentrando in particolare l'attenzione sulle carenze del progetto di unificazione economica europea proprio della CEE, le quali derivavano dalla inadeguatezza delle istituzioni.

Una fondamentale carenza della CEE era considerato anzitutto il fatto che in essa mancasse qualsiasi disposizione circa la creazione di una moneta comune. Ciò derivava chiaramente dal fatto che non si era voluto creare un vero governo europeo e, di conseguenza, si era dovuto accantonare il problema dell'attribuzione alla CEE di poteri nel campo monetario che non potevano che essere gli attributi di una istituzione sovrana. D'altra parte ciò minava alla base il progetto di integrazione economica perché un mercato comune poteva funzionare solo in quanto esistesse nell'area unificata una moneta comune, non diverse monete nazionali a cambi incerti e fluttuanti. E ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo solo perché una moneta unica avrebbe permesso pagamenti e previsioni sicure su tutta l'area del mercato comune ed eliminato alla radice i rischi di restrizioni valutarie; in secondo luogo perché solo mediante l'istituzione di una moneta comune avrebbero potuto essere inte-

(1957); A. Chiti-Batelli, *Il Congresso d'Europa*, *ibid.*, n. 12 (1957); G. Usellini, *Le Congrès de l'Europe et la participation de l'UEF*, Bulletin européen d'informations, edito dall'UEF, n. 51 (1957). Le risoluzioni approvate dal congresso di Roma sono riprodotte nel n. 61 di *Informations Européennes*, bollettino del *Comité d'action* del Movimento europeo.

ramente superati i problemi di cambio e di equilibrio delle bilance dei pagamenti che altrimenti sarebbero rimasti insolubili e avrebbero imposto, per imprescindibili interessi nazionali, ogni sorta di restrizioni.

Questa carenza costituiva una manifestazione particolarmente vistosa di una carenza d'ordine più generale relativa alle politiche economiche. La CEE prevedeva in modo molto preciso e dettagliato l'abolizione graduale delle dogane e dei contingentamenti per i prodotti industriali (e anche del protezionismo non tariffario) e conteneva la promessa di arrivare all'organizzazione di un mercato agricolo comune nonché alla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori, dei capitali e dei servizi. Era invece estremamente carente in riferimento alle politiche economiche, vale a dire agli strumenti apprestati nell'ambito delle moderne economie miste per affrontare le crisi dovute all'andamento della congiuntura economica, per correggere gli squilibri territoriali, settoriali e sociali prodotti da un incontrollato gioco delle forze economiche, più in generale per orientare lo sviluppo economico verso determinate priorità scelte dalle istituzioni democratiche. In questo campo erano previsti due strumenti, il Fondo sociale e la Banca europea degli investimenti, dotati di risorse e di poteri troppo limitati per avere una seria incidenza riequilibratrice. Per il resto ci si limitava a vaghi impegni ad armonizzare le politiche economiche e sociali degli Stati membri che restavano sotto l'esclusivo controllo dei singoli governi nazionali.

Anche qui si trattava di una scelta obbligata data la natura confederale delle istituzioni comunitarie. Il trasferimento alla Comunità di compiti rilevanti nel settore delle politiche economiche sarebbe in effetti stato possibile solo a condizione di dar vita a un governo europeo di carattere federale, perché solo un governo del genere avrebbe avuto gli strumenti (la capacità di esecuzione propria, il consenso democratico, l'autonomia finanziaria) per attuare efficaci politiche economiche a livello europeo, sostitutive in alcuni casi e concorrenti in altri rispetto alle politiche economiche nazionali. D'altra parte questa scelta comprometteva in partenza le prospettive di seri progressi dell'integrazione economica.

Poiché senza una forte unitarietà delle politiche economiche degli Stati membri non si poteva instaurare e mantenere un mercato unitario (politiche economiche divergenti degli Stati membri avrebbero avuto inevitabilmente effetti restrizionistici, impedendo l'avanzamento verso l'unità del mercato o producendo la rottura dell'unità raggiunta), la realizzazione di questo programma rimaneva legata alla convergenza spontanea di politiche nazionali del tutto indipendenti. Ma questa, a sua

volta, se era realizzabile in fasi di congiuntura economica generalmente positiva, era destinata a venir meno nei momenti di crisi che avrebbero prodotto inevitabilmente divergenze nelle politiche economiche nazionali con gli immancabili effetti restrizionistici. La CEE prevedeva addirittura in modo esplicito la possibilità di sottrarsi alla disciplina comune in caso di difficoltà economiche. Le clausole di salvaguardia sanzionavano appunto il principio secondo cui, in caso di crisi economiche, invece di affrontare le difficoltà con forti politiche economiche comuni, sarebbe stato lecito il ritorno al protezionismo.

La mancanza di efficaci politiche economiche a livello europeo, oltre a rendere estremamente precaria l'integrazione dei mercati, implicava altresì che anche i progressi raggiunti su questo terreno sarebbero stati inevitabilmente accompagnati da gravi distorsioni. In particolare un'ampia liberalizzazione degli scambi non accompagnata da vigorose politiche riequilibratrici su scala europea avrebbe prodotto gravi squilibri territoriali, favorendo un'ulteriore concentrazione industriale nelle aree forti d'Europa e la persistenza dell'arretratezza delle aree deboli – un problema che per l'Italia aveva carattere drammatico¹⁷. Inoltre la lotta contro lo strapotere dei gruppi monopolistici sarebbe diventata ancora più difficile perché, mentre la liberalizzazione degli scambi avrebbe indebolito in generale l'efficacia degli strumenti nazionali di politica economica, non si sarebbero d'altro canto potuti creare validi strumenti europei di politica economica a causa dei limiti delle istituzioni comunitarie¹⁸.

Questa critica economica della CEE sfociava in una conclusione

¹⁷ Su questo punto cfr. in particolare G. Rendi, *Cronache dell'europeismo*, Europa Federata, 10, n. 3 (1957).

¹⁸ In proposito si vedano soprattutto: M. Albertini, *La CECA i cartelli e l'Europa*, Europa Federata, 10, n. 13 (1957); P. Maranini, *Mistificati e mistificatori*, *ibid.*, n. 17-18 (1957); lettera di M. Albertini a *Il Mondo* del 10 settembre 1957. Gli ultimi due scritti sono una risposta a un articolo di Eugenio Scalfari su *Il Mondo* del 20 agosto 1957, nel quale il MFE veniva accusato di astrattezza in riferimento alla tesi della priorità dell'unità politica rispetto a quella economica e in cui si sosteneva altresì la necessità di una forte politica antimonopolistica a livello italiano anche per contrastare la tendenza dei monopoli ad approfittare della liberalizzazione degli scambi per rafforzare il loro strapotere. I federalisti replicavano che, date le grandi dimensioni delle imprese moderne, solo nell'ambito di un vasto mercato europeo aperto sarebbe stato possibile impedire il formarsi di posizioni monopolistiche, ma che d'altra parte una efficace politica antimonopolistica, che avrebbe dovuto essere europea e non nazionale, presupponeva la creazione di un governo europeo. Questo tipo di critica fu anche rivolto ai socialisti che si apprestavano ad assumere un atteggiamento positivo verso i Trattati di Roma (votarono a favore dell'Euratom e si astennero sulla CEE) con l'obiettivo di battersi perché la politica economica europea si indirizzasse verso il dirigismo. Cfr. *Europa Federata*, 10, n. 5 e n. 9 (1957).

estremamente drastica. Il Mercato comune, ridotto ai suoi veri termini, era l'impegno dei sei governi ad intensificare nel settore industriale il processo di liberalizzazione che nel quadro dell'OECE era arrivato a un punto morto. Questo impegno era reso possibile da una situazione di forte espansione economica che caratterizzava da alcuni anni i paesi a economia di mercato, la quale rendeva desiderabile e poco temibile alle sei industrie nazionali la liberalizzazione degli scambi e favoriva la convergenza delle politiche economiche. Finché fosse durata la congiuntura favorevole la CEE avrebbe funzionato perché i governi sarebbero stati interessati a farla funzionare, ma essa sarebbe andata in pezzi non appena, con il cambiamento della congiuntura, i governi o una parte di essi avessero ritenuto più conveniente sottrarsi agli impegni assunti. In altri termini la Comunità poteva esistere finché era superflua e sarebbe invece morta nel momento in cui la sua presenza sarebbe stata necessaria, cioè nel momento in cui il mantenimento del Mercato comune fosse diventato in contrasto con le tendenze degli Stati membri o di alcuni di essi.

La conseguenza politica che il MFE trasse da questa analisi, al momento in cui giunse all'ordine del giorno la ratifica dei Trattati di Roma, fu di non schierarsi né con coloro che erano favorevoli alla ratifica, perché ciò avrebbe significato avallare quella che nel migliore dei casi era una illusione, ma che poteva anche essere interpretata legittimamente come una truffa, né con coloro che, come i comunisti, erano contrari alla ratifica perché rifiutavano l'unificazione europea in quanto tale. Fu cioè indicata una terza alternativa: la mobilitazione del popolo europeo a favore della costituente europea e dell'unione federale europea e la denuncia della illegittimità degli Stati nazionali e della falsità delle politiche europeistiche governative¹⁹.

Valutazione della critica federalista alla luce degli sviluppi dell'integrazione europea.

Ricostruita nelle linee essenziali la posizione del MFE sui Trattati di Roma all'epoca della loro genesi, è utile soffermarsi ora su una sintetica valutazione della critica federalista alla luce degli sviluppi dell'integrazione europea. Al riguardo valgono tre considerazioni.

¹⁹ La manifestazione più clamorosa dei federalisti contro i Trattati di Roma si svolse in occasione di una conferenza sui Trattati, tenuta dal Presidente del consiglio, Antonio Segni, al teatro Adriano di Roma il 31 marzo 1957. Alla fine della conferenza la Gioventù federalista europea di Roma inondò l'emiciclo del teatro con volantini di protesta. Una manifestazione analoga si svolse a Torino ai primi di febbraio in occasione di una conferenza del sottosegretario agli esteri Dino Del Bo, *Europa Federata*, 11, n. 4 e n. 7 (1958).

1. La parte debole della critica federalista è la sfiducia nella possibilità di ottenere importanti progressi nell'integrazione economica sulla base delle istituzioni comunitarie. Questa sfiducia fu contraddetta dalla realizzazione negli anni Sessanta dell'unione doganale e della politica agricola comune. Esse ebbero un'influenza determinante sulla grande crescita economica dell'Europa comunitaria che divenne allora la massima potenza commerciale e la seconda potenza industriale del mondo (colmando praticamente il divario in termini di benessere economico rispetto agli USA) e pose le basi dei successivi allargamenti della Comunità favorendo il consolidamento del sistema democratico e la sua estensione a tutta l'Europa occidentale. Negli anni Settanta ci fu, in connessione con la crisi economica mondiale, un blocco dello sviluppo dell'integrazione economica, ma esso poté essere superato attraverso un rafforzamento del sistema comunitario. Si aprì in tal modo la strada alle realizzazioni del mercato unico e dell'unione monetaria e all'estensione dell'integrazione (sia pure su base fondamentalmente intergovernativa) ai settori della politica estera, della sicurezza esterna e di quella interna. Va qui sottolineato che la ripresa dell'integrazione europea negli anni Ottanta ha fornito un contributo sostanziale alla dissoluzione del blocco sovietico derivante dal fatto che i vantaggi visibili dell'integrazione hanno fatto dell'Europa occidentale un polo di attrazione per tutti coloro che nell'Europa centro-orientale e nell'URSS hanno potuto avere informazioni non manipolate sulla reale situazione esistente al di fuori del blocco sovietico, il che ha contribuito potentemente a delegittimare la dottrina comunista circa le insuperabili contraddizioni, sul piano interno e internazionale, proprie del sistema liberal-democratico e dell'economia di mercato. Infine, nel contesto del superamento del sistema bipolare, si giunse all'allargamento del processo di unificazione praticamente a tutta l'Europa ed è giunto all'ordine del giorno il problema dello sviluppo in senso pienamente federale del sistema comunitario.

Ciò detto, occorre sottolineare che il MFE corresse piuttosto rapidamente, alla luce dell'esperienza, la sua visione troppo schematica circa la priorità dell'unificazione politica rispetto a quella economica. Fornì quindi una spiegazione molto convincente del fatto che si fossero potuti realizzare notevoli progressi nell'integrazione economica nonostante il rinvio *sine die* della creazione di una autorità politica europea di carattere democratico e federale. Questi progressi erano stati resi possibili, secondo questa analisi, da una situazione in cui, in mancanza di un potere politico democratico europeo, era intervenuto come fattore integrativo determinante un potere politico di fatto fondato sul-

*l'eclissi di fatto delle sovranità nazionali e sull'unità di fatto delle ragioni di Stato*²⁰. Con ciò si intendeva in sostanza la debolezza endemica degli Stati nazionali europei, che li costringeva a cooperare per sopravvivere (e quindi a realizzare una crescente interdipendenza fra di loro) e la forte convergenza delle loro politiche estere, difensive ed economiche assicurata dall'egemonia americana, che la caduta della CED aveva rafforzato – fattori che erano particolarmente forti per precise ragioni geostoriche nell'Europa dei Sei. E si precisava d'altra parte che questa base politica dell'integrazione economica europea era strutturalmente precaria anche perché il rafforzamento relativo degli Stati nazionali prodotto dalla stessa integrazione economica era destinato alla lunga a minare le basi della convergenza delle loro ragioni di Stato se questa non avesse trovato una stabilizzazione tramite forti istituzioni sopranazionali²¹. La considerazione relativa all'unità di fatto delle ragioni di Stato implicava anche – va sottolineato –, oltre a una visione più adeguata delle capacità di azione delle istituzioni comunitarie, la convinzione che la lotta per la federazione europea potesse essere perseguita attraverso il graduale rafforzamento del sistema comunitario.

Ciò precisato, se l'esperienza storica ha messo in luce taluni schematismi della critica federalista alla CEE, ha fornito per contro una sostanziale conferma sia della tesi relativa alle inevitabili distorsioni di un processo integrativo non inquadrato da forti politiche economiche comuni, sia della previsione di una crisi profonda dell'integrazione economica in corrispondenza con una seria inversione di congiuntura.

A proposito della prima tesi è sufficiente qui ricordare che i gravi squilibri territoriali, settoriali e sociali caratterizzanti la Comunità, diventata poi Unione europea, continuano a costituire un problema cruciale. Se si sono fatti passi avanti nel superamento di questi squilibri, attivando il comparto delle politiche comuni, ciò è stato possibile in seguito al rafforzamento in direzione federale e democratica delle istituzioni europee. D'altra parte, è evidente che non siamo ancora giunti ad un governo economico e sociale dell'Unione europea adeguato alle necessità e dovrebbe essere altrettanto evidente che, per arrivarci, occorrerà una federalizzazione e democratizzazione compiuta delle istituzioni europee.

²⁰ Cfr. M. Albertini, *L'integrazione europea e altri saggi*, Torino, Il Federalista, 1965 e S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1982.

²¹ Il caso esemplare fu rappresentato dal nazionalismo di de Gaulle, che ebbe le sue basi materiali nel rafforzamento economico della Francia prodotto dall'integrazione europea. Cfr. M. Albertini, *op. cit.*.

Per quanto riguarda la seconda tesi, è un dato di fatto che dal momento in cui, all'inizio degli anni Settanta, si è chiusa la fase di espansione economica mondiale e di stabilità monetaria nel cui ambito si era svolta la fase di realizzazione dell'unione doganale e della politica agricola comune, e si è aperta una fase critica dello sviluppo economico mondiale, l'integrazione economica europea è entrata in una situazione di crisi drammatica, in cui è emersa la prospettiva concreta della dissoluzione di quanto fino ad allora realizzato. Il progresso dell'integrazione economica ha potuto rimettersi seriamente in marcia (superando quella che Jacques Delors definì l'eurosclosi), solo quando, in connessione con l'elezione diretta del Parlamento europeo, si è avviata una fase di riforme istituzionali in direzione federale e democratica (estensione del voto a maggioranza, rafforzamento del PE e della Commissione). Occorre sottolineare che l'elezione diretta del PE – che introducendo la partecipazione popolare alla costruzione europea ha segnato l'apertura del cantiere istituzionale europeo – è avvenuta non nel contesto del successo dell'integrazione economica, come ipotizzava l'approccio funzionalistico dei padri dei Trattati di Roma, guidato dall'idea dello sviluppo sostanzialmente automatico dall'integrazione economica a quella politica; anzi, è avvenuto precisamente il contrario. La crisi acuta dell'integrazione economica ha aperto la strada alla decisione di mettere in moto un processo in direzione della federalizzazione e della democratizzazione delle Comunità.

2. Per quanto riguarda il risvolto politico della critica del MFE ai Trattati di Roma, vale a dire la scommessa sulla possibilità di costituire una forza popolare autonoma di carattere sopranazionale in grado di forzare i governi nazionali ad accettare la rivendicazione della costituente europea, il giudizio deve essere articolato.

La linea politica di opposizione frontale alla politica europeistica ufficiale e diretta a mobilitare il popolo europeo sulla base della contestazione della legittimità degli Stati nazionali non ebbe il successo sperato. L'attuazione di questa linea politica condusse alla rottura dell'unità dei federalisti sul piano europeo²² e, sul piano italiano, all'iso-

²² I federalisti tedeschi (guidati da Ernst Friedländer) e olandesi (guidati da Henri Brugmans) e una parte di quelli francesi (guidati da André Voisin), favorevoli a un sostegno della politica europeistica governativa, uscirono dall'UEF e fondarono nel 1957 l'Azione europea federalista, mentre i federalisti italiani, assieme alla maggior parte di quelli francesi e belgi, promossero la costituzione nel 1959 del Movimento federalista europeo sopranazionale. Questa scissione fu superata nel 1973 con la ricostituzione dell'UEF. Cfr.: S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, op. cit.;

lamento del MFE nei confronti della classe politica²³ (che portò però ad una profonda riorganizzazione del Movimento federalista in Italia, che compensò l'indebolimento organizzativo²⁴ con lo sviluppo di una struttura completamente autonoma sul piano finanziario, politico ed organizzativo, capace quindi di portare avanti una battaglia di assoluta minoranza in una situazione di isolamento rispetto alla politica normale). Se quindi la campagna per il Congresso del popolo europeo e le altre campagne popolari che la seguirono nella prima metà degli anni Sessanta non ebbero a causa della debolezza organizzativa della forza federalista un'efficacia mobilitativa dell'opinione pubblica sufficiente a modificare la situazione di potere in senso favorevole alle rivendicazioni federaliste²⁵, questo insuccesso non deve indurre d'altra parte a trascurare un fatto di grande importanza. Le campagne popolari svolte dal MFE fra il 1957 e il 1966 hanno avuto il grande merito di mantenere viva in una fase storica in cui i successi dell'unificazione economica tendevano a nascondere i limiti strutturali delle

A. Landuyt e D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000; S. Pistone, *L'Unione dei federalisti europei*, Napoli, Guida, 2008.

²³ Nel periodo qui considerato i più importanti esponenti di partiti nazionali che militavano nel MFE erano i democristiani Caron, Benvenuti, Santero, De Bernardis e Cuocolo, i repubblicani La Malfa, Cifarelli, Tramarollo, Gregory (che fu segretario nazionale della GFE fino al 1958) e Gatto, il liberale Orsello. Con motivazioni diverse essi non accettarono la linea, considerata troppo radicale, del gruppo dirigente spinelliano del MFE e la contestarono apertamente soprattutto in occasione del IX congresso nazionale del Movimento che si tenne a Bolzano dall'11 al 13 ottobre 1957, ma restarono in minoranza. In generale, man mano che si sviluppava la campagna del Congresso del popolo europeo, gli esponenti della classe politica nazionale abbandonarono il MFE o, comunque, rinunciarono a svolgere un ruolo attivo in esso. Tra l'altro il MFE non entrò a far parte del Consiglio Italiano del Movimento europeo che fu ricostituito nel 1956 e vi aderì solo nel 1966. Cfr. P. Caraffini, *Il Consiglio italiano del movimento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2008.

²⁴ Il MFE, che contava 50.000 iscritti all'epoca della CED e 20.000 al congresso di Bolzano, scese negli anni Sessanta, a causa della scelta della piena autonomia dai partiti e dal governo e della critica intransigente alle iniziative europeistiche ufficiali, a poche migliaia di iscritti, anche se il numero dei quadri attivi è aumentato.

²⁵ I cittadini che in tutta Europa parteciparono alle elezioni del Congresso del popolo europeo furono 650.000. Altri 100.000 aderirono al Censimento volontario del popolo federale europeo. Per questi dati e per una informazione complessiva sullo svolgimento di queste campagne popolari si vedano M. Albertini, A. Chiti-Batelli, G. Petrilli, *Storia del federalismo europeo*, ERI, Torino, 1973, pp. 315-318, e le annate dei periodici *Popolo europeo* (pubblicato in italiano, francese, tedesco e olandese, 1958-1965), *Giornale del censimento* (italiano, francese, tedesco, 1965-66), *Federalismo europeo* (italiano, francese, tedesco, 1967-69). Questi periodici sono stati ripubblicati in ristampa anastatica a cura di S. Pistone dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino, CELID, 2002, 2003.

Comunità europee, l'alternativa democratica e federale a una costruzione europea che era debole e precaria proprio perché escludeva la partecipazione popolare. Anche se solo una piccola parte dell'opinione pubblica fu in grado di conoscere il messaggio dei federalisti, queste campagne popolari costituirono il primo esempio nella storia europea di un'azione politica di base capace di svilupparsi in modo unitario al di là delle frontiere nazionali in diversi paesi d'Europa e dimostrarono d'altro canto che, ogni qual volta si chiedeva ai cittadini di esprimersi a favore di una unità europea completa e della partecipazione popolare alla sua costruzione, la risposta era largamente positiva. L'aver in tal modo mantenuto viva la rivendicazione della costituente europea in una fase sfavorevole ha permesso al MFE di svolgere un ruolo efficace allorché la crisi dell'integrazione europea ha nuovamente portato all'ordine del giorno la possibilità di avanzare verso la Federazione europea.

Ciò è avvenuto anche perché, in particolare attraverso la teorizzazione del *gradualismo costituzionale* da parte di Mario Albertini, venne superata la visione eccessivamente riduttiva delle istituzioni comunitarie che negava la presenza in esse di qualsiasi embrione federale e, quindi, escludeva la possibilità di trovare in esse un qualsiasi appiglio cui agganciarsi per portare avanti con più efficacia la rivendicazione della costituente europea. In questo contesto è emerso l'impegno del MFE a favore dell'elezione diretta del PE – di cui il Congresso del popolo europeo è stato in sostanza un'anticipazione –, fondato sulla convinzione che la legittimità popolare diretta avrebbe aperto la strada alla lotta per l'assunzione di un ruolo costituente da parte dell'Assemblea di Strasburgo. E va sottolineato che l'elezione diretta europea fu ottenuta per il convergere di due fattori fondamentali: una drammatica crisi dell'integrazione europea e una grandiosa azione di mobilitazione popolare svolta dalle organizzazioni federaliste, nella quale svolse un ruolo trainante appunto il MFE²⁶. L'azione per l'elezione diretta ebbe il suo seguito nel determinante appoggio delle organizzazioni federaliste, e del MFE in prima fila, all'iniziativa del PE – promossa da Spinelli, divenuto europarlamentare – a favore della riforma istituzionale della Comunità, che ha portato all'approvazione del progetto di Trattato di Unione europea il 14 febbraio 1984 a Strasburgo. Questa iniziati-

²⁶ Cfr.: A. Landuyt e D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, op. cit.; L.V. Majocchi e F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979.

va ha messo in moto la fase di riforma delle istituzioni europee che è giunta fino al Trattato di Lisbona²⁷.

3. La terza considerazione riguarda la fase del processo di integrazione europea successiva al Trattato di Lisbona, in cui l'UE si è venuta a trovare di fronte ad una alternativa drammatica che si è progressivamente avvicinata al punto di rottura: o federazione o disgregazione. La tesi fondamentale, che rappresenta il filo conduttore della critica del MFE ai Trattati di Roma al momento della loro genesi, è la convinzione della precarietà e reversibilità dell'integrazione europea in mancanza della realizzazione di una federazione in senso pieno. E' chiaro che rispetto a questo obiettivo l'integrazione europea è un'opera incompiuta. Ai progressi in senso federale si accompagna la persistenza dei meccanismi confederali (in ultima analisi il fatto che gli Stati nazionali restano "i padroni dei Trattati") che si manifesta in modo particolarmente evidente con la regola dell'unanimità in settori decisivi quali la politica estera, la sicurezza esterna e interna, la difesa, le dimensioni del bilancio comune (le risorse dell'UE, che sono essenzialmente contributi nazionali, equivalgono a meno dell'1% del PIL europeo, mentre quelle degli USA superano il 20%!), le politiche macroeconomiche, la revisione del sistema istituzionale. Il fatto che non si sia ancora raggiunto un sistema pienamente federale impedisce oggi all'UE di rispondere alle sfide esistenziali che la confrontano e che sono fondamentalmente quattro.

La prima è la *sfida della solidarietà*. Gli squilibri sociali (disuguaglianza e disoccupazione) e soprattutto gli squilibri territoriali (divari di sviluppo fra paesi forti e paesi deboli dell'UE) sono cresciuti a un tale grado, anche in connessione con la crisi globale di questi anni, da produrre sempre più gravi tensioni sociali e politiche e contrasti nazionalistici i quali mettono in gravissimo pericolo la sopravvivenza dell'integrazione. E' diventato sempre più urgente il passaggio da una in-

²⁷ Cfr.: A.Landuyt e D. Preda (a cura di), *op. cit.*; L. Angelino, *Le forme d'Europa. Spinelli o della federazione*, Genova, Il Melangolo, 2003; P.V. Dastoli, *Verso una costituzione democratica per l'Europa. Guida al Trattato di Unione europea*, prefazione di Mauro Ferri e introduzione di Altiero Spinelli, Casale Monferrato, Marietti, 1984. Si veda la ristampa anastatica, a cura di S.Pistone ed edita dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte dei periodici *Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo (1979-1984)* e *Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo (1980-1983)*, Torino, CELID, 2008. Si veda inoltre S. Pistone, *A trent'anni dal progetto Spinelli, un'iniziativa parlamentare a favore di una Costituzione federale europea*, in M. Belluati e P. Caraffini (a cura di), *L'Unione europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Roma, Carocci, 2015.

tegrazione essenzialmente negativa (eliminazione degli ostacoli al libero movimento delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi) ad un'integrazione positiva, cioè a forti politiche sopranazionali capaci di governare l'economia europea sottraendola al dominio dei mercati. Il che richiede istituzioni sopranazionali fornite dalle necessarie competenze e il controllo dei cittadini europei²⁸.

La seconda sfida riguarda *la sicurezza*. La sicurezza dell'Europa si confronta oggi con gravi minacce di natura globale derivanti dalle contraddizioni di una globalizzazione non governata (povertà e divari di sviluppo, sempre più gravi crisi economiche e finanziarie, nuove sfide poste dal terrorismo internazionale e dalle migrazioni bibliche), dal degrado ecologico, dal crescente disordine internazionale, e ciò in un contesto caratterizzato dall'irreversibile declino dell'egemonia americana e della sua funzione relativamente stabilizzatrice anche in termini di sicurezza europea. Le minacce globali, sommandosi a quelle ai confini meridionali e orientali dell'UE, rendono improcrastinabile l'esigenza di federalizzare la politica europea estera, di sicurezza e di difesa²⁹.

La terza sfida è quella dell'*emergenza migratoria*, che sta mettendo in crisi la libera circolazione delle persone e producendo gravissime tensioni politiche e sociali. Essa richiede una efficiente politica comune, cioè federale, dell'emigrazione diretta sia all'integrazione dei migranti (che sono necessari al progresso economico e sociale europeo), sia alla stabilizzazione delle regioni (in particolare l'Africa) da cui proviene un'emigrazione eccessiva e sempre meno gestibile³⁰.

²⁸ Cfr. S. Pistone, *Il dibattito in Germania su democrazia e unificazione europea: il confronto fra Habermas e Streeck*, Il Federalista, 55, n. 2-3 (2013); Id., *Federazione europea subito come risposta alla crisi esistenziale dell'integrazione europea e per superare gli squilibri fra paesi forti e paesi deboli dell'Unione europea*, Piemonteuropa, n. 1-2 (2013); Id., *Il Movimento federalista europeo*, in *Dizionario dell'integrazione europea*, a cura di U. Morelli e F.M. Giordano, Roma, Rubbettino, 2016; G. Rossolillo, *Sovranità fiscale nazionale o fiscalità europea?*, Federalista, 58, n. 2-3 (2016).

²⁹ Cfr. S. Pistone, *Unione politica e sfide della sicurezza*, Paradoxa, 9, n. 3 (2015); Id., *Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine internazionale*, Il Federalista, 57, n. 1 (2015); F. Spoltore, *Unione federale e difesa europea*, Il Federalista, 58, n. 2-3 (2016). Va qui sottolineato che un'Europa pienamente federale passerebbe dalla posizione di consumatore di sicurezza a quella di produttore di sicurezza e, in quanto potenza civile capace di agire efficacemente sul piano internazionale, fornirebbe un contributo determinante alla formazione di un ordine internazionale fondato su un sistema pluripolare strutturalmente cooperativo, che aprirebbe la strada verso un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile.

³⁰ Cfr. D. Rigallo, A. Sabatino, G. Turrone (a cura di), *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, 2015; A. Sabatino, *Per una politica europea sostenibile dell'immigrazione*, Il Federalista, 58, n. 2-3

A queste sfide dobbiamo aggiungere quella proveniente dalla *crescente disaffezione dei cittadini europei nei confronti dell'UE*, che si manifesta nella crescita dei partiti e dei movimenti populistici e nazionalistici, (che, tra l'altro, hanno contribuito in modo decisivo alla Brexit), e che deriva fundamentalmente da due fattori. Il primo è costituito dall'incapacità dell'UE – che ha le sue radici nel sistema intergovernativo paralizzato dai veti nazionali – di affrontare in modo efficace i problemi più acutamente sentiti dai cittadini europei, che si riferiscono ai differenti aspetti della sicurezza (economica, sociale, ecologica, internazionale, governo dell'emigrazione, terrorismo). Il secondo fattore consiste nella mancanza di una reale legittimazione democratica delle istituzioni europee, dato che le fondamentali decisioni non sono né efficienti né soggette ad un controllo democratico corrispondente a quello richiesto dai canoni della civiltà politica occidentale. Questi fattori rinviando all'esigenza cruciale di un vero governo europeo che sia espressione della partecipazione dei cittadini europei al processo democratico³¹.

Il processo costituente della federazione europea che l'MFE chiedeva all'epoca della genesi dei Trattati di Roma è diventato oggi una scelta urgente e vitale, in mancanza della quale prevarrà lo sviluppo catastrofico della disgregazione europea. E' dunque all'ordine del giorno l'assemblea costituente rivendicata dal Congresso del popolo europeo ed è anche all'ordine del giorno la scelta del metodo dell'avanguardia federale. Poiché una parte degli stati membri dell'UE non mostra la minima disponibilità ai trasferimenti di sovranità che una federazione compiuta comporta, si dovrà optare per il sistema dei cerchi concentrici, cioè per una federazione all'interno dell'UE avente una struttura prevalentemente confederale.

(2016); G. Bordino, D. Rigallo, A. Sabatino, G. Turroni, *Europa, emigranti, frontiere*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, 2017.

³¹ Cfr. S. Pistone, *No al nazionalpopulismo. Sì alla federazione europea*, Piemonteuropa, n. 1 (2014); Alessandro Cavalli, Alberto Martinelli, *La società europea*, Bologna, Il Mulino, 2015; F. Spoltore, *Unire l'Europa per salvare la democrazia*, Il Federalista, 58, n. 2-3 (2016).

L'impatto dell'integrazione rafforzata dell'eurozona sul quadro istituzionale dell'Unione europea

LUCA LIONELLO

1. Introduzione

Il processo in corso di riforma e completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM) ha creato l'esigenza di fornire alla zona euro un sistema istituzionale su misura in grado di gestire le nuove condivisioni di sovranità resesi ormai necessarie per assicurare la stabilità della moneta unica. Sebbene alcune istituzioni già prevedano un funzionamento a geometria variabile per coinvolgere nel processo decisionale gruppi di paesi diversi a seconda del livello di integrazione scelto da ciascuno, altre escludono al momento qualsiasi forma di differenziazione tra i loro componenti. La creazione di un sistema istituzionale della zona euro all'interno di quello dell'Unione europea rappresenta pertanto una sfida complessa, dovendo garantire per quanto possibile l'unità del quadro giuridico europeo, soddisfacendo allo stesso tempo le esigenze specifiche di governance dei paesi che hanno adottato la moneta unica.

L'articolo intende analizzare le prospettive di sviluppo istituzionale dell'Unione europea alla luce del processo di integrazione rafforzata della zona euro. Lo studio si divide in due parti. Nella prima si spiegheranno le ragioni per cui i paesi euro hanno bisogno di approfondire l'integrazione politica e di dotarsi di un quadro istituzionale e di meccanismi decisionali propri. La seconda parte analizzerà in che modo il quadro istituzionale esistente sia in grado di adattarsi alle esigenze dell'integrazione differenziata. Verranno in proposito presi in considerazione quattro casi: la Banca centrale europea, il Consiglio e il Consiglio europeo, il Parlamento europeo ed infine la Commissione.

2. La frattura interna all'Unione europea e la lenta emancipazione della zona euro

Le origini dell'attuale frattura tra l'eurozona e gli altri paesi dell'Unione europea vanno ricercate nel negoziato che ha portato alla fir-

ma del Trattato di Maastricht, quando è stato deciso che la creazione della moneta unica non avrebbe necessariamente coinvolto tutti gli Stati membri, ma solo quelli che lo avessero voluto¹ e che fossero riusciti a rispettare alcuni criteri di convergenza². Ciò ha permesso che si creasse una contraddizione di fondo nella creazione dell'unione monetaria: anche se il Trattato ha affermato che l'euro è la valuta ufficiale dell'Unione europea e la BCE è la sua Banca centrale, ciò in realtà è stato vero solo in parte. Solo gli Stati membri della zona euro infatti hanno dato origine ad una nuova sovranità europea nel settore monetario assumendosi allo stesso tempo la responsabilità di un più stretto coordinamento delle loro politiche fiscali.

Nonostante il quadro giuridico dell'Unione rimanesse formalmente unitario, la differenziazione tra i paesi dell'eurozona e gli altri Stati membri ha cominciato lentamente a delinarsi sotto una serie di profili. Come verrà analizzato meglio in seguito, alcune istituzioni hanno iniziato a funzionare a geometria variabile, prevedendo che solo i rappresentanti provenienti dall'eurozona prendessero parte alle decisioni relative a quest'ultima. In secondo luogo alcune norme del Trattato hanno previsto diritti ed obblighi diversificati a seconda che il paese destinatario avesse adottato la moneta unica o la persona fisica o giuridica fosse residente o avesse la sua sede all'interno della zona euro³. Infine, anche sotto il profilo della convergenza, durante i primi dieci anni di vita dell'euro tutti i paesi parte dell'unione monetaria hanno sperimentato un livello omogeneo di inflazione, una relativa facilità nell'accesso al credito e un generale miglioramento delle condizioni economiche, anche se con prestazioni diverse.

Lo scoppio della crisi del debito sovrano ha segnato un punto di

¹ Il Regno Unito e la Danimarca hanno ottenuto un diritto di *opting-out* dall'obbligo di introdurre la moneta unica.

² Il Trattato prevede quattro criteri di convergenza economici (stabilità dei prezzi, finanze pubbliche sane e sostenibili, stabilità del tasso di cambio, tassi d'interesse a lungo termine stabili) e un criterio di convergenza giuridica (l'indipendenza della banca centrale nazionale). Si noti che alcuni paesi stanno intenzionalmente violando i criteri di convergenza per essere esentati dall'ingresso nell'UEM.

³ Gli atti della BCE compiuti nell'esercizio della sua politica monetaria, le operazioni sui cambi, la gestione delle riserve ufficiali e la garanzia del corretto funzionamento del sistema dei pagamenti producono i loro effetti solo nella zona euro. Inoltre il Consiglio ha un potere generale di coordinamento delle politiche economiche di tutti i paesi membri in conformità con le procedure di cui agli articoli 121 e 126 TFEU, ma le sue raccomandazioni sono vincolanti solo per i paesi euro e solo questi ultimi possono essere destinatari di sanzioni in caso di violazione persistente dei criteri di convergenza.

svolta nel processo di emancipazione della zona euro dal resto dell'Unione. Mentre il trend di convergenza economica si è inceppato, la necessità di garantire la tenuta dell'unione monetaria ha fatto nascere nuovi elementi di coesione tra i paesi membri e ha aumentato le distanze da quelli non partecipanti.

Innanzitutto la zona euro si è dotata di nuovi meccanismi, regole e procedure volte a garantire la sua stabilità attraverso una condivisione di sovranità in nuovi ambiti della politica economica e fiscale. Il Meccanismo europeo di stabilità (MES) ha fornito sostegno finanziario ai governi in crisi a condizione che venissero attuate una serie di riforme concordate in un *Memorandum of Understanding* (MoU)⁴. La Commissione e il Consiglio hanno quindi rafforzato il loro potere di vigilanza sulle politiche economiche e fiscali dell'eurozona attraverso l'introduzione di una vera procedura di adozione assistita dei bilanci nazionali⁵. Allo stesso tempo il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance (TSCG, il cosiddetto *Fiscal Compact*) ha fatto sì che i paesi dell'eurozona introducessero nei loro ordinamenti interni l'obbligo del pareggio di bilancio al fine di porre fine a politiche fiscali basate sul deficit⁶. Infine l'istituzione dell'Unione bancaria ha fornito alla BCE ampi poteri di supervisione prudenziale sugli istituti più significativi dell'eurozona⁷ ed ha creato un meccanismo di risoluzione unico per le banche in difficoltà⁸.

In secondo luogo lo scoppio della crisi del debito sovrano ha fatto emergere nuovi interessi e priorità, che riguardano i paesi dell'eurozona e non coinvolgono necessariamente il resto dell'Unione europea. È questo il caso del salvataggio degli Stati in difficoltà finanziaria, Grecia *in primis*, i cui notevoli costi sono stati sostenuti solo dai governi dell'eurozona. Un altro esempio può essere il rafforzamento della disciplina prudenziale del settore bancario e la creazione un'autorità sovranazionale incaricata della supervisione sui maggiori istituti di credito⁹. Anche la proposta per una tassazione comune sulle transazioni fi-

⁴ Il Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità è stato firmato tra i governi della zona euro il 2 marzo 2012.

⁵ La supervisione europea sul ciclo di bilancio nazionale è prevista dal Reg. (UE) N. 1175/2011 sul Semestre europeo e dal Reg. (UE) N. 473/2013 sul Calendario di bilancio.

⁶ Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance è stato firmato il 2 marzo 2012 tra venticinque paesi membri dell'Unione europea. Solo il Regno Unito, la Croazia e la Repubblica Ceca non vi hanno preso parte.

⁷ Il Meccanismo unico di supervisione è stato previsto dal Reg. (UE) N. 1024/2013.

⁸ Il Meccanismo unico di risoluzione è stato previsto dal Reg. (UE) N. 806/2014.

⁹ La partecipazione all'Unione bancaria è obbligatoria per i paesi dell'eurozona e

nanziarie sta coinvolgendo al momento solo un gruppo di paesi all'interno della zona euro¹⁰. Più in generale sta maturando la consapevolezza che per garantire la sopravvivenza della moneta unica i paesi che la condividono devono accettare nuove sostanziali condivisioni di sovranità. A partire dal 2012 le istituzioni europee hanno pubblicato periodicamente documenti di riflessione e proposte sul completamento dell'UEM richiamando il bisogno condiviso di garantire la stabilità della zona euro nel suo complesso¹¹.

Infine, la frattura tra eurozona e resto dell'Unione europea può essere osservata analizzando la base giuridica utilizzata per adottare alcune delle più recenti riforme della governance economica. Piuttosto che emendare all'unanimità i Trattati UE attraverso le procedure di cui all'art. 48 TEU, i paesi euro hanno spesso preferito stipulare accordi internazionali separati, fra cui il Trattato sul MES e il *Fiscal Compact*. Anche l'adozione di norme di diritto secondario si è servita ampiamente dell'art. 136 TFEU sul coordinamento economico rafforzato dei paesi che hanno adottato la moneta unica.

In conclusione, pur non godendo ancora di una personalità giuridica distinta da quelle dell'Unione europea o dei suoi Stati membri, l'eurozona si sta emancipando come un soggetto autonomo caratterizzato dalle sue politiche, i suoi meccanismi decisionali ed i propri interessi. L'analisi seguente studierà in che modo il quadro istituzionale dell'U-

facoltativa per gli altri Stati membri.

¹⁰ Dieci paesi dell'eurozona (Francia, Germania, Italia, Spagna, Belgio, Portogallo, Austria, Grecia, Slovacchia e Slovenia) stanno negoziando l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie attraverso una cooperazione rafforzata. Cfr. Proposta della Commissione europea per una Direttiva del Consiglio attuativa la cooperazione rafforzata nell'ambito di una tassa sulle transazioni finanziarie (COM/2013/71).

¹¹ Nel giugno 2012 il Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy ha presentato un rapporto dal titolo *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, predisposto in cooperazione con i Presidenti della Commissione (Barroso), dell'eurogruppo (Juncker) e della BCE (Draghi), EUCO (2012) 120. Nel novembre del 2012 la Commissione europea ha adottato un *Blueprint* dal titolo *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, COM (2012) 777 final. Nel giugno del 2015 il Presidente della Commissione europea Juncker, in cooperazione con i Presidenti del Consiglio europeo (Tusk), dell'eurogruppo (Dijsselbloem), della BCE (Draghi) e del Parlamento europeo (Schulz) ha presentato un nuovo rapporto sulla riforma dell'UEM: *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*. Questo testo è reperibile online nel sito <http://www.consilium.europa.eu>. Infine, nel maggio 2017, la Commissione ha adottato un *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, COM(2017) 291. I documenti citati presentano una *roadmap* per il completamento dell'UEM attraverso la creazione successiva di un'unione bancaria, un'unione dei mercati di capitale, un'unione fiscale, una vera unione economica ed infine un'unione politica.

nione europea può recepire e adattarsi a questo lento processo di auto-determinazione della zona euro.

3. Lo sviluppo di un sistema istituzionale su misura per la zona euro

3.1. Il difficile equilibrio tra unità del quadro giuridico europeo e differenziazione del funzionamento interno alle istituzioni UE.

L'emergere di un nucleo compatto di paesi impegnati a garantire la stabilità della zona euro nel suo complesso obbliga a ripensare il funzionamento del sistema istituzionale dell'Unione europea. Tale riflessione dovrebbe tenere in considerazione due principi di fondo. Da una parte, preso atto che la divisione tra paesi euro e non euro riguarda ormai alcuni aspetti essenziali del processo di integrazione, quali l'esercizio di competenze sovrane, l'applicazione di diritti e di doveri per gli Stati membri, nonché la protezione di specifici interessi, è necessario che i rappresentanti dell'eurozona possano decidere in autonomia su quelle questioni che riguardano specificatamente quest'ultima. Allo stesso tempo, la riforma dei meccanismi istituzionali dell'eurozona dovrebbe salvaguardare per quanto possibile il quadro giuridico europeo. L'obiettivo non dovrebbe essere pertanto lo smantellamento delle istituzioni esistenti, ma la creazione di un nucleo integrato all'interno dell'Unione capace di autodeterminarsi sotto il profilo della politica economica e fiscale.

Alla luce di queste premesse, è possibile sviluppare un'analisi della possibile definizione di un sistema istituzionale specifico per la zona euro partendo dal quadro giuridico esistente. Al posto di creare nuove istituzioni e di moltiplicare i Trattati, il nuovo governo della zona euro dovrebbe preferibilmente svilupparsi adattando il funzionamento delle istituzioni esistenti ai bisogni specifici dell'UEM.

3.2. La Banca centrale europea.

La Banca centrale europea è l'istituzione dell'Unione europea incaricata di gestire la politica monetaria¹². Dal momento che solo una parte dei paesi UE è entrata a far parte dell'eurozona, la BCE è stata caratterizzata sin dal suo concepimento da una contraddizione di fondo: pur

¹² Nella gestione di questa competenza sovrana, il Trattato garantisce alla BCE una forte indipendenza e la incarica di perseguire innanzitutto l'obiettivo della stabilità dei prezzi, e per quanto compatibile, anche il sostegno alle politiche economiche generali nell'Unione.

essendo un'istituzione dell'Unione nel suo complesso che opera *uti universi*, il suo mandato e gli strumenti a sua disposizione limitano fisiologicamente la vocazione propriamente comunitaria della BCE, rendendola di fatto un'istituzione parziale, nel senso che essa opera per una parte (anche se maggioritaria) degli Stati membri¹³.

La BCE è l'unica istituzione UE concepita espressamente per funzionare a geometria variabile. Una volta preso atto che solo alcuni paesi avrebbe adottato l'euro, i redattori del Trattato di Maastricht hanno potuto disegnare i meccanismi interni alla BCE distinguendo tra Stati membri partecipanti e non. A differenza di altre istituzioni, il funzionamento a geometria variabile della BCE è stato assicurato dotandola di una struttura tripartita: esistono infatti tre organi interni che si differenziano per composizione e mandato. Il Comitato esecutivo, responsabile della gestione degli affari correnti della BCE, comprende un Presidente, un vicepresidente e quattro altri membri, la cui nomina viene decisa dal Consiglio a maggioranza qualificata. Il Consiglio direttivo, composto dai membri del Comitato esecutivo e dai Governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, adotta gli indirizzi e prende le decisioni necessarie ad assicurare l'assolvimento dei compiti affidati alla BCE, in particolare la formulazione della politica monetaria fornendo gli indirizzi necessari al Comitato esecutivo. Infine, il Consiglio generale, composto da tutti i membri del Consiglio direttivo oltre che dai Governatori delle banche centrali dei paesi che non fanno parte dell'eurozona svolge essenzialmente funzioni consultive e di raccolta di informazioni statistiche. Anche se il Consiglio generale è stato concepito per essere un organo transitorio, che sarebbe scomparso una volta che tutti i paesi UE avessero adottato la moneta unica¹⁴, la crescente spaccatura tra eurozona e resto dell'UE ha reso tale prospettiva per lo meno improbabile.

Il recente conferimento di poteri di supervisione prudenziale alla BCE ripropone il funzionamento a geometria variabile anche nel quadro della costituenda Unione bancaria. Ciò è dovuto al fatto che una parte dei paesi UE non facenti parte dell'unione monetaria, ha comunque aderito al Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) con a capo la BCE. Le autorità di supervisione nazionali di questi paesi, pur essendo

¹³ Anche se nelle intenzioni dei redattori del Trattato di Maastricht tale contraddizione doveva essere temporanea, essendo quasi tutti gli Stati membri destinati ad entrare nell'unione monetaria, il processo di allargamento incontra ormai delle notevoli difficoltà lasciando che la BCE operi come istituzione solo della zona euro.

¹⁴ Cfr. art. 141 TFUE.

coinvolte nella preparazione delle decisioni, sono tuttavia escluse dalla loro ratifica finale, che secondo il Reg. (UE) N. 1024/2013 spetta al Consiglio direttivo della BCE. Evidentemente, onde evitare di ricevere ordini da un organo dove i loro rappresentanti sono assenti, i paesi UE estranei all'eurozona mantengono il diritto di porre fine alla cooperazione con il MVU in ogni momento, evitando così che, in caso di grave disaccordo, la BCE abbia l'ultima parola sulla supervisione delle banche situate nel loro territorio¹⁵.

3.3. *Il Consiglio e il Consiglio europeo.*

Pur essendo stato concepito come istituzione dell'Unione nel suo complesso, incaricata della funzione legislativa e di bilancio, il Consiglio è riuscito ad adeguarsi facilmente alle specifiche esigenze di governance della zona euro. A differenza della BCE, i cui organi sono stati da subito concepiti per funzionare per gruppi di paesi diversi, il Consiglio ha dovuto modificare il suo funzionamento interno onde differenziare i processi decisionali a seconda che l'ordine del giorno della riunione riguardi o meno la zona euro. La natura intergovernativa ed il funzionamento *uti singuli* del Consiglio hanno evidentemente facilitato tale adattamento.

Il funzionamento del Consiglio a geometria variabile è stato introdotto sia in maniera formale, che informale. Sotto il primo profilo è stato lo stesso Trattato di Maastricht a decidere quali governi possano partecipare ad un processo decisionale relativo all'UEM. L'art. 139 TFEU prevede infatti che i diritti di voto dei membri del Consiglio che rappresentano Stati esterni all'unione monetaria siano sospesi quando vengono adottate misure che riguardano la zona euro, in particolare le raccomandazioni e le sanzioni previste dal processo di supervisione sui bilanci nazionali¹⁶. Sotto il profilo informale, invece, i ministri delle finanze della zona euro hanno iniziato a riunirsi periodicamente nel così detto eurogruppo¹⁷, per discutere le questioni riguardanti specificamente l'UEM. Lo scopo principale di queste riunioni è evidentemente quello di giungere ad un consenso di fondo tra i paesi dell'area euro in-

¹⁵ Sul punto si veda N. Moloney, *European banking union: assessing its risks and resilience*, in *Common Market Law Review*, 51 (2014), pp. 1609 ss, p. 1663.

¹⁶ Si tratta in particolare della procedura di sorveglianza multilaterale ex art. 121 TFUE e della procedura per deficit eccessivo di cui all'art. 126 TFUE.

¹⁷ Il Trattato di Lisbona ha introdotto un riferimento all'eurogruppo all'art. 137 TFUE. Inoltre il protocollo aggiuntivo al trattato sull'eurogruppo prevede l'elezione di un suo Presidente stabile ogni due anni e mezzo e rinnovabile solo una volta.

fluenzando l'adozione delle decisioni ufficiali che spettano formalmente al Consiglio¹⁸.

Il lento consolidamento dell'eurogruppo come governo economico *de facto* della zona euro è servito da modello per l'adattamento di un'altra istituzione intergovernativa al funzionamento a geometria variabile: il Consiglio europeo. Quest'ultimo ha sicuramente rafforzato il suo ruolo durante la crisi del debito sovrano, assumendosi la responsabilità delle scelte strategiche di fondo volte a garantire la tenuta dell'unione monetaria. Il *Fiscal Compact* ha dunque confermato la creazione del Vertice euro (*Euro summit*), che stava già lentamente emergendo nella prassi in seguito allo scoppio della crisi¹⁹. Tale Vertice è composto dai Capi di Stato o di Governo dei paesi la cui moneta è l'euro oltre che dal Presidente della Commissione europea e dal Presidente della BCE²⁰. Le sue riunioni servono a discutere questioni connesse alle competenze specifiche relative alla moneta unica, la governance economica, nonché orientamenti strategici per aumentare la convergenza nella zona euro²¹. Anche in questo caso, essendo concepito come organo informale, il Vertice euro non pregiudica i diritti del Consiglio europeo previsti dal Trattato.

3.4. Il Parlamento europeo.

3.4.1. La zona euro ha bisogno di un suo parlamento? Le ragioni contro.

Il rafforzamento della governance della zona euro in seguito allo scoppio della crisi del debito sovrano ha posto nel dibattito politico europeo il tema del controllo democratico sui nuovi strumenti di coordinamento economico. Non sono mancate a tal fine proposte volte a creare un livello di democrazia specifico per la zona euro all'interno o all'esterno del Parlamento europeo²². Analizzando con attenzione la fat-

¹⁸ Questo porta evidentemente ad una sterilizzazione del dibattito in sede al Consiglio dal momento che la maggioranza è già compatta su una certa posizione.

¹⁹ Cfr. art. 12 TSCG.

²⁰ Il presidente del Vertice euro è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata.

²¹ I suoi lavori sono preparati dall'eurogruppo, il cui Presidente può partecipare alle riunioni del vertice.

²² Proposte a favore di un parlamento della zona euro sono state avanzate a più riprese da Emmanuel Macron sia quando era Ministro dell'economia del governo francese, sia nel suo programma elettorale per la Presidenza della Repubblica. Cfr. *Macron calls for radical reform to save euro*, Financial Times, 24 settembre 2015. Anche il Ministro delle finanze tedesco Schäuble si è dichiarato favorevole al progetto. Cfr.

tibilità di queste prospettive emergono, tuttavia, non poche difficoltà²³.

L'ipotesi di un Parlamento europeo funzionante a geometria variabile porrebbe innanzitutto il problema della differenziazione del ruolo degli deputati europei a seconda del paese d'origine. È in particolare l'art. 14.2 TUE a vietare tale distinzione nel momento in cui afferma che i membri del Parlamento europeo rappresentano i cittadini europei e non il loro popolo nazionale. Questa previsione ha lo scopo di sottolineare la natura sovranazionale del Parlamento europeo che non si limita a raggruppare diversi rappresentanti eletti democraticamente a livello nazionale, ma è l'espressione della voce dei cittadini europei nel loro complesso. Introducendo una distinzione tra deputati della zona euro e deputati degli altri paesi membri si rischierebbe pertanto di spaccare il Parlamento in almeno due gruppi. In secondo luogo, dal momento che l'introduzione della moneta unica non è l'unico esempio di integrazione differenziata prevista nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, il funzionamento del Parlamento europeo a geometria variabile dovrebbe valere anche per tutti gli altri casi in cui un gruppo di paesi ha deciso di integrarsi più degli altri. Tralasciando i casi tecnici quali le cooperazioni rafforzate nell'ambito del divorzio e della separazione personale e del brevetto europeo, l'introduzione di un controllo democratico *ad hoc* dovrebbe valere oltre che per l'UEM, anche per il sistema Schengen e, in prospettiva, per la cooperazione strutturata e permanente nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa²⁴. Ciò rischierebbe di trasformare il Parlamento europeo in un'assemblea ombrello o *à la carte*, composta da tanti mini parlamenti, quanti sono gli esempi di integrazione differenziata. In terzo luogo, dal momento che in base al Trattato quasi tutti gli Stati membri dell'Unione sono obbligati a introdurre la moneta unica in futuro²⁵, non avrebbe senso fram-

Schäuble advocates separate eurozone parliament, Euractiv, 28 gennaio 2014.

²³ Nel dibattito accademico contrari all'introduzione di un parlamento separato della zona euro sono: F. Fabbrini, *Representation in the European Parliament: of False Problems and Real Challenges*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 73 (2015), pp. 823 ss.; F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 208-220; F. Allemand, F. Martucci, *La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne*, Revue de l'OFCE / Débats et politiques, n. 134 (2014), pp. 115 ss.; C. Fasone, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, European Law Journal, 20 (2014), pp. 164 ss..

²⁴ Cfr. art. 46 TUE.

²⁵ Sono esclusi il Regno Unito e la Danimarca in base al diritto di *opting-out* previsto dal Trattato di Maastricht.

mentare il Parlamento europeo dal momento che nel medio o lungo periodo sarà comunque composto quasi esclusivamente da rappresentanti provenienti dalla zona euro allargata.

Considerando infine la prospettiva di una nuova camera parlamentare composta solo da rappresentanti eletti nei paesi euro, ciò causerebbe un'ulteriore complicazione e frammentazione del quadro giuridico comunitario e soprattutto eclisserebbe il ruolo del Parlamento europeo come somma istituzione democratica dell'Unione europea.

Queste sono le ragioni per cui la governance della zona euro dovrebbe trovare una sua legittimazione democratica nel Parlamento europeo composto dai rappresentanti di tutti i paesi membri, evitando sia di frammentare il suo funzionamento interno, sia di creare dei suoi surrogati.

3.4.2. *La zona euro ha bisogno di un suo parlamento? Le ragioni a favore.*

La ragionevolezza degli argomenti sopra citati non è sufficiente a liquidare del tutto il discorso sulla creazione di un controllo democratico specifico per la zona euro²⁶. L'esigenza di superare il deficit democratico della governance economica deve infatti essere contestualizzata nel processo in corso di condivisione della sovranità fiscale tra i paesi che hanno adottato la moneta unica. Non è un caso infatti che le proposte a favore di un parlamento separato siano state avanzate in relazione alla creazione di strumenti di controllo europeo sui bilanci nazionali e al progetto di bilancio *ad hoc* per la zona euro²⁷. A tal proposito è importante sottolineare che la creazione di un embrione di potere fiscale a livello europeo andrebbe a toccare, dopo la moneta, un altro elemento fondativo della sovranità statale, il quale più di altri richiede un solido controllo democratico²⁸. La fiscalità si sostanzia in-

²⁶ Nel dibattito accademico, favorevoli all'introduzione di un parlamento separato della zona euro: A. Von Bogdandy C. Calliess, H. Enderlein, M. Fratzsche, C. Fuest, F. Mayer, D. Schwarzer, M. Steinbeis, C. Stelzenmüller, J. von Weizsäcker, G. Wolff, *Aufbruch in die Euro Union*, Zeitschrift für Rechtspolitik, 46, n. 7 (2013); L. Lionello, *Does the Eurozone Need Its Own Parliament? Legal Necessity and Feasibility of a Eurozone Parliamentary Scrutiny*, in D. Daniele, P. Simone, R. Cisotta (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Berlino, Springer, 2017, pp. 179 ss..

²⁷ Cfr. nota 10. Vedi anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI)).

²⁸ Infatti la creazione della moneta unica, che pure toccava un altro elemento essenziale della sovranità degli Stati, non ha posto le stesse sfide per quanto riguarda il controllo democratico perché la BCE è una istituzione indipendente, le cui azioni non possono essere influenzate direttamente dalle istituzioni politiche elette dai cittadini.

fatti nel potere di raccogliere tramite la tassazione parte della ricchezza dei cittadini e attraverso la spesa pubblica investire tali risorse nell'interesse generale. Le democrazie moderne sono nate proprio sulla base della battaglia volta a sottrarre il potere di bilancio al sovrano assoluto e trasferirlo al parlamento. La relazione tra i cittadini e sovranità fiscale è stata sintetizzata molto bene nel motto della rivoluzione americana, ovvero “no taxation without representation”. È questo il motivo per cui la creazione di un potere europeo di controllo sui bilanci nazionali e la definizione di una capacità fiscale per l'unione monetaria richiede una più stretta applicazione del principio democratico.

Le proposte volte a creare un livello di democrazia separato per l'eurozona sono state avanzate in seguito ai dubbi sul fatto che il Parlamento europeo possa soddisfare adeguatamente le esigenze di rappresentanza democratica dei paesi che hanno adottato la moneta unica. È possibile a proposito indentificare due problematiche principali.

Innanzitutto, data la sua natura di istituzione dell'Unione nel suo complesso, il Parlamento europeo è composto anche da deputati non provenienti dalla zona euro, eletti pertanto da cittadini che non sono coinvolti nel processo di integrazione fiscale. La partecipazione di questi europarlamentari nelle decisioni che riguardano solo la zona euro metterebbe pertanto in discussione il fondamento della rappresentanza democratica secondo cui ogni potere politico deve essere esercitato dai rappresentanti di coloro che sono soggetti a tale potere. Al fine di mantenere intatta la relazione tra governati e governanti ed evitare in concreto che eurodeputati polacchi o svedesi facciano la differenza su un voto che riguarda la governance della zona euro, avrebbe senso dare solo ai rappresentanti provenienti da quest'ultima il potere decisionale sulle questioni che la riguardano²⁹.

Secondo, l'attuale elezione del Parlamento europeo non rispetta il principio di eguaglianza elettorale tra i cittadini. Ciò dipende non solo dal fatto che ogni paese abbia la sua legge elettorale per l'elezione del Parlamento europeo, ma anche dal principio di proporzionalità regressiva della rappresentanza previsto dal Trattato UE, secondo cui i cittadini di paesi più piccoli sono sovrarappresentati, rispetto ai cittadini residenti nei paesi più popolosi. Per esempio un cittadino austriaco è rappresentato due volte in più di un cittadino francese, mentre un cittadino della Lituania è circa tre volte più rappresentato di un cittadino po-

²⁹ È questa la stessa logica che ha portato le istituzioni intergovernative dell'Unione, quali il Consiglio e il Consiglio europeo, a funzionare a geometria variabile.

lacco³⁰. Tale sproporzione nella rappresentanza è stata a lungo motivata nel fatto che l'Unione non consiste solo in un'unione di cittadini, ma anche di Stati, e che pertanto vanno prese in considerazione anche le differenze nazionali³¹. Alla luce delle considerazioni precedenti, tuttavia, questa giustificazione non è più accettabile³². Se le manipolazioni nella rappresentanza erano tollerabili quando l'Unione aveva un'influenza limitata sulle prerogative sovrane degli Stati, l'attuale impatto della governance europea sulle leggi di bilancio e la prospettiva di un'ulteriore integrazione fiscale della zona euro richiedono evidentemente che tutti i cittadini europei siano rappresentati allo stesso modo. Dal momento che l'integrazione economica e fiscale tocca la relazione tra responsabilità e solidarietà in una comunità politica, i cittadini della zona euro dovrebbero avere tutti la stessa voce nella gestione della governance economica. Il rischio che si corre altrimenti è che i contribuenti residenti in un paese membro valgano molto di più di quelli residenti in un altro, pur essendo tutti soggetti alle stesse regole.

³⁰ Sul punto vedi N. Véron, *How unequal is the European Parliament's representation?*, Bruegel Blog Post, 19 Maggio 2014.

³¹ F. Fabbrini *Representation in the European Parliament: of False Problems and Real Challenges*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht, und Völkerrecht*, 75 (2015), pp. 823 ss., p. 827.

³² Il punto è stato sollevato anche dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza sulla ratifica del Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009. "The regressively proportional composition prescribed for the European Parliament by Article 14.2(1) third sentence Lisbon TEU stands between the principle of equality of states under international law and the state principle of electoral equality. [...] In federal states, such marked imbalances are, as a general rule, only tolerated for the second chamber existing beside the parliament [...]. They are, however, not accepted in the representative body of the people because otherwise that could not represent the people in a way that does justice to equality based on the principle of personal freedom. The arrangement of the right to vote in the European Union need, however, not be a contradiction to Article 10.1 Lisbon TEU, which provides that the functioning of the Union shall be founded on representative democracy; for the democracies of the Member States with their majorities and decisions on political direction are represented at the level of the European institutions in the Council and also in the Parliament. Thus, this arrangement of representation of the Member States only indirectly represents the distribution of power in the Member States. This is a cogent reason for the fact that it would be perceived as insufficient if for example a small Member State were represented in the European Parliament by only one Member of Parliament if the principle of electoral equality were observed more strictly. The states affected argue that otherwise it would no longer possible to reflect national majority situations in a representative manner at European level. This consideration alone shows that it is not the European people that is represented within the meaning of Article 10.1 Lisbon TEU but the peoples of Europe organised in their states, with their respective distribution of power brought about by democratic elections taking into account the principle of equality and pre-determined by party politics". Corte costituzionale tedesca, Sentenza del 30 giugno 2009, [2 BvE 2/08], paras 284-286.

3.4.3. *Che tipo di parlamento serve alla zona euro?*

Nel caso in cui i governi decidessero di istituire una rappresentanza democratica *ad hoc* per la zona euro, sarebbe necessario identificare le modalità con cui tale progetto possa tramutarsi in realtà.

A titolo preliminare è bene ricordare che la creazione di un livello di democrazia specifica per i paesi euro richiederebbe una riforma dei trattati europei. Ciò è necessario dal momento che il quadro giuridico esistente esclude *a priori* qualsiasi differenziazione del ruolo dei parlamentari europei a seconda del paese membro di elezione. In secondo luogo, la modifica dei Trattati UE è necessaria per coinvolgere i rappresentanti dei cittadini nel funzionamento della governance economica dell'eurozona, che al momento viene gestita soltanto dal Consiglio, dal Consiglio europeo e dalla Commissione. Venendo quindi alla possibile concretizzazione del progetto si profilano due opzioni principali.

Da una parte è possibile creare all'interno del Parlamento europeo un "comitato euro" responsabile per le questioni che riguardano l'UEM³³. Quest'ultimo si differenzerebbe dall'attuale Commissione per gli affari economici e monetari interna al Parlamento europeo sotto due profili. *In primis*, il Comitato euro sarebbe composto solo da deputati eletti negli Stati che hanno adottato la moneta unica. In secondo luogo, esso rappresenterebbe l'unica autorità parlamentare in grado di prendere parte alle decisioni relative alla governance economica dell'eurozona. Se il comitato euro si limitasse infatti ad essere solo un forum di discussione incaricato di preparare i lavori della plenaria, le esigenze specifiche di rappresentanza della zona euro non sarebbero soddisfatte³⁴. Venendo ad analizzare il merito di questa proposta, la creazione di un comitato euro all'interno del Parlamento europeo avrebbe sicuramente il vantaggio di mantenere l'integrità formale dell'assemblea e facilitare il coordinamento tra i rappresentanti della zona euro e gli altri eurodeputati. Allo stesso tempo l'istituzione del comitato richiederebbe una difficile riforma dei trattati all'unanimità, tanto più se si volesse anche correggere il problema della proporzionalità degressiva nella rappresentanza per i deputati eletti nei paesi euro.

³³ Sul punto vedi S. Verhelst, *A Eurozone Subcommittee in the European Parliament: High hopes, low results?*, Egmont European Policy Brief No 31/2014.

³⁴ Si noti che la proposta di creare un comitato con una base elettorale propria e competenze sovrane specifiche all'interno di un'assemblea parlamentare più ampia è stata presa in discussione dal parlamento di Westminster in relazione alla così detta "West Lothian Question". Quest'ultima riguarda la possibilità di introdurre un funzionamento a geometria variabile per il Parlamento di Londra dopo che alcune competenze sovrane

Un'altra opzione per dotare la zona euro di una sua rappresentanza democratica specifica è la creazione di un'assemblea parlamentare separata. Ciò potrebbe avvenire tramite l'istituzione di una nuova camera eletta a livello europeo oppure con l'istituzione di un parlamento di secondo livello composto solo da parlamentari nazionali dei paesi euro. Il *Fiscal Compact* tra l'altro già prevede il coinvolgimento di una conferenza dei rappresentanti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nella discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito del Trattato³⁵. Si noti comunque, che, qualunque forma assuma in concreto, la creazione di una nuova camera per la zona euro porterebbe sicuramente una serie di svantaggi, quali la frammentazione e complicazione del quadro giuridico dell'Unione e soprattutto l'indebolimento del Parlamento europeo, il cui ruolo politico potrebbe essere messo in ombra dal coinvolgimento della nuova assemblea nei processi decisionali dell'UEM³⁶.

3.5. *La Commissione europea.*

La trasformazione della governance economica della zona euro in seguito allo scoppio della crisi del debito sovrano ha sicuramente visto un rafforzamento della Commissione europea. Non solo essa partecipa alla supervisione sui bilanci nazionali, ma svolge anche un ruolo fondamentale nella gestione delle politiche di condizionalità nel quadro del MES. Le più recenti proposte di riforma dell'UEM menzionano inoltre la possibilità di creare un Ministro delle finanze e un Tesoro della zona euro nel quadro della Commissione europea³⁷.

Nonostante il suo graduale rafforzamento nel processo di emancipazione della zona euro dal resto dell'UE, la Commissione è sotto mol-

sono state devolute alla Scozia, al Galles e all'Irlanda del Nord, ma non all'Inghilterra. Il Governo britannico ha incaricato nel 2012 una Commissione presieduta da Sir William Robert McKay di proporre delle soluzioni per risolvere la "West Lothian Question". La Commissione ha adottato una relazione nel 2013 avanzando una serie di proposte volte a garantire il principio: "English votes for English laws". "Decisions at the United Kingdom level with a separate and distinct effect for England [...] should normally be taken only with the consent of a majority of MPs for constituencies in England [...]". Cfr. *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, (The McKay Commission), marzo 2013, pp. 8-9.

³⁵ Cfr. art. 13 TSCG.

³⁶ Oltre a dare a voce a tutti i cittadini europei, il Parlamento europeo ha guadagnato in molti decenni un'autorità politica e un peso istituzionale che non sarebbe facile sostituire.

³⁷ Vedi Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI)).

ti aspetti l'istituzione che meno si presta ad un funzionamento a geometria variabile. Esistono a proposito due motivi principali.

Considerando il suo funzionamento, la Commissione europea non si qualifica come un organo di Stati, bensì di individui che agiscono in modo indipendente *uti universi*. Il distacco dei singoli Commissari non solo dal governo, ma anche dal corpo elettorale del paese di provenienza è deducibile dalla possibilità, già avanzata nel Trattato di Lisbona³⁸, di ridurre la dimensione della Commissione, individuando un massimo di membri pari a due terzi degli Stati membri. In questo quadro, in cui non è possibile ancora qualificare l'Unione come democrazia parlamentare, i singoli Commissari non rispondono direttamente davanti ai cittadini, ma è la Commissione nel suo complesso ad essere responsabile davanti al Parlamento. Per questo motivo sia il voto di fiducia, sia la mozione di censura adottata dai deputati europei riguarda la Commissione nel suo complesso e non i singoli Commissari. Si deduce pertanto non solo che la Commissione è un organo unitario e compatto, ma soprattutto che essa è un'istituzione sovranazionale ampiamente emancipata dalle logiche della rappresentanza nazionale.

Considerando invece le sue funzioni, il Trattato conferisce alla Commissione tre compiti principali: iniziativa legislativa, funzione di controllo tecnico sul rispetto del diritto UE da parte degli Stati membri e funzione esecutiva. Si tratta di tre competenze molto importanti, che attingono direttamente alla gestione della governance economica della zona euro, e che tuttavia non richiedono necessariamente una differenziazione di ruoli all'interno della Commissione europea a seconda della nazionalità dei suoi membri. Infatti, i compiti della Commissione nell'attuale governance economica sono soprattutto di natura tecnica, dovendo essa fare raccomandazioni e proposte al Consiglio e quindi mettere in pratica le sue decisioni. Anche se le valutazioni tecniche della Commissione hanno un ruolo importante nell'apertura della procedura per deficit eccessivo o nella sospensione del sostegno finanziario ai paesi che hanno richiesto l'aiuto del MES, le scelte di merito spettano comunque al Consiglio. Anche nella prospettiva di democratizzazione dell'UEM attraverso il coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi decisionali, la Commissione continuerebbe a svolgere le funzioni attuali di preparazione ed esecuzione delle scelte politiche relative alla gestione della governance economica.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione può conferma-

³⁸ Cfr. art. 17.5 TUE.

re il suo ruolo di organo unitario e indipendente in grado di garantire la corretta applicazione del diritto UE sia per le questioni che riguardano l'Unione nel suo complesso, sia quando bisogna tutelare gli interessi e i bisogni specifici della zona euro. Anche l'eventuale creazione di un Ministro dell'eurozona all'interno della Commissione europea, non richiederebbe alcuna differenziazione del ruolo dei commissari, bastando al massimo l'accordo implicito che tale ruolo venga assegnato a un cittadino proveniente da un paese euro.

Conclusioni

L'analisi svolta in questo articolo ha voluto dimostrare che la zona euro necessita di un suo quadro istituzionale per gestire i trasferimenti di sovranità già intercorsi e ancora necessari al fine di garantire il completamento dell'UEM. Anche se la stipulazione di accordi separati a livello intergovernativo non può escludersi del tutto, resta auspicabile che le esigenze di governance della zona euro siano soddisfatte attraverso una riforma del quadro istituzionale esistente.

L'analisi ha quindi dimostrato come tale processo di "adattamento" dell'Unione alla logica dell'integrazione rafforzata della zona euro cambi da istituzione a istituzione. Mentre alcune sono state già concepite per funzionare a geometria variabile, come la BCE, altre si sono adattate facilmente a questa esigenza, come il Consiglio ed il Consiglio europeo. Nel caso del Parlamento europeo, la creazione di un livello di democrazia specifico per la zona euro risulta necessario, per quanto sia complesso da applicarsi in concreto. Solo la Commissione europea, infine, non si presta ad una differenziazione dei ruoli tra i suoi componenti, avendo un ruolo esecutivo nella governance economica e trovando la sua legittimazione direttamente a livello europeo.

In conclusione la riforma istituzionale della zona euro è una sfida fondamentale che ogni futura riforma dei Trattati dovrà prendere in considerazione. Ciò è necessario non solo per rafforzare l'integrazione politica nella zona euro, ma anche per rinsaldare complessivamente il rapporto tra cittadini e istituzioni europee, attraverso una nuova definizione della struttura di governance dell'UE.

La difesa comune in un'unione federale

DOMENICO MORO

1. Il dibattito corrente sull'Unione europea della difesa. L'iniziativa franco-tedesca per la cooperazione strutturata permanente

Nel corso dell'ultimo anno, il dibattito sulla necessità di dotare l'Unione europea di una difesa autonoma ha ricevuto un impulso straordinario, per due ragioni. Da un lato, l'inarrestabile flusso di immigrati provenienti da aree di crisi economica o politica e gli attentati terroristici che hanno coinvolto più paesi europei hanno posto all'ordine del giorno la necessità di una risposta comune e, quindi, di una politica estera e di difesa europea. D'altro lato, il fatto nuovo, di portata storica, del cambiamento della politica estera americana nei confronti dell'Europa. Le dichiarazioni dell'ex-Presidente americano, Barack Obama che, nel corso di un'intervista, ricorrendo ad un linguaggio inusuale, ha accusato gli europei di essersi comportati come degli "scrocconi" (*free riders*) durante l'intervento in Libia del 2011, erano già state un evidente segnale rivolto loro di provvedere da sé alla propria difesa¹. Il nuovo Presidente, Donald Trump, è stato ancora più esplicito. Dopo aver sostenuto che la Brexit è stata una grande scelta e che altri paesi seguiranno l'esempio della Gran Bretagna, parlando della NATO ha detto che è un'istituzione obsoleta e che il suo costo non può continuare a pesare prevalentemente sugli USA². La svolta americana in politica estera, che ormai accomuna amministrazioni democratiche e repubblicane, di fatto, è l'equivalente della decisione di Nixon, nell'agosto del 1971, di sospendere la convertibilità del dollaro in oro. Con quel provvedimento, Nixon riconosceva che gli USA non erano più in grado, da soli, di garantire

¹ Jeffrey Goldberg, *The Obama Doctrine*, The Atlantic, Aprile 2016.

² Donald Trump: 'Brexit will be a great thing ... you were so smart', The Times, 16 gennaio 2017.

la riunione informale del Consiglio dei Ministri degli esteri, a Bratislava, il 2-3 settembre 2016, l'Alto Rappresentante presenta le sue proposte su come attuare il *Defence Action Plan*. Tra queste vi è l'invito agli Stati membri di ricorrere a quanto previsto dai trattati esistenti sulla cooperazione strutturata permanente, ma, rispondendo ad un giornalista, precisa che “the European Army is not something that is going to happen any time soon, but what can happen very soon, if the Member States are committed, is to advance in the field of European defence with very concrete measures, and this is what I put on the table today”⁶. Nei giorni successivi, il 5 settembre, da un incontro informale tra i Ministri della difesa di Francia, Germania ed Italia, non usciranno decisioni particolari. L'11 settembre, però, i Ministri della difesa di Francia e Germania, Jean-Yves Le Drian e Ursula von der Leyen, inviano a Federica Mogherini un documento congiunto, insistendo sul ricorso alla cooperazione strutturata permanente⁷. L'Italia prende nuovamente le distanze da questa posizione con un articolo su *Il Politico* del Ministro degli esteri, Paolo Gentiloni, con cui vengono ribadite le perplessità sulla cooperazione strutturata permanente e riproponendo un approccio al di fuori dei trattati, per attuare una *Schengen for defense*⁸: nessuna adesione viene data alla proposta franco-tedesca. Sul punto, il successivo Consiglio europeo informale di Bratislava del 15-16 settembre, si conclude con un nulla di fatto. Il 26 settembre, nel corso della riunione informale del Consiglio dei ministri degli esteri, i Ministri degli esteri e della difesa, Gentiloni e Pinotti, presentano il documento sulla *Visione italiana per una difesa europea più forte*. Il documento, oltre a chiedere un quartier generale europeo, l'istituzione di una struttura per la formazione del personale militare e fondi europei per finanziare le missioni europee, evidenzia un parziale mutamento di linea da parte dell'Italia. In esso vengono presentate due opzioni: la prima è la proposta di ricorrere alla cooperazione strutturata permanente, la seconda, rivolta agli Stati “con un più alto livello di ambizione”, di procedere verso un'Unione europea della difesa, perseguendo il modello di una Schengen per la difesa⁹. Il 22 novembre scorso il Parlamento europeo appro-

⁶ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/9444/federica-mogherini-remarks-press-point-following-first-day-gymnich-meeting_en.

⁷ Jean-Yves Le Drian, Ursula von der Leyden, *Revitalisation de la PSDC – Vers une défense au sein de l'UE globale, réaliste et crédible*, in: <http://www.france-allemande.fr/article9346.html>.

⁸ Paolo Gentiloni, *EU needs “Schengen for defense”*, *Politico*, 15 settembre 2016.

⁹ *Il piano italiano: una difesa europea limitata agli Stati disposti ad esserci*, *Il Corriere della Sera*, 24 settembre 2016.

va una Risoluzione sull'Unione europea della difesa nella quale, più volte, si esortano gli Stati membri a procedere ad una cooperazione strutturata permanente, finanziata con il “fondo iniziale” di cui all’art. 41.3 del Trattato sull’Unione europea, oppure con il bilancio europeo¹⁰. Infine, il Consiglio europeo del 15 dicembre 2016 ha invitato l’Alto Rappresentante a presentare proposte per “[...] l’istituzione di una capacità permanente di pianificazione operativa e condotta a livello strategico, il rafforzamento della pertinenza, utilizzabilità operativa e schierabilità degli strumenti di reazione rapida dell’UE” e, soprattutto, “elementi e opzioni per una cooperazione strutturata permanente inclusiva”¹¹. Questa ricostruzione degli incontri e delle principali prese di posizione di istituzioni europee e nazionali, mette in evidenza tre punti: la volontà di Francia e Germania di procedere verso una cooperazione strutturata permanente, sostenuta da Commissione e Parlamento europeo; le esitazioni dell’Italia; infine, il fatto che, in questa fase, non vi è consenso sull’istituzione di un unico esercito europeo e che, se si vorrà procedere su questa strada, occorrerà seguire vie innovative. Con il presente lavoro, si proverà a fornire un contributo in questo senso, esaminando l’esperienza delle unioni federali esistenti, in particolare di quella americana.

2. La difesa comune nei processi di unificazione continentale: il precedente americano della *dual army*

Come aveva già osservato Kenneth Wheare nella sua opera *Del governo federale*¹², negli USA coesistono due eserciti, la Guardia nazionale a capo degli Stati e l’esercito federale. Le tredici Colonie americane che hanno fondato gli Stati Uniti, non hanno voluto cedere l’intera competenza militare in capo all’esecutivo federale, dando origine ad una situazione specifica e che è durata fino a quando la struttura federale del continente ha saputo mantenersi inalterata. Sarebbe, dunque, che, nel caso di Stati nazionali storicamente consolidati che han-

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2016 sull’Unione europea della difesa (2016/2052/INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0316+0+DOC+XML+V0//IT>

¹¹ Consiglio europeo, *Riunione del Consiglio europeo (15 dicembre 2016) – Conclusioni*, EUCO 34/16.

¹² Kenneth C. Wheare, *Federal government*, Londra, Oxford University Press, seconda edizione, 1951 (trad. it.: *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997). Ci si riferirà qui all’edizione italiana, anche se ha sistematicamente tradotto il concetto di “*federal government*” con “Stato federale” che è tutt’altra cosa.

no intrapreso la via della loro unificazione politica, sia più difficile ipotizzare la sostituzione di un *unico* esercito a 27 eserciti nazionali. Per gli europei, più che per gli Stati Uniti, il concetto di difesa *comune*, più che *unica*, sembra il più adatto ad indicare la direzione del percorso da seguire. Gli USA sono l'unica federazione che ha dato una risposta originale al problema della difesa comune e costituisce dunque un utile punto di riferimento per quanto riguarda l'istituzione di un sistema di difesa europeo.

2.1. *Milizia statale vs. esercito permanente federale: le radici politico-culturali del "doppio esercito" (dual army) americano.*

Due lavori sono particolarmente utili per comprendere la scelta americana per quanto riguarda l'organizzazione della difesa e le principali tappe della sua evoluzione. Nel primo caso, si tratta del libro di Lawrence Cress, *Citizens in Arms*¹³, relativo al periodo che va dagli anni che precedono la Guerra di indipendenza e arriva fino al 1812 e che discute il contesto politico-culturale in cui è maturata la scelta. Nel secondo caso, il riferimento è il libro di Millett, Maslowski e Feis, *For the Common Defence*, su quattrocento anni di storia militare americana¹⁴. Cress rammenta che la classe politica delle tredici Colonie era al corrente del dibattito avvenuto in Inghilterra tra il XVII e il XVIII secolo e che aveva opposto coloro che erano favorevoli ad una difesa fondata sulla milizia e coloro che erano a favore di un esercito permanente e ricorda i due testi di riferimento dei Padri fondatori della federazione americana e dei rappresentanti degli Stati che hanno partecipato al dibattito sull'organizzazione della difesa comune. Il primo è il libro di James Harrington, *La Repubblica di Oceana*¹⁵, uscito durante la breve fase repubblicana della storia britannica. Il secondo è il testo di

¹³ Lawrence Delbert Cress, *Citizens in Arms (The Army and the Militia in American Society to the War of 1812)*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1982. Il libro di Cress, come buona parte del pensiero politico americano che si è occupato della Guerra di indipendenza, si preoccupa più di mettere in evidenza lo spirito repubblicano in senso stretto della Rivoluzione americana che non gli aspetti federalistici della difesa comune che si sono dati gli Stati Uniti.

¹⁴ Allan R. Millett, Peter Maslowski, William B. Feis, *For the Common Defense: A Military History of the United States from 1607 to 2012*, New York, Free Press, 2012, 3rd Edition.

¹⁵ James Harrington, *La Repubblica di Oceana*, Torino, UTET, 2004. Il libro è stato pubblicato, per la prima volta, nel 1656. Dietro il nome di Oceana si celava l'Inghilterra. A proposito dell'influenza di Harrington sulle Colonie americane, si può ricordare che Carolina, New Jersey e Pennsylvania, nei loro schemi costituzionali, si ispirarono alla sua opera (*La Repubblica di Oceana*, p. LXVIII).

Adam Smith, *La ricchezza delle nazioni*¹⁶. La tesi di Harrington è che vi sia una relazione fondamentale tra distribuzione della ricchezza fondiaria e forma di governo. La sua idea era che la forma democratica e repubblicana di uno Stato, per sostenersi, doveva essere fondata su una distribuzione egualitaria della terra. La proprietà fondiaria, per Harrington, è dunque l'elemento che conferisce la dignità di cittadino e di uomo libero¹⁷. La sua visione costituzionale prevedeva la separazione tra legislativo, esecutivo e giudiziario. Ma il loro equilibrio non era fondato su una condizione puramente formale. Il potere esecutivo, infatti, era controbilanciato dalla particolare forma che assumeva l'esercito, composto dai cittadini proprietari di terre che prestavano servizio militare a proprie spese e che per interesse fornivano un bene pubblico nazionale essenziale, quello della difesa dall'esterno e da tendenze tiranniche da parte dell'esecutivo. L'equilibrio tra milizia popolare e l'esecutivo avrebbe così assicurato la difesa delle libertà costituzionali. Il punto di riferimento di Harrington era costituito dall'esperienza della repubblica romana, anch'essa fondata sulla proprietà terriera e sul servizio militare prestato dai proprietari di terre. Adam Smith, da parte sua, sostiene, invece, una tesi diversa¹⁸. Egli affronta il problema della difesa dal punto di vista della spesa che una società deve sostenere per il mantenimento di una forza militare e lo discute ponendolo in relazione ai suoi diversi stadi di sviluppo. Partendo dallo stadio più basso e primitivo di una società, quello dei cacciatori, vale a dire una situazione in cui ogni uomo è "guerriero e cacciatore al tempo stesso", osserva che ogni uomo ha l'attrezzatura e l'addestramento che gli servono sia per procurarsi il cibo che per difendere la società cui appartiene. Quest'ultima, pertanto, non deve sostenere alcun costo per mantenerlo. In uno stadio successivo, più progredito, della società, quello agricolo, la divisione del lavoro e gli scambi commerciali sono ancora poco sviluppati ed ogni famiglia si mantiene con il proprio lavoro. Dato il tipo prevalente di attività, quello agricolo, l'uomo è anche preparato a lavorare nelle trincee, fortificare gli accampamenti o cingere un campo.

¹⁶ Adam Smith, *La ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1975. Il libro è stato pubblicato, per la prima volta, nel 1776.

¹⁷ James Harrington, *La Repubblica di Oceana*, op. cit., p. LIX. La valutazione delle idee di Harrington esula da questo lavoro. Tuttavia, va ricordato che egli non supera del tutto il modello aristocratico: dalla Camera dei rappresentanti erano esclusi i servi, i salariati ed i nullatenenti, mentre la classe dei grandi proprietari occupava la Camera alta, o Senato.

¹⁸ Adam Smith, *La ricchezza delle nazioni*, op. cit., pp. 855-73.

Esso può, dunque, facilmente diventare un militare e se la campagna militare inizia alla fine della semina e termina prima del raccolto, la società non deve sostenere nessun costo, o un costo minimo, per sostenerlo. La situazione cambia radicalmente nello stadio più avanzato della società quando, a seguito del “progresso delle manifatture e dell’arte della guerra”, diventa impossibile per coloro che si arruolano mantenersi a proprie spese. Se un agricoltore partecipa ad una guerra che inizia dopo la semina e finisce prima del raccolto non subisce alcuna perdita di reddito, ma nel caso in cui un fabbro, un falegname o un tessitore lasci la propria attività per partecipare alla guerra, vi è una perdita netta che deve essere compensata dallo Stato. Inoltre, l’innovazione tecnologica negli equipaggiamenti militari e quella relativa all’organizzazione e addestramento delle forze militari, ne fa una vera e propria professione, distinta dalle professioni civili. È questa la ragione per la quale, secondo Smith, nelle società più evolute sono necessari eserciti permanenti, costituiti da militari di professione a carico dello Stato. Questo era, in sintesi, anche il contenuto delle due posizioni che si sono confrontate a partire dalla Guerra di indipendenza e che hanno influenzato per circa un secolo e mezzo la politica di difesa americana, determinando una difesa basata, in misura prevalente, sulla milizia statale e su un ridotto esercito permanente federale.

For the Common Defense, da parte sua, individua i problemi e le scelte che l’esecutivo federale e la struttura militare americana hanno dovuto affrontare e, nel tempo, risolvere: modello di esercito; dimensione delle forze armate a livello federale; stato maggiore unificato per la pianificazione e comando delle operazioni militari; forze di riserva dell’esercito federale; istituzioni per la formazione degli ufficiali e l’elaborazione della strategia militare; addestramento delle forze armate; standardizzazione degli armamenti. Solo i primi due sono stati risolti fin dall’inizio, quando si è discusso della scelta tra uno o più eserciti e della dimensione dell’esercito federale. Gli altri hanno richiesto oltre 150 anni. Infatti, per ragioni dovute alla storica diffidenza delle Colonie nei confronti di eserciti permanenti in capo all’esecutivo, sia statale che federale, la tradizione coloniale del cittadino-soldato che, per un certo periodo dell’anno, partecipava ad operazioni di addestramento, è stata mantenuta parallelamente all’istituzione di un esercito federale di piccole dimensioni. Pertanto, gli Stati Uniti hanno dato vita ad una struttura militare unica tra le unioni federali esistenti: quella del “doppio esercito” (*dual army*), statale e federale, il primo basato sulla figura del cittadino-soldato e il secondo sul soldato professionale.

2.2. La difesa comune nella fase hamiltoniana: nascita e consolidamento del “doppio esercito” (dual army).

All’inizio della guerra d’indipendenza¹⁹, ognuna delle tredici colonie aveva una propria milizia, composta da cittadini-soldati, impegnati a tempo parziale per la difesa locale. Il Primo congresso continentale (1774-75) respinse l’idea di una forza nazionale della milizia, in quanto temeva che potesse trasformarsi in un esercito permanente²⁰. Solo con il Secondo congresso continentale, a partire dal giugno 1775, si decise di procedere alla creazione di un esercito continentale (*Continental army*), affidato a George Washington, ma sulla base di un arruolamento della durata di un anno, proprio per i timori nei confronti di un esercito permanente. Washington, inoltre, non aveva il controllo assoluto dell’esercito: i suoi ufficiali erano nominati dal Congresso che, in molti casi, si assumeva anche la responsabilità della conduzione delle operazioni militari. La coesistenza di una forza militare continentale, che integrava le milizie statali, costituì così, fin dall’inizio, la premessa del “doppio esercito” (*dual army*). L’esercito confederale era formato da volontari (*regulars*) che venivano incentivati ad arruolarsi con la prospettiva del bottino conquistato nel corso degli scontri, o con la promessa di ottenere terreni alla fine della guerra. La mobilitazione delle milizie statali che integravano l’esercito continentale avveniva, invece, con difficoltà, poiché le persone abili potevano sfuggire all’arruolamento pagando una tassa, oppure trovando qualcun altro che si arruolasse in loro vece, un’abitudine che si mantenne fino allo scoppio della guerra civile compresa. Questa situazione, oltre che sulla durata del reclutamento, aveva importanti conseguenze anche sulle dimensioni dell’esercito – che non superò mai i 16-17.000 effettivi – e sul livello di addestramento, un problema che, mancando una forza di riserva, si manifestava quando le operazioni militari richiedevano l’aumento de-

¹⁹ Il libro di Millett, Maslowski e Feis fa risalire l’inizio della Guerra di indipendenza al 1765, quando il Parlamento britannico approva lo *Stamp Act*, una legge che imponeva alle colonie dell’America settentrionale di pagare una tassa su ogni foglio stampato, documenti legali, giornali e tutte le altre pubblicazioni, provocando le prime rivolte armate da parte dei cittadini delle Colonie.

²⁰ Questa preoccupazione, in maggiore o minor misura, ha contraddistinto i rapporti tra potere civile e potere militare per circa 150 anni (v.: James Madison, Alexander Hamilton, John Jay, *The Federalist Papers*, Londra, Penguin Books, 1987). Anche nel Regno Unito vi fu un forte scontro, di cui i padri fondatori degli USA erano a conoscenza, tra i sostenitori delle milizie delle contee e quelli a favore di un esercito permanente che rispondeva al monarca. (v.: John G. A. Pocock, *Il momento macchiavelliano – La “repubblica” nel pensiero politico anglosassone*, II, Bologna, Il Mulino, 1975).

gli organici dell'esercito con i volontari e con quelli delle milizie statali²¹. Ad esempio, l'esercito continentale del 1776 dovette essere ricostituito da capo alla scadenza del periodo di arruolamento dell'esercito del 1775. Solo quando gli inglesi iniziarono l'invio di forze aggiuntive per porre fine alla Rivoluzione americana, il Congresso continentale chiese ad ogni Colonia di contribuire al rafforzamento delle *Continental troops* con reggimenti in proporzione alla propria popolazione ed estese la durata dell'arruolamento a tre anni o "per la durata della guerra" per evitare le difficoltà logistiche ed organizzative che insorgevano con l'avvicinarsi della scadenza dell'arruolamento. Nel corso degli ultimi anni della guerra (1781-82), l'esercito continentale attraversò la fase più critica. Il Congresso era in crisi finanziaria e non riusciva a pagare la quota dei "regolari" e volontari arruolati, che costituivano circa il 50% dell'intera forza militare a disposizione di Washington (il resto era costituito dalle milizie, il cui costo era a carico degli Stati)²². Il Congresso non riuscì a superare l'opposizione all'introduzione di una tassa per finanziare l'esercito e tentò di far fronte alle difficoltà finanziarie, da un lato, con l'emissione di carta moneta, i cosiddetti *continentals* che ben presto si svalutarono e, dall'altro, con i prestiti ricevuti dalla Francia, la quale diede un contributo decisivo anche sul piano militare²³. Nel 1783, il Congresso sciolse l'esercito, restituendo alle Colonie le milizie e congedando i regolari direttamente arruolati. Furono questi ultimi, a fronte delle mancate promesse di ricompensa, a provocare incidenti che lo costrinsero a riesaminare il problema di un esercito in capo alla Confederazione e che non fecero altro che rafforzare la diffidenza della società civile nei confronti di una struttura militare permanente. Gli incidenti furono: un presunto tentativo di colpo di Stato, dovuto alle proteste degli ufficiali per il mancato pagamento di sus-

²¹ Fino all'inizio del '900, quello della riserva del personale operativo è stato un problema costante della politica militare federale.

²² Il rapporto tra forze disponibili dell'esercito federale e forze delle milizie statali, nel tempo, mutava significativamente. In tempo di guerra, tendeva a spostarsi verso il primo e in tempo di pace a favore delle seconde. Ad esempio, alla fine del XIX secolo, sul totale delle forze armate federali e statali, le prime erano pari al 10% del totale (AA.VV., *For the Common Defense, op. cit.*, p. 231-35).

²³ La Francia diede un contributo probabilmente determinante, al fine della vittoria dei rivoluzionari americani. Nel corso della battaglia di Yorktown (1781), in Virginia, decisiva per le sorti della Guerra di indipendenza, le truppe inglesi, composte da 8.000 uomini, furono assediata dalle truppe di Washington, composte da 5.700 uomini dell'esercito continentale e da 3.100 uomini delle milizie statali e da 7.000 francesi. La marina francese, inoltre, ebbe un ruolo decisivo nell'impedire alla flotta inglese di intervenire a supporto dell'esercito assediato a Yorktown (AA.VV., *For the Common Defense, op. cit.*, p. 70).

sidi post-conflitto, la costituzione di associazioni di militari con finalità non ben precisate e un ammutinamento di soldati²⁴. Nell'aprile del 1783, il Congresso affidò ad Hamilton l'incarico di presentare un rapporto sulla riorganizzazione dell'esercito. Hamilton, seguendo i consigli di Washington e l'esempio inglese, presentò quattro proposte che vennero rifiutate, ovvero l'organizzazione di un esercito nazionale; una milizia nazionale all'interno delle milizie statali; la costituzione di depositi e fabbriche a supporto di queste forze militari; l'istituzione di un'accademia militare. Occorrerà attendere la presa di coscienza della persistente debolezza della protezione dei coloni che si espandevano ad ovest e la *Shays' Rebellion*²⁵, scoppiata nel 1786 contro la crisi economica e la mancata retribuzione dei militari che parteciparono alla Guerra e soffocata da truppe *ad hoc*, perché venisse convocata la Convenzione di Filadelfia e questa affrontasse, tra gli altri, anche il problema della difesa comune. Quando i convenzionali affrontarono questo punto, cercarono di stabilire un delicato equilibrio tra il potere da attribuire all'esecutivo, in modo che potesse provvedere alla difesa, e la sovranità statale in materia militare. Con l'unione federale, il nuovo testo costituzionale, oltre a mantenere il *War Department* istituito dalla Confederazione, provvide a dividere il potere militare tra il Presidente e il Congresso e tra il governo federale e gli Stati. In particolare, la Costituzione attribuì al Congresso il potere di stabilire la dimensione dell'esercito federale, di introdurre imposte ed emettere prestiti al fine di finanziarlo. Gli stanziamenti, però, erano di durata biennale. Successivamente, con l'approvazione, nel 1791, del Secondo emendamento, venne previsto esplicitamente il potere degli Stati di istituire una propria milizia²⁶. È con il *Bill of rights*, che viene formalizzata la struttura mi-

²⁴ Nel primo caso, si tratta della *Newburgh Conspiracy* promossa dagli ufficiali che avevano partecipato alla guerra e che, in base agli impegni presi dal Congresso, avrebbero dovuto accedere ad un vitalizio alla fine del conflitto con gli inglesi. Nel secondo caso si tratta della *Society of Cincinnati*, che costituì un fondo filantropico dalle finalità non ben precisate. I timori si acquietarono solo quando George Washington (e poi Alexander Hamilton) ne assunse la presidenza. Nel terzo caso si tratta di un ammutinamento dei soldati che, nell'aprile del 1783, vennero congedati senza essere pagati e che, a Princeton, marciarono verso la sede dove si teneva una riunione del Congresso.

²⁵ Si tratta della rivolta degli agricoltori del Massachusetts, capeggiata da Daniel Shays e promossa per protestare contro i debiti e le imposte eccessive. In quel caso, la milizia statale locale non intervenne e la rivolta dovette essere soffocata da volontari arruolati *ad hoc* (AA. VV., *For the Common Defense*, op. cit., pp. 77-81).

²⁶ Il Secondo emendamento prevede il diritto dei cittadini di "tenere e portare le armi" ed è la ragione per la quale il controllo della diffusione delle armi negli Stati Uniti, di cui si discute ogni volta che si verificano eventi fatali, è quanto mai complesso.

litare che caratterizza, da allora, gli Stati Uniti. Come è stato fatto notare, “Although the influence of the federal system on military policy faded by the end of the twentieth century, national-state-local relations have defined much of defense policy for the preceding three centuries. While the Constitution defines what the national government can do, the Bill of Rights (the first ten amendments) tells the national government what it cannot do, and one prohibition is that the national government cannot monopolize military power. The Second Amendment permits other levels of government, like a state or county, to form military forces to meet local emergencies.”²⁷ Nel 1792, il Congresso approva il *Calling Forth Act* e l’*Uniform Militia Act*. Con il primo atto, il Congresso, quindi anche con il voto degli Stati, concede al Presidente il potere di arruolare la milizia statale, ma per un periodo non superiore a tre mesi nell’arco dell’anno e solo all’interno dei confini degli USA. Con il secondo, esso stabilisce il principio del servizio militare universale, ma solo per i bianchi, prevedendo una serie di esenzioni che gli Stati potevano estendere e disposizioni organizzative che potevano o meno adottare, in quanto non erano previste sanzioni per eventuali inadempienze. Questi provvedimenti, rimasti in vigore fino al ventesimo secolo, erano dunque poco più di una raccomandazione²⁸. Nel 1794 si riesce, invece, a far approvare il *Naval Act*, dotando così gli Stati Uniti di una forza militare navale.

2.3. *La difesa comune da Jefferson alla Guerra civile: uno stato maggiore ed un comando unico per l’esercito federale.*

Paradossalmente, le decisioni che più hanno contribuito al rafforzamento delle forze armate federali, sono state adottate da Jefferson e dai successivi presidenti jeffersoniani, vale a dire dalla corrente politica più favorevole alle istanze degli Stati che non del governo federale. La prima misura, adottata nel 1802 da Jefferson²⁹ e che riprendeva una proposta di Hamilton, fu l’istituzione dell’accademia di West Point, dove si potesse formare la struttura direttiva dell’esercito americano e si approfondissero gli studi di strategia militare. La seconda è stata quella dell’ulteriore potenziamento della marina militare, limitando l’espansione dell’esercito. Nel periodo jeffersoniano, si apre, però, anche

²⁷ Allan R. Millett, Peter Maslowski, William B. Feis, *For the Common Defense*, op. cit., p. XV.

²⁸ AA.VV., *For the Common Defense*, op. cit., p. 83.

²⁹ In quella circostanza, l’ala hamiltoniana del Partito federalista sostenne l’elezione di Jefferson.

un duro scontro con il partito federalista, sospettato di tendenze monarchiche, e che tocca il massimo livello con lo scoppio della guerra del 1812-1814, tra gli Stati Uniti e la Gran Bretagna. In quell'occasione il partito federalista votò contro la dichiarazione di guerra, si dimostrò largamente reticente nel rispondere alle richieste del governo federale di fornire aiuti finanziari e truppe delle milizie statali e gli Stati del New England, roccaforte del partito federalista, fornirono supporto logistico e militare alle truppe inglesi³⁰. La vittoria sugli inglesi, oltre alla fine della guerra, segnò anche la fine del partito federalista.

In seguito all'esperienza della guerra del 1812-14, durante la quale mancò all'esercito il necessario supporto centrale, il Segretario alla guerra della federazione, John Calhoun, promosse tre iniziative. La prima fu il consolidamento dello Stato maggiore dell'esercito (*General Staff*) che il Congresso aveva istituito circa trent'anni dopo Filadelfia. Calhoun ne propose il rafforzamento (1818) anche per il periodo di pace, istituendo uffici per la gestione amministrativa, degli approvvigionamenti e dei depositi, al fine di superare le difficoltà logistiche incontrate durante la guerra: le misure sono rimaste pressoché immutate fino al ventesimo secolo. La seconda iniziativa (1821) fu la nomina di un unico comandante per le operazioni militari e a capo di una serie di ufficiali di *staff* che si interfacciassero con quelli operativi. La terza fu la proposta di adottare il concetto di *expansible army*. L'idea era che in tempo di pace, per evitare i problemi logistici ed organizzativi che si erano incontrati nel corso di tutti i precedenti conflitti, l'esercito federale dovesse comunque mantenere una completa struttura organizzativa di compagnie e reggimenti, con un organico completo di ufficiali di staff e di linea, ma con un numero di soldati ridotto al minimo. La struttura avrebbe dovuto gestire, senza complicazioni di sorta, il triplo di truppe a disposizione. Quest'ultima misura, benché non adottata subito, rimase un punto di riferimento per le successive riforme. Nel complesso, furono dunque necessari circa quarant'anni, prima che la strut-

³⁰ Il potere del Congresso di arruolare forze aggiuntive per l'esercito federale era più teorico che pratico. Nel caso specifico, il Congresso deliberò l'aumento dei regolari fino a 35.000 uomini, l'arruolamento di 50.000 volontari aggiuntivi e la mobilitazione di 100.000 uomini della milizia. In realtà, all'inizio della guerra, i regolari raggiunsero la cifra massima di 12.000 soldati, mentre i volontari e la milizia non si attivarono (AA. VV., *For the Common Defense*, op. cit., pp. 95 e 97. V. anche: Arnaldo Testi, *La formazione degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 114-16). Va, inoltre, ricordato che verso la fine del 1814, i federalisti del New England convocarono una Convenzione ad Hartford dove venne discussa l'opzione di una secessione e la possibilità di una pace separata con la Gran Bretagna.

tura militare federale raggiungesse un livello minimo di organizzazione. Nel periodo successivo e fino allo scoppio della Guerra civile, nella politica militare, non vi furono altre innovazioni di particolare rilievo. Si tratta, però, del periodo in cui hanno luogo gli eventi che porteranno alla guerra tra l'Unione e la Confederazione, i più importanti dei quali furono il Compromesso del Missouri e la guerra con il Messico³¹. Con il primo si cercò di regolamentare la politica di allargamento in modo che l'equilibrio congressuale tra Stati schiavisti ed abolizionisti non fosse alterato, per cui si convenne che se veniva ammesso a far parte della federazione uno Stato schiavista, parallelamente doveva essere ammesso uno abolizionista³². La guerra contro il Messico per il controllo del Texas indebolì quell'accordo. Come è stato osservato a questo proposito, "more fundamentally, the vast territorial expansion of America's western empire precipitated the Civil War. Although historians do not agree on all the war's fundamental causes, few deny that the immediate question of whether the newly acquired land would be slave or free played a significant role in shattering the nation. Manifest Destiny had made disunity manifest."³³ Come commento conclusivo di questo periodo, si può osservare che se la guerra è sempre un evento che porta ad un rafforzamento dell'esecutivo, nel caso della Guerra civile questa non produsse mutamenti significativi nell'equilibrio di potere, a livello militare, tra gli Stati e il livello federale, se non la definitiva affermazione dell'unità della federazione. Dal punto di vista del rapporto dimensionale tra milizie statali ed esercito federale che, all'inizio della guerra, contava 16.000 uomini tra ufficiali e truppa, non si ebbero cambiamenti di rilievo. Certamente, nel corso della guerra, per ragioni dovute al diverso numero di abitanti delle due parti in conflitto – venti milioni per gli Stati unionisti e sei milioni per gli Stati confederati –, i primi mobilitarono fino a due milioni di soldati ed i secondi poco meno di un milione. Alla fine della Guerra, l'esercito federale venne progressivamente ridotto di numero, per arrivare a poco più di

³¹ Gli altri eventi furono il Compromesso del 1850 (David B. Davis, David H. Donald, *Espansione e conflitto (Gli Stati Uniti dal 1820 al 1877)*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 191-97) e il *Kansas-Nebraska Act* del 1854 (David B. Davis, David H. Donald, *op. cit.*, pp. 200-06).

³² A Jefferson non sfuggì la debolezza dell'accordo e in una famosa lettera a John Holmes, scrisse: "But this momentous question, like a fire bell in the night, awakened and filled me with terror. I considered it at once as the knell of the Union. It is hushed indeed for the moment. But this is a reprieve only, not a final sentence" (Thomas Jefferson, *Writings*, New York, The Library of America, 1984, p. 1434).

³³ AA.VV., *For the Common Defense*, *op. cit.*, p. 141.

8.000 effettivi alla fine degli anni '70 del XIX secolo, meno degli effettivi della Bulgaria³⁴. Ebbe però luogo un cambiamento significativo nel linguaggio corrente: da allora in poi, “people no longer said ‘the United States *are*’ but instead ‘the United States *is*’”³⁵.

2.4. Gli Stati Uniti, attori della politica mondiale: l'esercito federale prevale sulla milizia statale.

I mutamenti più significativi nella politica militare della federazione americana avvengono in questo periodo e sono dovuti a due fattori: l'innovazione tecnologica che accompagnò lo sviluppo industriale nel corso del XIX secolo e che cominciò ad avere conseguenze decisive anche nel settore militare e il confronto militare con la Spagna, sul finire del XIX secolo, per l'indipendenza di Cuba. L'innovazione tecnologica ebbe conseguenze importanti sotto due profili. Da un lato, si constatò che, rispetto al passato, il tempo necessario perché il settore militare avesse la completa padronanza dell'innovazione, si allungava sempre di più ed erano necessari periodi di addestramento lunghi e che non potevano essere improvvisati o decisi al momento dello scoppio delle ostilità. Pertanto, la struttura militare non doveva essere ridimensionata al termine di un conflitto militare, come era avvenuto fino ad allora. In secondo luogo, le innovazioni annullavano progressivamente la condizione di isolamento di cui gli Stati Uniti avevano goduto fino ad allora, integrandoli sempre di più con il resto del mondo. L'esempio migliore, cui ci si limita qui, è forse quello del passaggio dalle navi a vela a quelle a vapore. Queste ultime, oltre ai vantaggi legati alla maggior velocità ed all'affrancamento della navigazione dalle condizioni atmosferiche, consentivano di coprire progressivamente distanze sempre più lunghe, senza bisogno di doversi appoggiare su basi logistiche poste a breve distanza l'una dall'altra. In una parola, la nuova tecnica di navigazione, con l'aumento delle dimensioni delle navi, da un lato, aumentava la loro capacità di immagazzinare combustibile, consentendo viaggi transoceanici, praticamente senza interruzioni; dall'altro, aumentava anche la capacità di trasporto di passeggeri e, quindi, di truppe. Questi fattori, aumentavano la consapevolezza, da parte delle autorità politiche e militari, che gli USA stavano progressivamente perdendo la loro condizione di fatto insulare. Infine, l'innovazione richiedeva

³⁴ Charles A. Kupchan, *The End of the American Era*, New York, Alfred A. Knopf, 2002.

³⁵ AA.VV., *For the Common Defense*, op. cit., p. 217.

personale sempre più specializzato nel funzionamento delle navi a vapore e dell'armamento navale, portando ad un progressivo rafforzamento della struttura militare centrale.

Alla fine del 1800 gli Stati Uniti si trovarono impegnati in un conflitto con la Spagna per l'indipendenza di Cuba, a seguito del quale, pur vittorioso, dovettero prendere atto che il loro apparato militare non era in grado di sostenere un confronto con una potenza europea. Il primo problema da risolvere fu quello della mobilitazione. Al momento del conflitto, data l'esiguità dell'esercito federale, il *War Department* dovette rafforzare l'organico federale con l'arruolamento volontario e il ricorso alla milizia degli Stati. La loro mobilitazione mise in evidenza le difficoltà logistiche dovute al fatto che si conduceva una guerra al di fuori dei confini, alla mancanza di addestramento e all'insufficiente standardizzazione degli equipaggiamenti militari. Pertanto, per quanto riguarda la gestione della milizia statale, a partire dall'inizio del 1900 vennero presi tre provvedimenti che cominciarono a modificare i rapporti tra l'esecutivo federale ed i governi degli Stati. Nel 1903 il Congresso approvò una prima riforma della milizia, nota come *Dick Act* dal nome del proponente e che prevedeva lo stanziamento di finanziamenti ed equipaggiamenti federali in cambio di un maggior controllo federale sull'organizzazione e addestramento delle milizie statali. Inoltre, la legge prevedeva due tipi di milizia: l'*Organized Militia (National Guard)*, con il doppio controllo statale-federale e l'*Un-organized Militia* composta da giovani tra i diciotto ed i quarantacinque anni: entrambi erano tenuti ad assolvere gli obblighi militari a livello statale e federale in caso di emergenze. Tuttavia, solo l'*Organized Militia* riceveva i contributi dal governo federale e solo se le unità della Guardia nazionale, come da allora vennero chiamate le milizie statali, rispettavano gli standard federali e se partecipavano all'addestramento con le forze federali. Inoltre, il Presidente degli Stati Uniti poteva mobilitare la Guardia nazionale per nove mesi, invece che per tre mesi com'era stato fino ad allora. Restava, però, il vincolo dell'impiego della Guardia sul continente e non all'estero. Nel 1908, con il secondo *Militia Act*, si cercò di porre rimedio ai limiti del *Dick Act*. Il cambiamento più importante fu l'eliminazione dei vincoli temporali e geografici all'impiego della Guardia nazionale. Questo venne approvato, ma solo se le truppe della Guardia venivano mobilitate come unità organizzative e non individualmente. Gli Stati, in questo modo, intendevano evitare che il governo federale potesse arruolare direttamente il singolo cittadino, introducendo di fatto la coscrizione obbligatoria. Però, la previsione di impiego all'estero venne bocciata nel 1912,

quando il Ministro della giustizia la dichiarò incostituzionale³⁶. Con il *Reserve Act* del 1912, si cercò a sua volta di istituire una riserva delle forze armate federali, ma il provvedimento non venne approvato, così come non venne approvato il medesimo tentativo operato nel 1915. Il passaggio decisivo per il rafforzamento delle forze armate federali, si ebbe nel 1916, quando in Europa era già scoppiata la Prima guerra mondiale e gli Stati Uniti si preparavano all'ingresso nel conflitto. Il 3 giugno del 1916 venne approvato il *National Defense Act*³⁷, che interveniva sull'organizzazione dell'esercito federale, il quale avrebbe potuto arruolare fino a 175.000 uomini nell'arco di cinque anni e la cui prima linea di riserva sarebbe stata costituita dalla Guardia nazionale che poteva aumentare, in cambio di finanziamenti federali all'addestramento, fino a 400.000 persone. I militari della Guardia nazionale, però, al momento dell'arruolamento, dovevano comunque prestare il doppio giuramento allo Stato e all'Unione federale. Il servizio all'estero era per un periodo di tempo illimitato, ma l'obbligo dell'impiego in guerra continuava a riguardare le unità organizzative e non il singolo individuo³⁸. Infine, la nuova legge prevedeva in capo al governo federale, e per la prima volta, poteri di emergenza sull'industria e sui trasporti in periodo di guerra³⁹. Affinché, oltre alla Guardia nazionale, come prima linea di riserva, si prevedesse un'altra linea specifica per l'esercito federale, occorrerà aspettare il *National Defense Act* del 1920. Con quell'atto, la Guardia nazionale veniva confermata nel ruolo di prima linea di riserva e l'esercito federale era autorizzato a promuovere direttamente l'organizzazione di una seconda linea di riserva. Perché le forze armate federali potessero contare su una propria forza di riserva, indipendente da quella della Guardia nazionale, occorrerà attendere l'approvazione dell'*Armed Forces Reserve Act* del 1952⁴⁰. A partire da quell'anno, due secoli dopo la Convenzione di Filadelfia, la Guardia nazionale diventa la seconda linea di riserva e le forze armate federali, come dimensione, la

³⁶ Il tentativo di limitare gli effetti di questa decisione fu il *Reserve Act* del 1912, con il quale si dava la possibilità agli arruolati nel servizio militare federale di abbreviare la durata del servizio nel caso in cui decidessero di entrare a far parte della Riserva dell'esercito federale: due anni dopo l'entrata in vigore di questo provvedimento, la Riserva era formata da sole 16 persone.

³⁷ AA.VV., *For the Common Defense*, op. cit., p. 307.

³⁸ Inoltre, i membri della Guardia non avrebbero ricevuto sussidi federali, a meno che non avessero prestato servizio di addestramento quarantotto volte nel corso dell'anno e un campo estivo bisettimanale.

³⁹ AA.VV., *For the Common Defense*, op. cit., pp. 295-308.

⁴⁰ AA.VV., *For the Common Defense*, op. cit., p. 464.

superarono strutturalmente, diventando, a tutti gli effetti, una struttura militare paragonabile a quella di uno Stato centralizzato. Viene così compiuto quel passo temuto dai Padri fondatori della federazione americana, che vedevano in una forte struttura militare permanente, un potente strumento clientelare in grado di influenzare i rapporti tra esecutivo e legislativo⁴¹. Circa due secoli dopo Filadelfia, cominciò a realizzarsi il sogno di Hamilton, ma il tipo di unione federale che si stava accompagnando a questa trasformazione non era, forse, quello da lui auspicato.

3. Il *Federal government* di Wheare come chiave di lettura della difesa comune in un'unione federale

Dal punto di vista del sistema di difesa, il precedente americano, come già rilevato da Wheare, è indubbiamente originale⁴². Basti pensare che la risposta che gli Stati Uniti hanno dato al problema della difesa comune mette in discussione la definizione di Stato che ne dà Max Weber, quando afferma che lo Stato è un'associazione politica che ha "il monopolio della forza fisica legittima"⁴³: già questo evidenzia che essi hanno dato vita ad una nuova forma di statualità. Negli USA, il governo federale non ha il monopolio della forza fisica e l'opera di Wheare mette bene in evidenza questa singolarità dell'unione federale americana a livello di difesa comune. Wheare osserva, infatti, che "dalla costituzione statunitense vennero contemplati due generi di forze militari nel paese, la milizia di Stato sotto il comando del governatore e l'esercito degli Stati Uniti". Il politologo australiano riconosce che "unico tra tutti gli Stati federali, da me considerati come tali, gli Stati Uniti tollerarono questo sistema dualistico". Subito dopo, riferendosi al tentativo di fondare una federazione europea nel momento in cui la sua opera veniva pubblicata, si chiede se, in una federazione, il sistema dualistico vigente negli USA sia desiderabile o meno: "Vien fatto di domandarsi se l'esistenza di truppe di Stato non porti ad un'asserzione dell'indipendenza degli Stati ed

⁴¹ Solo così si può interpretare l'allarme lanciato dal Presidente uscente Eisenhower, nel gennaio del 1961, quando mise in guardia i suoi successori dal potere di influenza del "complesso militare-industriale".

⁴² Kenneth C. Wheare, *Del governo federale*, op. cit., pp. 303-32.

⁴³ Max Weber, *Il lavoro intellettuale come professione: due saggi*, Torino, Einaudi, 1966, p. 48. Il fatto che il precedente americano del *dual-army* mette in discussione l'affermazione di Weber è stato messo in evidenza, forse per la prima volta, da Daniel H. Deudney (v.: Daniel H. Deudney, *The Philadelphian system: sovereignty, arms control, and balance of power in the American states-union, circa 1787-1861*, International Organization, n. 49 (Spring 1995), pp. 191-228).

eventualmente ad una diffidenza del governo centrale. E, per prendere il caso particolare degli Stati Uniti, la guerra civile americana non sta a dimostrare che è poco saggio concedere agli Stati il diritto di possedere delle forze armate? È questo un problema importante il quale senza dubbio necessita attenta considerazione allorché ci si proponga di federare Stati sovrani già esistenti, come per esempio, in Europa”. Prima di dare una risposta a questa domanda, Wheare fa notare che, nel caso americano, “la tesi a favore delle truppe degli Stati si basa sul seguente argomento: esse sono necessarie per il mantenimento dell’ordine interno e per la difesa di ogni singolo Stato contro le aggressioni degli altri Stati, del governo centrale o dei paesi stranieri. Negli Stati Uniti la costituzione le concesse proprio per tali necessità, dichiarando che il governo di ogni Stato può valersi della sua milizia per tutelare l’ordine interno e che, qualora la milizia non sia sufficiente, la sua assemblea od il suo esecutivo possono rivolgersi per aiuto agli Stati Uniti”. La milizia statale, quindi, è stata concepita come difesa non solo nei confronti di attacchi esterni alla federazione, ma anche nei confronti degli altri Stati della federazione e dello stesso governo federale⁴⁴. Il politologo australiano risolve quindi il problema della convivenza tra patriottismo statale e federale cui può dare origine il “doppio esercito” in modo pragmatico, sostenendo che “l’esperienza della guerra civile sta a dimostrare come, in un sistema federale, in cui sia vivo il patriottismo di Stato, il governo federale ed i governi degli Stati debbano agire con cura costante onde evitare di imporre qualsiasi soluzione che possa dare origine a divisioni tali da rendere pensabile una resistenza armata.”

4. Verso una difesa comune europea.

L’integrazione del Trattato Eurocorps nei trattati UE come primo passo?

Le osservazioni di Wheare a proposito degli USA, sembrano prestarsi bene a prefigurare come si potrà strutturare una forza di difesa europea, come dovranno essere gestiti i rapporti tra il livello europeo e quello nazionale e le prime misure da prendere⁴⁵. La prima e più im-

⁴⁴ V. anche: Stephen I. Vladeck, *Emergency power and the Militia Acts*, The Yale Law Journal, 114, n. 1 (ottobre 2004) e: Charles A. Kupchan, *The End of the American Era*, op. cit., p. 251.

⁴⁵ Il modello del doppio esercito europeo è stato discusso, per la prima volta, nel corso di un Seminario della JEF europea tenutosi a Parigi il 17-10 aprile 2008 (v.: Domenico Moro, *The creation of a European Rapid Reaction Force by an avant-guard group of*

portante indicazione da trarre dall'esperienza americana è che sembra impensabile la realizzazione di un unico esercito europeo in sostituzione di 27 eserciti nazionali. Si è rivelato impossibile negli Stati Uniti, le cui Colonie non avevano lo stesso passato di Stati storicamente consolidati: parrebbe difficile farlo oggi in Europa. L'UE dovrà, più realisticamente, pensare ad una struttura militare minima europea che convivrà, per lungo tempo, con gli attuali eserciti nazionali, che potranno essere dedicati ad una difesa territoriale in senso stretto⁴⁶. Quello europeo, sarà un vero e proprio sistema federale di difesa e, da questo punto di vista, un esempio per il resto del mondo ben più importante di quello americano. La seconda indicazione è l'istituzione di uno stato maggiore europeo (*general staff*) al comando di una dimensione minima di forze armate in grado di gestire e portare a termine le operazioni decise come UE e quelle condotte su richiesta delle Nazioni unite⁴⁷. Come è avvenuto per gli USA, sarà poi l'evoluzione della situazione internazionale a suggerire il rafforzamento delle forze armate a disposizione dell'UE, con un arruolamento diretto o con il ricorso alle forze armate nazionali, nel qual caso dovrà però essere previsto un diritto di mobilitazione da parte dell'UE. Nel caso americano, tuttavia, va sottolineato un aspetto trascurato da Wheare: non è stata la guerra *in sé* a condurre ad un crescente rafforzamento della competenza militare in capo all'esecutivo federale, quanto la crescente attitudine degli USA ad agire come *attore mondiale*. La Guerra civile è stata il più devastante conflitto in cui gli USA siano stati coinvolti⁴⁸, ma essa non ha portato a mutamenti sostanziali né nelle dimensioni, né nella struttura delle forze armate federali. La terza indicazione è l'istituzione di un'accademia militare sul modello di *West Point*. Ci vorrà, dunque, una *West Point* europea, in grado di formare gli ufficiali del sistema europeo di difesa in base ad un pensiero strategico e tattico comune. La quarta, in realtà, è la demistificazione del-

countries: a proposal, documento di lavoro).

⁴⁶ Sergio Pistone, *Alcune considerazioni sul rapporto fra la difesa territoriale dell'Europa e la costruzione della democrazia internazionale e della democrazia partecipativa*, Il Federalista, 25, n. 3 (1983).

⁴⁷ José Enrique de Ayala Marín, *Un nuevo paso hacia la defensa común europea*, Opex Working document, n. 79 (2015), in: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/15c2cb77af9b24bdb2f449debfe948c1.pdf.

⁴⁸ Le vittime furono pari al 2% della popolazione, contro lo 0,28% della Seconda guerra mondiale. Per raggiungere lo stesso numero di vittime della Guerra civile, occorrerà sommare il numero di vittime di tutti i successivi conflitti in cui furono coinvolti gli USA (AA. VV., *For the Common Defense*, *op. cit.*, pp. 75 e successive).

l'obiezione costantemente adottata per ostacolare qualunque passo verso una difesa federale europea: la standardizzazione degli armamenti. Per più di un secolo, l'esercito americano non ha avuto un armamento standardizzato e quando vi si è avvicinato, come nel caso della Prima guerra mondiale, ha dovuto avvalersi degli armamenti inglesi e francesi, in parte fabbricati negli USA. Il problema della standardizzazione ha cominciato ad essere superato a partire dalla fine della Prima guerra mondiale, soprattutto perché con la piena affermazione della Rivoluzione industriale e la crescente importanza dell'innovazione tecnologica, era sempre più evidente che non era possibile partecipare ad una guerra (a maggior ragione su scala mondiale) senza che lo sforzo bellico fosse accompagnato da una parallela riorganizzazione dell'industria militare⁴⁹.

Oggi è possibile compiere un passo verso una difesa comune, magari valorizzando con lo strumento della cooperazione strutturata le collaborazioni sovranazionali già esistenti nel settore militare. Nel 2004, quattro dei paesi fondatori – Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo – e la Spagna, hanno sottoscritto il trattato istitutivo dell'*Eurocorps*, entrato in vigore nel febbraio 2009, che prevede che i paesi partecipanti mobilitino fino a 60.000 uomini. La forza militare di cui è attualmente dotato ha ricevuto, nel 2002, l'omologazione NATO quale forza di intervento rapido⁵⁰. *Eurocorps*, inoltre, non è solo già dotato di uno stato maggiore unificato, a livello divisionale, con sede a Strasburgo, ma all'inizio del 2016 ha firmato una lettera d'intenti, sia pure non vincolante, con il Servizio esterno dell'UE al fine di rafforzare i legami tra le due organizzazioni, in quanto *Eurocorps* “aspira a divenire, in futuro, il punto di forza militare privilegiato dell'UE”⁵¹. Un passo decisivo verso una difesa comune europea, potrebbe dunque essere

⁴⁹ Non si vuole qui sottovalutare il fatto che oggi, rispetto al secolo XIX e di buona parte del XX, l'innovazione tecnologica, al fine della riduzione dei costi e dell'efficacia dello strumento militare, richiede una maggior standardizzazione degli armamenti. Bisogna, in ogni caso, far notare che questo non è stato un ostacolo alla firma del Trattato istitutivo dell'*Eurocorps*.

⁵⁰ Il punto di debolezza di *Eurocorps* è dato dal fatto che la struttura militare è composta unicamente da forze terrestri. Perché divenga una forza di intervento rapido del tutto autonoma, occorrerà integrarla con forze aeree e navali, supportate da un'infrastruttura spaziale. Il completamento del progetto Galileo sta creando le condizioni per quest'ultimo passo.

⁵¹ L'affermazione è contenuta nella risposta ad un'interrogazione da parte di un parlamentare europeo che il Vice-Presidente Mogherini ha dato a nome della Commissione (v.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2016-001180+0+DOC+XML+V0//EN>).

l'integrazione del Trattato *Eurocorps* nei trattati europei, ma perché questo avvenga, è necessario che l'Italia aderisca a questa prima struttura militare europea.

5. Il precedente della CED, la cooperazione strutturata permanente e il lievito rivoluzionario di Spinelli

Come si è detto all'inizio di questo lavoro, Francia e Germania hanno posto il problema di sfruttare le possibilità offerte dal Trattato di Lisbona, in particolare per quanto riguarda l'avvio di una cooperazione permanente nel settore della difesa. Una domanda che sorge spontanea, a questo proposito, è se questa proposta è più avanzata o meno rispetto al tentativo di 65 anni fa di promuovere la Comunità europea di difesa (CED). Il contesto politico, interno ed internazionale, all'interno del quale è stata proposta la CED ed è oggi proposta la cooperazione strutturata permanente, sono sicuramente molto diversi. Ma alcune considerazioni sono necessarie, anche per mettere in evidenza in che misura si sono fatti dei passi avanti nel processo di unificazione europea e se, quindi, oggi il tentativo può avere più possibilità di successo rispetto ad allora. Per rispondere alla domanda, occorre prendere in considerazione il contenuto del Trattato CED⁵² e dello Statuto della Comunità politica europea (CPE) che, su iniziativa di Spinelli, venne redatto da un'Assemblea *ad hoc*⁵³. Intanto, va ricordato che i paesi europei partecipanti alla CED avrebbero messo a disposizione solo una parte dei loro eserciti: le forze complessivamente disponibili per la difesa europea sarebbero ammontate a 39.700 unità in tempo di pace ed a 46.900 in caso di conflitto bellico, vale a dire cifre inferiori a quelle previste dall'*Eurocorps*. La maggior parte delle truppe restava in capo ai singoli Stati membri e, quindi, quello che si prefigurava allora come difesa comune europea era qualcosa che si avvicinava alla struttura militare americana, basata su un esercito federale ed eserciti statali. In secondo luogo, tutte le più importanti decisioni, dal numero di militari impiegabili, al finanziamento, all'organizzazione del-

⁵² Il testo del Trattato CED consultato è disponibile al seguente indirizzo: http://www.cvce.eu/obj/trait%C3%A9_instituant_la_communaute_europ%C3%A9enne_de_defense_paris_27_mai_1952-fr-2af9ea94-7798-4434-867a-36c4a256d0af.html.

⁵³ Il testo del progetto di Statuto della Comunità politica europea consultato si trova al seguente indirizzo: http://www.cvce.eu/obj/projet_de_trait%C3%A9_portant_statut_de_la_communaute_europ%C3%A9enne_strasbourg_10_mars_1953-fr-807979a3-4147-427e-86b9-565a0b917d4f.html.

le forze militari, ecc., erano adottate all'unanimità. Il finanziamento della CED, ad esempio, era basato su contributi degli Stati, decisi all'unanimità⁵⁴. Va, infine, ricordata la questione della modifica dell'art. 38 della CED, imposta da De Gasperi, su pressione di Spinelli. La frase inserita nell'art. 38 recita quanto segue: “Dans ses études, l'Assemblée [l'Assemblea della CECA e della CED] s'inspirera notamment des principes suivants: l'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral [...]”. Spinelli, pur di tener aperto il processo verso una maggior unificazione europea, aveva dovuto accettare il compromesso di fare riferimento ad uno sbocco *sia federale che confederale*: qualora la CED fosse stata approvata, con l'art. 38 si sarebbe fatto un passo avanti importante verso una maggior unificazione europea, ma la battaglia per la federazione europea sarebbe dovuta continuare. Lo Statuto della CPE, redatto mentre le ratifiche del Trattato CED erano ancora in corso, come venne allora osservato, non era “né federale, né confederale”⁵⁵: era qualcosa di completamente nuovo. Esso prevedeva l'elezione diretta del Parlamento europeo e la realizzazione di un mercato comune, ma l'istituzione fondamentale restava il Consiglio dei ministri che decideva all'unanimità. Malgrado questo ed altri limiti, esso era comunque il progetto di unione politica più avanzato fino ad allora proposto. A proposito dello Statuto della CPE, Spinelli, nel suo Diario, infatti osservava: “Il progetto di Costituzione europea è pronto. Con i suoi difetti e con il suo lievito rivoluzionario. [...] Il mio giudizio complessivo sulla Comunità è che essa è veramente un avvenimento rivoluzionario in Europa (se si realizzerà). Il potere che il Consiglio di ministri nazionali ha non permette ancora di parlare di federazione. Ma le strutture federali potranno provocare una tale coagulazione di interessi e di passioni da permettere una lotta vittoriosa contro le nazioni-stato. Questa costituzione, se nasce, è la premessa della

⁵⁴ Il trattato prevedeva anche non ben definite “risorse proprie”, forse date dal prelievo del 5% sugli acquisti comuni di armamenti di cui parla lo Statuto della CPE.

⁵⁵ La frase è di Paul Henri Spaak, pronunciata nel corso della cerimonia di consegna del progetto di Statuto della CPE ai Ministri degli esteri dei sei paesi fondatori della CECA, avvenuta il 9 maggio del 1953 (v.: http://www.cvce.eu/obj/discours_de_paul_henri_spaak_president_de_l_assemblee_ad_hoc_strasbourg_9_mars_1953-fr-aa9ac65d-2656-4330-a784-5aa565e0841c.html).

rivoluzione europea tra cinquanta anni”⁵⁶. Cinquant’anni: questo era l’arco temporale necessario perché CED e CPE potessero dare i loro frutti, ma questa è l’importanza di un passo compiuto verso una difesa comune europea. Ma l’iniziativa di Spinelli non avrebbe potuto manifestarsi in assenza del Piano Pléven, così come oggi non può manifestarsi un’analogia iniziativa dei federalisti europei in assenza dell’avvio di una cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa. Oggi, rispetto agli anni ‘50, oltre alla Corte europea di giustizia ed al Parlamento europeo eletto direttamente, abbiamo la moneta europea, il mercato interno, che è ben più del mercato comune, e la possibilità di avviare una cooperazione strutturata permanente. Dal punto di vista di una politica estera, l’idea di dar vita ad una struttura militare europea non sarebbe costruita sul nulla: i paesi europei, con l’*Euro-corps* e altre strutture militari comuni, già conducono 35 operazioni civili e militari, come UE e sotto l’egida delle NU, prevalentemente in Africa, indice del fatto che esiste uno zoccolo minimo di politica estera comune. È dunque ora ragionevole pensare che “il lievito rivoluzionario” di cui parlava Spinelli possa dare i suoi frutti, anche in meno di cinquant’anni.

⁵⁶ Altiero Spinelli, *Diario europeo (1948/1969)*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 170-71.

I documenti

LE RAGIONI DELL'EUROPA

Pubblichiamo gli interventi alla sessione su Presente e futuro dell'Europa svoltasi nel quadro della giornata Le ragioni dell'Europa organizzata il 4 febbraio 2017 dalla Scuola di cittadinanza e partecipazione di Pavia in collaborazione con il Movimento federalista europeo. Alla sessione hanno preso parte: Mons. Corrado Sanguineti, Vescovo di Pavia, Marta Cartabia, vice-Presidente della Corte costituzionale, Alberto Majocchi, Professore emerito di Scienza delle finanze dell'Università di Pavia, e Giulia Rossolillo, Professore di Diritto dell'Unione europea dell'Università di Pavia.

LE RAGIONI DELL'EUROPA

Ringrazio innanzitutto gli amici della “Scuola di cittadinanza e partecipazione” che hanno voluto organizzare questa giornata di convegno e di riflessioni su un tema così importante e attuale: sappiamo bene che in questi ultimi anni si sono levate molte voci critiche sull'Unione europea, e da parte di non poche popolazioni del nostro continente l'Europa di Bruxelles e di Strasburgo è sentita come una presenza estranea, una grande struttura burocratica, economico-finanziaria, che spesso sembra avere poca attenzione all'identità dei singoli popoli, e si mostra sempre più sfilacciata e carica di tensioni interne. Tendenze anti-europeiste sono ben vive, come ha dimostrato la recente scelta della *Brexit* da parte della Gran Bretagna, e come attestano partiti e movimenti in differenti nazioni, compresa la nostra.

Il “sogno” dei padri dell'Europa, all'indomani della tragedia della Seconda guerra mondiale, sembra essersi offuscato, e purtroppo di

Europa sentiamo parlare soprattutto quando ci sono in gioco i nostri conti economici, oppure quando abbiamo l'impressione di un'assenza drammatica nella gestione di emergenze e sfide del nostro tempo (come l'immigrazione o il terrorismo fondamentalista), o in occasioni nelle quali istituzioni centrali europee danno indicazioni e orientamenti, al fine di condizionare la legislazione e la stessa cultura dei singoli paesi.

In questo senso, è bene chiederci quali siano le ragioni a favore dell'Europa, e perché valga la pena non lasciare cadere il progetto di un'Europa unita, disponibili a rivedere certe sue modalità di attuazione, che sono alla base dello scontento e della crisi attuale.

Ovviamente anche i credenti sono consapevoli dei limiti dell'attuale Unione europea e della necessità di passi nuovi e di una revisione profonda di certi "meccanismi" politici che mostrano tutta la loro inadeguatezza e lontananza dalla vita reale della gente, tuttavia non possiamo dimenticare che, grazie al cammino di questi decenni, nazioni, che per secoli si sono contrapposte e combattute, vivono in pace e che la prolungata condizione di pace è una delle cause dell'accresciuto benessere dei cittadini europei, della facilità agli scambi nei campi della cultura e del lavoro, e della crescita di nuove generazioni capaci di pensare e di progettare in un orizzonte europeo e mondiale.

La Chiesa sente di non poter abbandonare l'Europa a se stessa, rassegnandosi a un risorgente spirito "nazionalistico" e localistico, che porta ciascun popolo e ciascun individuo a chiudersi in se stesso, indifferente e sospettoso verso fenomeni e sfide innegabili: c'è un legame profondo tra cristianesimo ed Europa, e non è un caso che i politici europei del dopoguerra, che hanno avviato il cammino verso l'unione, fossero tutti uomini di fede, cattolici integrali e di alto spessore umano (Alcide de Gasperi, Robert Schumann, Konrad Adenauer).

Se il cristianesimo è sorto in Asia, nella regione mediorientale, con le prime comunità in Israele, nella vicina Siria e nell'Asia Minore, è indubbio che la Chiesa latina e quella d'Oriente hanno messo radici profonde nelle terre dell'Europa, hanno contribuito a plasmare l'identità dei suoi popoli (latini, germanici, slavi), facendo della fede cristiana l'elemento che ha accomunato genti molto diverse tra loro; soprattutto dopo la forte riduzione delle comunità cristiane nelle terre del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale, dominate dall'islam e dalla sua organizzazione politica, l'Europa si è caratterizzata come continente cristiano, nella forma della *christianitas* medioevale, sempre più separata dall'ortodossia d'Oriente – con le sue capitali spirituali di Bisan-

zio e di Mosca – successivamente frantumata dall'avvento degli Stati nazionali, dalla rottura della Riforma protestante e dalla tragedia delle guerre di religione.

Se rimane vero che la Chiesa non è confinata al continente europeo, e che vanno acquistando rilievo, per il futuro della fede, altre comunità ecclesiali, più vive e feconde, in Africa, in America Latina e in certe zone circoscritte dell'Asia, è altrettanto vero che il volto dell'Europa, nei prossimi decenni, sarà condizionato dal volto della Chiesa nei popoli del nostro continente, e che la Chiesa rimane una funzione “strategica” e centrale dell'Europa per il futuro della fede. Non nel senso che il cristianesimo può sussistere solo se mantiene una forma europea, quasi esportando e imponendo questa forma nelle chiese di altre nazioni e culture, ma nel senso che gli orientamenti culturali del mondo occidentale (Europa e nord America), di fatto sono quelli che tendono a condizionare, nel breve o lungo periodo, le forme e la mentalità anche di popoli molto lontani. La globalizzazione non è solo un fenomeno economico o finanziario, ma innanzitutto culturale, che attraversa ogni barriera, e tende a plasmare un tipo umano abbastanza simile, con un processo, talvolta sottile e *soft*, talvolta quasi violento, di “colonizzazione” ideologica, etica e sociale.

Perciò la Chiesa non può non avere a cuore il destino dell'Europa, sotto il profilo dei modelli culturali e antropologici che essa realizza, sostiene ed esporta, e sente che lo stesso futuro della fede cristiana, anche nei popoli che sembrano molto lontani dal *modus vivendi* dell'Occidente, ha un legame con la capacità del cristianesimo di restare un fenomeno vivo, pur se minoritario, in Europa. Joseph Ratzinger, da cardinale e da Pontefice, ha sempre sostenuto che, nell'orizzonte della modernità e della post-modernità, fenomeni tipicamente europei e nord-americani, le chiese, nelle loro differenti tradizioni, potranno vivere e offrire un apporto positivo solo se avranno la forma di “minoranze creative”, capaci di custodire e difendere il patrimonio spirituale e morale, tipico della tradizione europea, plasmata dall'eredità greco-romana, da quella giudaico-cristiana e da quella moderna e illuministica.

Nei limiti di questo mio intervento, vorrei delineare il contributo, davvero ricco e originale, di riflessione e di pensiero, presente nel Magistero degli ultimi pontefici, in tema di Europa: scelgo di concentrarmi sugli ultimi tre papi, Giovanni Paolo II, Benedetto XVI e Francesco, anche se occorre riconoscere che sul destino dell'Europa, ci sono pagine tutt'ora illuminanti in diversi interventi di Pio XII, nei suoi celebri ra-

diomessaggi natalizi, e di Paolo VI, il Papa che nel 1964 proclamò San Benedetto patrono del continente europeo. Non pretendo di offrire una trattazione esauriente e rimando, soprattutto per il magistero di Giovanni Paolo II e di Benedetto XVI, a studi e raccolte dei loro numerosi testi sull'Europa e sulla missione dei cristiani europei.

Giovanni Paolo II: "ritrova te stessa, sii te stessa".

Il primo Papa slavo della storia ha fatto, fin dall'inizio, del tema "Europa" un tratto fondamentale del suo magistero e del suo pontificato, manifestando da subito la preoccupazione che l'Europa, recidendo le radici cristiane, corresse il rischio di perdere il suo volto e di smarrire il patrimonio umanistico, fecondato profondamente dalla fede cristiana.

Non è questo il luogo dove ripercorrere gli atti più rilevanti di Giovanni Paolo, che nei suoi 26 anni di ministero, ha di fatto visitato tutti gli Stati europei, giungendo a toccare anche le nazioni che, prima del 1989, erano nell'area del Patto di Varsavia, e che proprio nello scorcio finale del suo pontificato nel 2004, ha vissuto la delusione di non vedere nemmeno menzionate le radici cristiane nella bozza di Costituzione europea, e non ha trovato ascolto presso i "grandi" dell'Unione.

Già nel 1980, XV centenario della nascita di San Benedetto (480-547), egli aveva pronunciato discorsi di rilievo, soprattutto nelle sue visite a Norcia e a Subiaco e, al termine dell'anno, proclamò i santi Cirillo e Metodio, gli apostoli degli slavi, copatroni d'Europa.

Ma il discorso più ricco e più intenso fu pronunciato a Santiago in occasione dell'Atto europeistico il 9 novembre 1982. In esso Giovanni Paolo II, riprendendo una nota affermazione di Goethe, affermava che la coscienza dell'Europa fosse nata pellegrinando e che proprio nel medioevo le genti europee erano emerse come popoli e nazioni, man mano che abbracciavano il Vangelo. L'identità dell'Europa è dunque incomprendibile senza il cristianesimo e l'anima dell'Europa vive in quei valori umani e cristiani, che l'hanno resa grande e lo stato di crisi che il Papa leggeva già nel 1982, nel continente ancora diviso nei due blocchi, era allo stesso tempo civile e religioso.

Al centro dell'intervento di Giovanni Paolo, fece una forte impressione l'appello rivolto direttamente all'Europa, con toni appassionati e quasi mistici: "Per questo, io, Giovanni Paolo, figlio della nazione polacca, che si è sempre considerata europea, per le sue origini, tradizioni, cultura e rapporti vitali, slava tra i latini e latina tra gli slavi; io, successore di Pietro nella sede di Roma, sede che Cristo volle collocare in Europa e che l'Europa ama per il suo sforzo nella diffusione del cri-

stianesimo in tutto il mondo; io, Vescovo di Roma e Pastore della Chiesa universale, da Santiago, grido con amore a te, antica Europa: 'Ritrova te stessa. Sii te stessa'. Riscopri le tue origini. Ravviva le tue radici. Torna a vivere dei valori autentici che hanno reso gloriosa la tua storia e benefica la tua presenza negli altri continenti. Ricostruisci la tua unità spirituale, in un clima di pieno rispetto verso le altre religioni e le genuine libertà. Rendi a Cesare ciò che è di Cesare e a Dio ciò che è di Dio. Non inorgogliarti delle tue conquiste fino a dimenticare le loro possibili conseguenze negative; non deprimerti per la perdita quantitativa della tua grandezza nel mondo o per le crisi sociali e culturali che ti percorrono. Tu puoi essere ancora faro di civiltà e stimolo di progresso per il mondo. Gli altri continenti guardano a te e da te si attendono la risposta che san Giacomo diede a Cristo: 'Lo posso'."

Un altro momento rilevante della riflessione di Giovanni Paolo II sull'Europa fu rappresentato dalla sua visita, nell'ottobre 1988, al Parlamento e al Consiglio d'Europa a Strasburgo: nell'ampio discorso rivolto ai membri del Parlamento europeo, il Papa affermava che la Chiesa non può disinteressarsi dell'Europa, e ribadiva che non si può concepire un'Europa fatta solo di mercato (alla fine del 1992 sarebbe nato il mercato unico, tappa d'avvicinamento alla moneta unica). Senza la dimensione trascendente è impossibile concepire un'Europa dei popoli e delle culture, e si rischia la sua trasformazione in una pura organizzazione economica e finanziaria, priva di fondamenta etiche condivise. Inoltre nel suo intervento Giovanni Paolo II ricordava che proprio nell'*humus* del cristianesimo era racchiuso il principio di una vera laicità dello Stato, con la distinzione tra ciò che è di Cesare e ciò che è di Dio (cfr. Mt 22,21), pur riconoscendo che purtroppo, molte volte la frontiera tra i due ambiti è stata attraversata nei due sensi; concludeva indicando nel continente europeo un esempio molto significativo della fecondità culturale del cristianesimo, e mettendo in guardia dal rischio che si corre, rinnegando questa eredità: "Il mio dovere è anche quello di sottolineare con forza che se il sostrato religioso e cristiano di questo continente dovesse essere emarginato dal suo ruolo di ispirazione dell'etica e dalla sua efficacia sociale, non è soltanto tutta l'eredità del passato che verrebbe negata, ma è ancora un avvenire dell'uomo europeo – parlo di ogni uomo europeo, credente o non credente che verrebbe gravemente compromesso".

Nel discorso all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il Papa riconosce che l'identità europea non è facile da circoscrivere e ha fonti lontane provenienti dall'antica Grecia e da Roma, alle quali si so-

no aggiunti substrati celtici, germanici e slavi, rimodellati dal cristianesimo; di fatto, in venti secoli la fede cristiana ha forgiato una concezione del mondo e dell'uomo, che resta un apporto fondamentale anche per il futuro, ed è caratterizzata da una visione positiva dell'uomo, da un alto concetto della dignità della persona e della coscienza, nucleo sacro e intangibile dell'essere umano.

È ora impossibile ripercorrere tutti gli interventi con cui il Santo Papa ha accompagnato il cammino dell'Europa negli anni del suo lungo pontificato: anni in cui sono crollati i muri e sono nate nuove speranze di unità e di rigenerazione spirituale, in parte deluse e smentite dagli avvenimenti, tra i quali la tragedia di una guerra brutale nel cuore dell'Europa, nelle regioni della ex-Iugoslavia; anni nei quali il processo di secolarizzazione è andato avanti, con grandi interrogativi riguardo a realtà umane fondamentali, come la famiglia, la generazione, la morte, le possibilità della bio-scienza, lo sviluppo di un capitalismo che aumenta il benessere, ma allarga il fossato tra ricchi e poveri.

Impressiona come già fin dall'inizio del suo pontificato Giovanni Paolo II avesse uno sguardo così lucido e appassionato sull'Europa e come avvertisse già delle sfide che prenderanno corpo nei decenni successivi fino ai nostri giorni: il rapporto con la natura, l'accoglienza e la convivenza con gli immigrati, gli interrogativi morali posti dalle biotecnologie, il nichilismo latente di tanta cultura. Di fronte a questi scenari, il Papa venuto dall'Est, grande difensore dei diritti degli uomini e dei popoli, rivolge un appello forte e insistente a tutti gli uomini, anche laici e non credenti, perché è convinto ci sia un bene dell'uomo che dovrebbe essere riconosciuto e custodito da tutti: non occorre essere cristiani per avvertire l'orrore di fronte alle violenze inaudite contro l'uomo, opera delle "ideologie del male" (nazismo e comunismo) che hanno devastato l'Europa e il mondo, o per sentire domande serie e preoccupate su procedimenti medici e scientifici che mettono in questione l'identità umana, o per riconoscere il bene naturale e fondamentale della vita e della famiglia.

Nello stesso tempo, Giovanni Paolo II avverte ed esprime la responsabilità dei cristiani in Europa, perché, al fondo, la crisi della coscienza europea è una crisi della coscienza cristiana, è una crisi della fede, e in questo senso si apre lo spazio e il compito di una "nuova evangelizzazione" che rigeneri la vita e la fede della comunità cristiana in Europa, e renda la Chiesa un soggetto vivo, capace di dare il suo apporto, anche sul piano sociale, culturale e pubblico, alla costruzione della identità europea.

Benedetto XVI: un Papa europeo.

L'interesse che il tema Europa ha avuto nel pensiero di J. Ratzinger, già da fine teologo e cardinale, e successivamente nelle vesti di Sommo Pontefice, è veramente profondo e ha dato origine a una sterminata quantità di scritti, interventi e discorsi. Non è un caso che nel suo pontificato il maggior numero di viaggi si svolgerà in Europa, e in ognuno di essi vi saranno interventi di rilievo, in ambito ecclesiale e in quello civile, culturale e politico, che offriranno dense riflessioni sulla missione della Chiesa in Europa e sulle sfide che il pensiero europeo ha di fronte a sé. Qualcuno ha addirittura parlato di Benedetto XVI come "ultimo Papa europeo": è una definizione forse esagerata, e sicuramente non possiamo sapere che cosa accadrà nel futuro del papato. Rimane però certo che il profilo del contributo di Papa Ratzinger, sul nostro tema, è di altissimo livello, e sarebbe davvero una grave negligenza farlo cadere nell'oblio.

Già nell'assumere il nome di Benedetto, il cardinale Joseph Ratzinger intende ricollegarsi alla figura del Santo patrono dell'Europa e indicare così nell'esperienza del monachesimo benedettino un patrimonio di valore, non solo per la Chiesa, ma anche per il nostro continente.

Fra i grandi discorsi, di respiro europeo, dovremmo riprenderne troppi, per lo spazio del mio intervento; mi limito soltanto a due interventi che, a mio parere, meglio sintetizzano il pensiero e la proposta di Papa Benedetto per l'Europa.

Il primo testo, che ebbe una vasta eco soprattutto per le contestazioni e le critiche da parte del mondo musulmano, è la celebre prolusione pronunciata all'Università di Regensburg, sul tema "Fede, ragione e università. Ricordi e riflessioni". Affrontando l'ampio argomento, Papa Benedetto offriva degli spunti di riflessione originali e tuttora validi circa il destino e i compiti dell'Europa e il suo rapporto con il cristianesimo.

Innanzitutto il Papa notava che l'incontro tra il messaggio biblico e il pensiero greco non fosse un semplice caso, e che in realtà l'avvicinamento tra pensiero greco e fede biblica ebraica fosse iniziato già all'interno d'Israele e nella stessa Scrittura. Proprio qui sta la radice profonda dell'Europa e della sua identità culturale, che porta in sé la tripla eredità, rappresentata da Gerusalemme, Atene e Roma.

Questo processo favorì l'incontro tra fede giudaico-cristiana e ragione, tra un autentico "illuminismo" e la religione, ed è questo incontro tra la fede nel *Logos* fatto carne e l'interrogarsi filosofico del mondo greco che spiega come mai il cristianesimo abbia dato una sua impronta decisiva all'Europa, e dall'Europa abbia tanto ricevuto.

Nello sviluppo della sua riflessione, Papa Ratzinger passava in rassegna tre espressioni del “programma della de-ellenizzazione” che muove da una critica di questo legame tra fede cristiana e eredità ellenistica, e tenta di ricondurre la fede a una sua pretesa purezza: le tre forme di questo processo sono rappresentate dalla Riforma di Lutero, dalla teologia liberale del XIX e XX secolo, che si accompagna alla riduzione della conoscenza a scienza empirico-matematica, e all’attuale tendenza a considerare la sintesi con l’ellenismo nella Chiesa dei primi secoli come una prima forma d’inculturazione, che non deve essere assolutizzata e non deve condizionare altre culture.

La proposta finale del Papa, di fronte a certe riduzioni della ragione, che si sono sviluppate e affermate soprattutto nella cultura europea moderna e contemporanea, non è un ritorno all’indietro, o un rifiuto delle grandi acquisizioni della scienza, ma un allargamento del nostro concetto di ragione, superando i limiti angusti del razionalismo positivista e scienziata: “Non ritiro, non critica negativa è dunque l’intenzione; si tratta invece di un allargamento del nostro concetto di ragione e dell’uso di essa. Perché con tutta la gioia di fronte alle possibilità dell’uomo, vediamo anche le minacce che emergono da queste possibilità e dobbiamo chiederci come possiamo dominarle. Ci riusciamo solo se ragione e fede si ritrovano unite in un modo nuovo; se superiamo la limitazione autodecretata della ragione a ciò che è verificabile nell’esperimento, e dischiudiamo ad essa nuovamente tutta la sua ampiezza”.

Tutto questo che cosa c’entra con l’Europa? C’entra molto, perché la concezione moderna e autolimitante di ragione è tipica del pensiero filosofico europeo in epoca moderna, e se non si recupera questo senso più ampio, capace di far dialogare tra loro il pensiero con l’esperienza religiosa, ci si preclude un vero incontro con le altre culture diffuse nel mondo, che danno spazio alla dimensione trascendente. Inoltre l’Occidente si condanna a vivere in una sorta d’avversione agli interrogativi fondamentali della ragione, che oltrepassano l’ambito scientifico ed empirico, e, soprattutto in Europa, si manifestano dei segni di uno strano “odio” alla propria tradizione umanistica e culturale: è un pericolo già denunciato più volte da Joseph Ratzinger, prima di salire al soglio di Pietro.

“Solo così diventiamo anche capaci di un vero dialogo delle culture e delle religioni – un dialogo di cui abbiamo un così urgente bisogno. Nel mondo occidentale domina largamente l’opinione che soltanto la ragione positivista e le forme di filosofia da essa derivanti siano universali. Ma le culture profondamente religiose del mondo vedono

proprio in questa esclusione del divino dall'universalità della ragione un attacco alle loro convinzioni più intime. Una ragione, che di fronte al divino è sorda e respinge la religione nell'ambito delle sottoculture, è incapace di inserirsi nel dialogo delle culture. (...) L'occidente, da molto tempo, è minacciato da questa avversione contro gli interrogativi fondamentali della sua ragione, e così potrebbe subire solo un grande danno. Il coraggio di aprirsi all'ampiezza della ragione, non il rifiuto della sua grandezza – è questo il programma con cui una teologia, impegnata nella riflessione sulla fede biblica, entra nella disputa del tempo presente”.

L'altro testo che desidero richiamare è il discorso di Benedetto XVI al mondo della cultura raccolto al *Collège des Bernardins* a Parigi, durante il viaggio in Francia nel settembre 2008. In un percorso molto originale e affascinante, il Papa, partendo dal luogo dove si svolgeva l'incontro, mostra come le radici della cultura europea siano proprio da rinvenire nella natura stessa del monachesimo occidentale e nei monasteri, autentici luoghi di cultura.

Per Benedetto XVI i monaci cercavano Dio, l'essenziale, non avevano, per sé, l'intenzione di conservare o di creare una cultura. Lo cercavano nella sua parola, nelle Sante scritture, e perciò il loro *quaerere Deum* per sua natura richiedeva una cultura della parola. In questo modo assumevano importanza le scienze profane che aprono la via alla lingua e alla parola scritta.

La parola biblica, inoltre, riguarda la comunità, suppone un “noi” e tende a creare un “noi”: è una Parola che introduce nella comunione dei credenti. Nello stesso tempo è una Parola che introduce al colloquio con Dio, alla preghiera dei Salmi e tutto ciò richiede lo sviluppo della musica e del canto. Da qui nasce la grande musica europea, che si sviluppa, in primo luogo, come musica liturgica e sacra.

Infine, nell'esperienza monastica, si profila una nuova concezione del lavoro, che nel mondo antico era riservato agli schiavi, ai servi, prende forma una nuova cultura del lavoro, senza la quale non sarebbe stato pensabile né possibile lo sviluppo tecnico ed economico dell'Europa.

Se l'Europa vuole mantenere viva la sua eredità culturale di pensiero e di scienza, e la sua capacità d'intrapresa nel mondo del lavoro e dell'economia, se non vuole smarrire il patrimonio del suo pensiero umanistico, deve superare le diverse forme di “riduzionismo” della ragione, che la indeboliscono e la svuotano dall'interno.

“*Quaerere Deum* – cercare Dio e lasciarsi trovare da Lui: questo oggi non è meno necessario che in tempi passati. Una cultura meramente

positivista, che rimuovesse nel campo soggettivo come non scientifica la domanda circa Dio, sarebbe la capitolazione della ragione, la rinuncia alle sue possibilità più alte e quindi un tracollo dell'umanesimo, le cui conseguenze non potrebbero essere che gravi. Ciò che ha fondato la cultura dell'Europa, la ricerca di Dio e la disponibilità ad ascoltarLo, rimane anche oggi il fondamento di ogni vera cultura”.

La conclusione del discorso si muove sulla stessa linea della proluisione di Regensburg, una linea che Papa Benedetto riprenderà e svolgerà, nelle sue implicazioni etiche, politiche e giuridiche nei suoi interventi presso le istituzioni dell'Europa e delle sue singole nazioni, da lui visitate.

Papa Francesco: nuove sfide per l'Europa.

L'attuale pontefice non proviene dall'Europa, non ha vissuto, come Karol Wojtyła e Joseph Ratzinger, la tragedia immane del nazismo, del conflitto mondiale e dell'Europa divisa in due dalla “cortina di ferro”: è il primo Papa latinoamericano, che proviene “dalla fine del mondo”.

Intenzionalmente, a parte la breve puntata a Strasburgo il 25 novembre 2014, non ha visitato ancora grandi nazioni europee, se escludiamo la Polonia, dove si è recato nel luglio 2016 per la Giornata mondiale della gioventù a Cracovia, e la Svezia, dove ha partecipato alla Commemorazione della Riforma di Lutero il 31 ottobre scorso; ha preferito paesi più marginali, come l'Albania, l'isola di Lesbo in Grecia, che accoglie migliaia di profughi, e Sarajevo, capitale della Bosnia Erzegovina.

Tuttavia, anche Papa Francesco ha sviluppato, in alcuni interventi, un suo pensiero sull'Europa, e vale la pena, sempre in forma sintetica, mettere in evidenza alcuni passaggi più rilevanti.

Sia nel discorso al Parlamento europeo sia in quello al Consiglio d'Europa, Francesco si è soffermato su aspetti e sfide del nostro presente che non possono essere elusi o nascosti, riconoscendo che viviamo ormai in un mondo più interconnesso e globale, e meno eurocentrico.

Ha ricordato che al centro del progetto dei padri fondatori dell'Europa unita c'è l'uomo, considerato come persona e dotato di una dignità trascendente, mentre oggi sono troppe le situazioni, sociali ed economiche, in cui gli esseri umani sono trattati come numeri, come oggetti.

La persona, in quanto tale, possiede dei diritti inalienabili; oggi, tuttavia, assistiamo alla tendenza di rivendicare in modo individualistico i diritti, e questo fenomeno impone una prima sfida: quella di articolare la dimensione personale dei diritti con la dimensione legata al bene comune, con la conseguente necessità di fare appello alla natura rela-

zionale della persona contro la diffusa e crescente solitudine degli individui nel continente europeo e nel mondo occidentale.

Un'altra sfida per l'Europa è riconoscere la preziosità di ogni vita umana e prendersi cura della fragilità: senza apertura alla dimensione trascendente della vita, l'Europa perde la propria anima. Da qui deriva il fondamentale apporto che può dare, ora e nel futuro, il cristianesimo e l'importanza di fare tesoro delle proprie radici religiose.

Altre sfide che il Papa ricorda al Parlamento europeo sono il mantenere viva la democrazia nei singoli paesi, favorire le doti delle persone nella famiglia, nelle istituzioni educative, assumere un forte impegno per l'ecologia ambientale e umana, ridare dignità al lavoro, affrontando il dramma della disoccupazione giovanile, assumere con responsabilità la questione migratoria, superando le tentazioni di egoismi particolaristici e promuovendo sviluppo e aiuti nei paesi d'origine.

Su questa linea, nel discorso al Consiglio d'Europa, Francesco parla di un'Europa ferita e ripiegata su se stessa, insidiata da un individualismo sterile, stanca e pessimista, dove l'immenso patrimonio umanistico dell'Europa rischia di diventare roba da museo! Proprio le sfide del presente che a livello socio-culturale sono identificate nella multipolarità e nella trasversalità, ci obbligano a una creatività, perché le radici siano vive e feconde nell'oggi. Qui, di nuovo, si colloca il contributo che il cristianesimo è chiamato a dare, in collaborazione con altri soggetti dell'Europa: "In tale logica va compreso l'apporto che il cristianesimo può fornire oggi allo sviluppo culturale e sociale europeo nell'ambito di una corretta relazione fra religione e società. Nella visione cristiana ragione e fede, religione e società, sono chiamate a illuminarsi reciprocamente, sostenendosi a vicenda e, se necessario, purificandosi scambievolmente dagli estremismi ideologici in cui possono cadere. L'intera società europea non può che trarre giovamento da un nesso ravvivato tra i due ambiti, sia per far fronte a un fondamentalismo religioso che è soprattutto nemico di Dio, sia per avviare a una ragione 'ridotta' che non rende onore all'uomo."

Nell'intenso discorso, pronunciato in occasione del conferimento al Papa del "Premio Carlo Magno", Francesco, dopo aver evocato la crisi attuale di un continente sempre più "invecchiato", ha indicato una pista per "aggiornare" l'idea d'Europa, in fedeltà all'ispirazione dei padri fondatori: "Nel Parlamento europeo mi sono permesso di parlare di Europa nonna. Dicevo agli eurodeputati che da diverse parti cresceva l'impressione generale di un'Europa stanca e invecchiata, non fertile e vitale, dove i grandi ideali che hanno ispirato l'Europa sembrano aver

perso forza attrattiva; un'Europa decaduta che sembra abbia perso la sua capacità generatrice e creatrice. (...) Che cosa ti è successo, Europa umanistica, paladina dei diritti dell'uomo, della democrazia e della libertà? Che cosa ti è successo, Europa terra di poeti, filosofi, artisti, musicisti, letterati? Che cosa ti è successo, Europa madre di popoli e nazioni, madre di grandi uomini e donne che hanno saputo difendere e dare la vita per la dignità dei loro fratelli? (...) Un'Europa capace di dare alla luce un nuovo umanesimo basato su tre capacità: la capacità di integrare, la capacità di dialogare e la capacità di generare”.

Ma forse l'elemento più interessante di questa proposta del Papa è il compito che egli affida oggi alla Chiesa in Europa: un compito di testimonianza che può avvenire solo attraverso uomini e donne toccati da Cristo e che vivano davvero il Vangelo.

“Alla rinascita di un'Europa affaticata, ma ancora ricca di energie e di potenzialità, può e deve contribuire la Chiesa. Il suo compito coincide con la sua missione: l'annuncio del Vangelo, che oggi più che mai si traduce soprattutto nell'andare incontro alle ferite dell'uomo, portando la presenza forte e semplice di Gesù, la sua misericordia consolante e incoraggiante. Dio desidera abitare tra gli uomini, ma può farlo solo attraverso uomini e donne che, come i grandi evangelizzatori del continente, siano toccati da Lui e vivano il Vangelo, senza cercare altro. Solo una Chiesa ricca di testimoni potrà ridare l'acqua pura del Vangelo alle radici dell'Europa”.

Colpisce la consonanza tra questa prospettiva missionaria e testimoniale, presente nelle parole di Francesco e ciò che affermava il cardinale Joseph Ratzinger, alla vigilia della morte di San Giovanni Paolo II, il 1° aprile 2005, alla conclusione della sua lezione tenuta a Subiaco, in occasione del conferimento a lui del Premio San Benedetto: “Ciò di cui abbiamo soprattutto bisogno in questo momento della storia sono uomini che, attraverso una fede illuminata e vissuta, rendano Dio credibile in questo mondo. La testimonianza negativa di cristiani che parlavano di Dio e vivevano contro di Lui, ha oscurato l'immagine di Dio e ha aperto la porta all'incredulità. Abbiamo bisogno di uomini che tengano lo sguardo dritto verso Dio, imparando da lì la vera umanità. Abbiamo bisogno di uomini il cui intelletto sia illuminato dalla luce di Dio e a cui Dio apra il cuore, in modo che il loro intelletto possa parlare all'intelletto degli altri e il loro cuore possa aprire il cuore degli altri. Soltanto attraverso uomini che sono toccati da Dio, Dio può far ritorno presso gli uomini”.

Corrado Sanguineti

PRESENTE E FUTURO DELL'EUROPA. UNA CONVERSAZIONE*

1. *Le crisi dell'Europa.*

“Che cosa ti è successo Europa umanistica, paladina dei diritti dell'uomo, della democrazia e delle libertà?” Con queste parole, che ci sono state ricordate dall'intervento di monsignor Sanguineti, è risuonata la domanda di papa Francesco nella Sala regia del Palazzo apostolico vaticano in occasione del conferimento del Premio Carlo Magno¹ il 6 maggio 2016.

“Europa umanistica, paladina dei diritti dell'uomo, della democrazia e delle libertà”, o “Europa nonna e non più fertile e vivace”², come incalzava lo stesso papa Francesco davanti al Parlamento europeo a Strasburgo il 25 novembre 2014?

Un'altra voce, quella di Giorgio Napolitano, amante dell'Europa e convinto sostenitore del progetto europeista, estimatore di Altiero Spinelli, uno dei padri fondatori, ha detto recentemente: “L'Europa è in un turbine di problemi e di tensioni al suo interno e nell'impatto con l'esterno, di sfide e di interrogativi”³. Prestando attenzione alle parole, non può non colpirci il loro orientamento semantico: turbine, problemi, sfide, tensioni, interrogativi.

Non sono solo due tra i più grandi osservatori del fenomeno europeo ad accusare un senso di stanchezza e difficoltà di questa nostra Europa, ma la stessa opinione pubblica, la gente comune. Per gli studenti che assiepano questa sala, che cos'è l'Europa? La sentono parte della loro quotidianità? La sentono vicina, incidente sul loro modo di vivere, di lavorare, di studiare, di portare benessere alla loro vita quotidiana?

* Il testo, non rivisto dall'autrice, riproduce l'intervento pronunciato in occasione dell'incontro *Le ragioni dell'Europa*, tenutosi il 4 febbraio 2017 presso il Collegio Cairola a Pavia. Si è voluto mantenere il carattere orale che ha avuto la conversazione con il pubblico. Si ringrazia il dott. Alessandro Baro per la redazione e la revisione del testo.

¹ *Discorso del Santo Padre Francesco al conferimento del premio Carlo Magno*, Sala regia, 6 maggio 2016, http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/may/documents/papa-francesco_20160506_premio-carlo-magno.html.

² *Discorso del Santo Padre Francesco al Parlamento Europeo*, Strasburgo, Francia, 25 novembre 2014, http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/novembre/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html.

³ G. Napolitano, *Europa, politica e passione*, Milano, Feltrinelli, 2016, p. 23.

Osservatori di alto rango, la gente comune, i giovani, gli stessi studiosi dell'Europa non fanno che parlare di crisi. Negli ultimi tempi, le riviste scientifiche che si occupano di Europa sono infarcite di studi su ogni tipologia di crisi che investe l'Unione europea. Solo per ricordare uno dei più recenti contributi dell'accademia italiana, il terzo volume del 2016 della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*⁴ ha raccolto una serie di articoli molto interessanti incentrati sulla crisi europea e introdotti dalle acute note di Luisa Torchia, *In crisi per sempre? L'Europa tra ideali e realtà*, che spaziano con un ampio spettro di analisi su argomenti come la crisi economica e sociale, l'immigrazione, i diritti fondamentali, la sicurezza e la crisi politica e amministrativa⁵.

Sono passati solo quindici anni dall'inizio del secolo, quando l'Europa era stata investita da un'ondata di passione e di vitalità. Era il momento in cui si scriveva la Carta dei diritti dell'Unione europea, si elaborava il progetto di Trattato per una costituzione dell'Europa, si affrontava con entusiasmo quel grande allargamento che improvvisamente ha portato dieci paesi dell'Europa centro-orientale a unirsi finalmente, a ricongiungere quei due polmoni, abbattendo un muro che sembrava incrollabile. Era l'inizio del secolo.

Quindici anni dopo, guardiamo all'Europa con uno sguardo preoccupato di fronte a una crisi che è innegabile. Ci sono fattori oggettivi che stanno mettendo una grande pressione al fenomeno europeo. Ne citiamo solo alcuni, tra cui, innanzitutto, non possiamo non menzionare il debito pubblico e la crisi economica e finanziaria che dal 2008 ha investito la maggior parte dei paesi occidentali colpendo così duramente l'Europa, da mettere in moto una serie di misure che hanno inciso in profondità sulle politiche economiche dei paesi membri. La crisi del debito sovrano della Grecia è stato forse il punto più acuto, ma anche il nostro paese è stato aspramente investito da queste problematiche. Il 5 agosto 2011, Trichet e Draghi hanno inviato un'importante lettera al nostro paese, che ha dettato un cambio di rotta nelle politiche economiche, imponendo severe misure di tagli alle spese, di austerità e anche di compressione delle prestazioni sociali.

È sotto gli occhi di tutti la grande crisi demografica con il forte impatto dovuto all'immigrazione. Il fenomeno migratorio non è certamente nuovo, non è da oggi che l'Europa è interessata dall'afflusso di

⁴ Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3 (2016).

⁵ L. Torchia, *In crisi per sempre? L'Europa tra ideali e realtà*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3 (2016), pp. 617-620.

grandi masse migratorie che arrivano in Europa cercando lavoro, cercando benessere e sollievo da situazioni economicamente e socialmente insostenibili. Da molto tempo, approdano dall’Africa sui nostri lidi persone che cercano semplicemente condizioni accettabili di vita. Anche in questo caso, è emerso un punto particolarmente acuto: nell’estate del 2015, la grande crisi medio-orientale della Siria, ha causato un enorme afflusso improvviso di persone che puntavano al nostro continente, mettendo in crisi le misure e le strutture fino ad allora allestite per gestire il fenomeno migratorio.

Un terzo aspetto di crisi è sicuramente legato al terrorismo: Charlie Hebdo, il Bataclan, Bruxelles, Nizza, le metropolitane, i camion impazziti che uccidono le persone senza una ragione e tutti gli altri eventi a cui la cronaca, purtroppo, non manca di esporci negli ultimi mesi. Questi fatti sono fatti innegabili e stanno mettendo a dura prova la nostra sicurezza in Europa. Dal punto di vista di uno studioso delle strutture istituzionali e costituzionali, ciò su cui ci si interroga è il nuovo e diverso livello di crisi che questi cambiamenti storico-sociali stanno introducendo e che si colloca significativamente su un piano istituzionale, mostrando un’imprevista debolezza delle strutture dell’Unione europea così come le abbiamo conosciute e come ci sono state consegnate.

2. *Quale idea di crisi?*

Vorrei sottolineare due livelli, uno più profondo dell’altro, di crisi istituzionale a cui stiamo assistendo. Innanzitutto, di fronte alla pressione di fatti così intensi e gravi, che stanno cambiando il nostro modo di vivere, assistiamo a significative e dirompenti forze centrifughe che creano distanze e allentano i legami fra i paesi dell’Unione europea. Per esempio, è palpabile la distanza culturale che genera diffidenza tra i paesi debitori, prevalentemente concentrati nel sud dell’Europa, e i paesi creditori, che sembrano avere una superiorità morale nei confronti dei primi. La stessa struttura dell’Unione, di fronte alle questioni economiche che si sono dovute affrontare ha utilizzato organismi diversi dalle istituzioni comunitarie. Il *Fiscal compact* e le altre misure contro la crisi economica sono stati assunti nell’ambito di un livello di cooperazione intergovernativa fra Stati estranei alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo.

Per quanto riguarda l’immigrazione, immediatamente, di fronte alle pressioni del 2015, un numero cospicuo di Stati ha sospeso l’accordo di Schengen – che magari non conosciamo o non sappiamo esattamente che cosa riguardi, ma di cui beneficiamo ogni giorno – che ci permette di muoverci all’interno del continente europeo senza essere

fermati alla frontiera. Di fronte alla pressione improvvisa dell’immigrazione e degli attacchi terroristici – spesso si sono confusi i due piani – sono state rapidamente sospese quelle misure che ci hanno permesso di beneficiare di una grande libertà di circolazione grazie a cui – ne siamo coscienti o meno – di fatto ci muoviamo sul continente come cittadini europei.

Ancora, i recentissimi sviluppi nelle vicende politiche dei paesi occidentali hanno mostrato un netto distacco, di cui Brexit è solo la più evidente espressione. Una delle grandi potenze europee ha deciso di lasciare l’Unione e, almeno dai pronunciamenti iniziali dei due nuovi leader del Regno Unito e degli Stati Uniti d’America, di creare un’alleanza alternativa che intende porsi come una nuova leadership, quasi a emarginare tutto ciò che avviene nel vecchio continente.

Ci troviamo dunque di fronte a un declino dell’Europa e dell’Unione europea, in particolare? C’è ancora qualcosa che richiede di essere guardato senza edulcorazioni. L’Europa ha anche rappresentato la possibilità di riportare libertà e democratizzazione in tutti quei paesi che per lungo tempo hanno invece vissuto all’ombra dell’Unione sovietica. Ora, la percezione del declino dell’Europa e dell’Unione europea che abbiamo descritto porta con sé delle spinte ancora più radicali che pongono in discussione non soltanto la struttura dell’Unione con le sue istituzioni, ma gli stessi valori politici della democrazia liberale che l’Europa ha rappresentato e nutrito nei vari Stati che la compongono. Mi riferisco al cosiddetto sovranismo, cioè il richiamo alla riconquista della sovranità da parte degli Stati nazionali espresso da quei partiti populisti e nazionalisti che si sono diffusi negli ultimi anni, stanno avendo un certo consenso nel nostro e in diversi paesi europei e sembrano attaccare non soltanto l’Europa intesa come Unione europea, ma l’idea stessa della democrazia liberale. Un osservatore attento come Ezio Mauro, in un editoriale apparso su *Repubblica* nello scorso febbraio, indirizzando pesanti parole nei confronti di questo attacco alla liberal-democrazia, sosteneva che “è qui che si spezza il secolo, e finisce quel lunghissimo dopoguerra in cui la democrazia sembrava aver concluso da vincitrice la contesa con i due totalitarismi – il comunismo e il nazismo – e dunque i suoi valori sembravano ormai incontestabili, anzi universali, modello di crescita, benessere e convivenza”⁶.

Queste osservazioni aggravano ancora di più il quadro: declino del-

⁶ E. Mauro, *L’Occidente che va in minoranza*, Repubblica, 1 febbraio 2017, http://www.repubblica.it/politica/2017/02/01/news/occidente_minoranza-1573266 83.

l'Unione europea o addirittura declino dell'Occidente in quanto tale? Il momento è serio e grave.

Quali conclusioni possiamo trarre da queste osservazioni? È lecito sostenere che sia finita l'epoca d'oro di un'Europa fiorente mentre ora siamo di fronte all'inesorabile fine della storia? Io non credo a questo tipo di narrazione che tende a guardare al passato come a un vertice di splendore, di compimento, di realizzazione da cui si scivola a un oggi in regressione, difficile, pesante, pessimistico. Non è così, perché guardando alla storia non si scorgono solo momenti fulgidi e non siamo leghittimati a vedere nel presente soltanto momenti foschi.

3. *Il significato della storia.*

Se riguardiamo al passato, l'Europa come la conosciamo nasce in un periodo che, probabilmente, agli occhi delle persone che l'hanno vissuto, dei contemporanei dei padri fondatori, non era meno grave di quello che stiamo vivendo oggi e sul quale ho appositamente insistito con toni drammatici. L'Europa nasce dalla crisi della Seconda guerra mondiale che innanzitutto, sul piano oggettivo della vita delle persone, è stata una grandissima carneficina: tra i settanta e gli ottantacinque milioni di morti, non solo tra gli eserciti che si scontravano, ma anche tra le popolazioni civili, massacrate dai bombardamenti aerei, deportate in massa, continuamente assoggettate al rischio di rastrellamenti, rappresaglie, deportazioni. Nell'immediato dopoguerra, la mappa del mondo è cambiata improvvisamente con il grande declino delle potenze europee, la fine del colonialismo e la nascita di nuove superpotenze, i due grandi blocchi che si contrapponevano dal punto di vista ideologico e si combattevano per ottenere la preminenza sull'ordine mondiale. È stata una sconfitta culturale del romanticismo e del nazionalismo; hanno incominciato a realizzarsi il marxismo e il socialismo reale; ha preso avvio la grande trasformazione dei costumi di vita a livello individuale e collettivo, che si sarebbe consolidata con lo sviluppo della tecnologia, con i suoi aspetti positivi e negativi, con il miglioramento delle condizioni di vita di ampi settori della popolazione, ma anche lo sviluppo delle testate nucleari, che, dal loro utilizzo alla fine della guerra in poi, ha sconvolto moralmente e militarmente tutto il mondo.

Troviamo una riflessione sul significato della Seconda guerra mondiale in un intervento del 1996 di Giuseppe Dossetti che, richiamando proprio quella crisi per ricordare la nascita della costituzione italiana, altro grande miracolo del secondo dopoguerra, affermava che essa “è nata ed è stata ispirata – come e più di altre pochissime costituzioni –

da un grande fatto globale, cioè i sei anni della seconda guerra mondiale. Questo fatto emergente della storia del XX secolo va considerato, rispetto alla costituzione, in tutte le sue componenti oggettive ed al di là di ogni contrapposizione di soggetti, di parti, di schieramenti, come un evento enorme”⁷.

Da quella drammatica e gravissima crisi è nata l’Unione europea. Dunque un’epoca di crisi come la nostra non è nuova nella storia d’Europa e non è necessariamente destinata a una sconfitta, proprio come la storia della grande crisi europea del secondo dopoguerra ha portato invece ad una capacità di sprigionare quelle energie creative che hanno costruito l’Unione in quegli anni.

Tuttavia non c’è solo la crisi dell’origine. L’Unione europea ha attraversato una serie ininterrotta di crisi. Già negli anni Cinquanta, appena nata, si è subito dovuta scontrare con il fallimento del progetto della Comunità europea di difesa; negli anni Sessanta si è verificata la “crisi della sedia vuota”, in cui la Francia si rifiutava di partecipare alle riunioni della “Piccola Europa” fatta di sei Stati membri, per ragioni legate ad interessi nazionali sulla politica agricola comune; negli anni Settanta, il Parlamento si è rifiutato di approvare il bilancio della Comunità europea, e, poi, negli anni Ottanta, il fallimento del tentativo di Unione europea proposto dal Altiero Spinelli e ancora le reazioni dei primi anni Novanta al Trattato di Maastricht e il grande fallimento, negli anni Duemila, del Trattato che intendeva adottare una Costituzione per l’Europa. Insomma, per usare le parole di un altro grande osservatore, Sabino Cassese, che ha scritto recentemente su questi temi, l’Europa non solo nasce da una grande crisi, “l’Europa vive di crisi”⁸. Consideriamo questa espressione: “L’Europa vive di crisi”. È una frase che può avere un duplice significato: può sottolineare il fatto che l’Europa è un progetto perennemente in crisi, caratterizzato da una sua intrinseca debolezza, ma può anche dire qualcosa di più profondo e, secondo me, più adeguato a spiegare la realtà dell’Europa che trae vitalità, sprigiona energie ed esprime una vita sempre nuova proprio a partire dalle crisi che attraversa. “L’Europa vive di crisi” può voler dire che essa è

⁷ G. Dossetti, *I valori della Costituzione*, in Id., *La Costituzione. Le radici. I valori. Le riforme*, Roma, EL, 1996, p. 21.

⁸ Si tratta di un’espressione da uno dei discorsi di H. Schmidt, *Bundestagsreden und Zeitdokumente*, Bonn, Bertelsmann Verlag, 1975, p. 249 – pubblicata in italiano in B. Olivi (a cura di), *Discorsi per l’Europa*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, s.i.d. (ma 1987), p. 246 – citata da S. Cassese, *L’Europa vive di crisi*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3 (2016), p. 779.

perennemente in uno stato di non compimento, ma può anche significare che le difficoltà la stimolano, le permettono di esprimere la sua vera vita. E, in effetti, una crisi è sempre un fenomeno ambiguo. Anche etimologicamente, la parola “crisi” rimanda a due aree semantiche diverse: da un lato, “crisi” attiene all’ambito del problema, della catastrofe, del disastro, della difficoltà; ma, dall’altro, “crisi” indica anche il discernimento, il giudizio, la capacità di risoluzione, il punto di svolta, di sviluppo o di cambiamento. La crisi è un crinale, di fronte al quale possiamo avere – e nessuno garantisce l’esito – una svolta verso il declino o l’inizio verso un nuovo progresso.

4. *Da dove è possibile ripartire.*

Che cosa può fare la differenza? Che cosa può aiutarci a sbilanciare l’orientamento di questo momento di crisi verso un nuovo sviluppo piuttosto che verso un regresso? Riprendiamo ancora le parole di papa Francesco nel discorso in occasione del Premio Carlo Magno, dove aveva davanti a sé tutti i vertici dell’Unione europea. Dopo aver strigliato l’Europa con gli interrogativi che abbiamo ricordato all’inizio, egli richiama innanzitutto la necessità di “fare memoria”. Richiamando le parole di Elie Wiesel dice che “oggi è capitale realizzare una ‘trasfusione di memoria’” e ci invita a guardare quello che hanno fatto i padri fondatori. La memoria non è un mero rito, anche se talvolta può correre il rischio di scadere in un vuoto esercizio retorico. Tuttavia, fare memoria significa imparare dall’esperienza, apprendere dal vissuto, cercare il valore universale in un accadimento singolare, già attraversato dalla storia europea. Lucian Hölscher, allievo di Reinhart Koselleck, autore di importanti riflessioni sul tema della crisi, commemorando il suo maestro scrive: “La storia comincia nel ricordo. [...] Essa trova la sua autenticazione sempre nella singola vita”⁹. Qualcuno pensa che dalla storia non si possa imparare, ma io ritengo che da essa sia possibile ricavare degli insegnamenti senza l’obiettivo di ripetere gli stessi passi – che, dato il contesto completamente diverso, sarebbero irripetibili – ma per cercare di trarre quel valore universale che può ingenerare nel presente qualcosa di nuovo.

Guardando alla storia dei padri fondatori dal punto di vista che mi compete, l’istituzione dell’Unione europea è stata un’iniziativa vera-

⁹ L. Hölscher, *Abschied von Reinhart Koselleck*, in H. Joas e P. Vogt (a cura di), *Begriffene Geschichte. Beiträge zum Werk Reinhart Kosellecks*, Berlino, Suhrkamp, 2011, p. 86.

mente originale, tanto che per decenni – come sottolineato dagli studiosi – non si sono trovati gli strumenti adeguati per definirla. Non si trattava di un’organizzazione internazionale come le altre, non era di certo uno Stato nazionale, ma nemmeno uno Stato federale sul modello degli Stati Uniti d’America. Per definire l’Unione europea, si è dovuto inventare una parola nuova, utilizzando l’aggettivo “sovranazionale”. Uno dei suoi più grandi studiosi, Josef Weiler, ha utilizzato la parola tedesca *sonderweg*¹⁰ per segnalare che l’Unione europea, dal punto di vista istituzionale, aveva iniziato a percorrere una via diversa e originale, un nuovo itinerario ancora indefinibile, non riconducibile a nessun modello già noto, ma con tratti già molto ben marcati tra i quali vorrei sottolinearne due.

La prima espressione con la quale definiamo spesso l’Unione europea e l’integrazione che avviene sul nostro continente è “Unita nelle diversità”. Questa espressione si contrappone volutamente al diverso motto con cui si definiscono gli Stati Uniti d’America e che si trova anche su tutte le banconote americane: “*E pluribus unum*”. “Unita nelle diversità”, “*E pluribus unum*”. Sembrano espressioni simili, perché parlano entrambe di pluralità e unità, ma indicano in realtà condizioni molto diverse. “*E pluribus unum*” significa che all’inizio c’è una divisione – le colonie americane – che diventano un’unica cosa. “Unita nelle diversità” invece rappresenta delle diversità che permangono: si realizza un’unione che non assorbe o sopprime le entità originarie. L’Unione europea persegue un tipo di unità che ama il pluralismo. Osserviamo la diversità dal punto di vista linguistico: negli Stati Uniti d’America si parla tutti la stessa lingua; in Europa, si parlano lingue comuni, ma permangono ventiquattro lingue ufficiali, tanto che tutti i documenti dell’Unione europea, con un impegno economico non da poco, vengono tradotti in tutte le lingue ufficiali. Il primo carattere è, dunque, un’integrazione che mantiene e nutre il pluralismo delle lingue, delle culture, delle tradizioni, delle religioni che caratterizzano l’Unione sul continente europeo.

La seconda caratteristica dell’Unione europea è definita da un’altra frase che si trova nei trattati fondativi, che viene spesso ripetuta per esprimere l’anima del progetto europeo e parla di una “unione sempre più stretta tra i popoli europei”. Anche in questo caso, abbiamo un’u-

¹⁰ J.H.H. Weiler, *Federalism without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg*, in K. Nicolaidis e R. Howse, *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

nione e poi una pluralità. Non si parla di un popolo europeo al singolare, ma dei popoli europei, al plurale. Soprattutto, si introduce qui un aspetto dinamico ed evolutivo a proposito di un'idea che Schuman, nella nota Dichiarazione del 1950, definì come un'unione che non si sarebbe fatta d'un tratto, come un progetto sempre aperto, che si sarebbe sostanziato di piccole realizzazioni concrete, ininterrotte, incessanti, sempre in movimento. Ho apprezzato moltissimo il riferimento che monsignor Sanguineti ha fatto all'idea che l'Europa è nata da un pellegrinare. Non solo è nata da un pellegrinare, ancora oggi è un continuo pellegrinare, in cui lo scopo del processo e del progetto non è finire la casa, ma continuare a costruirla. In questo senso, l'Europa è moderna. Paolo Prodi, un grande studioso d'Europa, definisce l'*homo europaeus* come un uomo moderno¹¹: nella parola "modernità" è inclusa l'idea della storia come movimento sulla base dell'origine latina della parola: *modus-modo-modernus*.

Per questo le crisi non fanno paura all'Europa, perché la crisi è un fattore dinamizzante e mantenere in movimento la storia dell'Europa significa rimanere fedeli alle sue origini e facendole mantenere lo *status* di pellegrino che si stanca, ma riprende incessantemente il cammino.

5. Avviare i processi di cambiamento.

Poiché io in questo momento ho la veste del giudice costituzionale e vedo queste dinamiche dall'angolazione che è pertinente al mandato che ho ricevuto, voglio dire che, sul piano giuridico, queste idee possono avere delle ricadute anche sul modo di utilizzare gli strumenti del proprio lavoro. La Corte costituzionale è il giudice delle leggi e non giudica casi o persone, non risolve le controversie fra i singoli, ma giudica le leggi, per assicurare che queste siano sempre rispettose dei valori della Costituzione e soprattutto dei diritti individuali da essa garantiti. Spesso accade che, proprio per il livello di integrazione anche giuridica che si è realizzato nel continente europeo, decisioni e orien-

¹¹ P. Prodi, *Homo Europaeus*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 15: "L'approccio che qui presento [pone] al centro l'analisi dei processi che hanno reso l'Europa il primo laboratorio della modernità. Tale esperienza non si iscrive in un tempo unitario, come troppo a lungo ha suggerito la definizione tradizionale di un'"epoca moderna" (*early modern*), che andava dalle grandi scoperte geografiche fino all'età delle rivoluzioni. (...) La nozione di modernità è infatti relativa e, a sua volta, mutante. Reinhart Koselleck ci ha insegnato l'approccio più efficace per recuperarne il significato più profondo nella semantica del concetto di movimento (...); qualcosa il cui valore massimo consiste proprio nel mutamento. (...) possiamo cogliere un nuovo concetto della storia come mutamento, come cammino dell'umanità".

tamenti delle istituzioni europee entrino in conflitto con le scelte che si effettuano a livello nazionale. Da quando svolgo il mio incarico presso la Corte, ormai cinque anni, ho visto passare molti nodi che possono essere dirompenti sotto diversi profili. In questi casi, possono essere prese diverse decisioni: si può ignorare quello che accade a livello europeo, decidendo di far esplodere una tensione, ma possiamo anche prendere in considerazione il diverso punto di vista dell'Unione europea e innescare un processo di dialogo, di nuova comprensione, di riforma dei principi nazionali ed europei in una forma di cooperazione.

Questo è già accaduto in due distinte occasioni che voglio brevemente raccontare. La prima riguarda il mondo della scuola. Qualche anno fa, la Corte italiana si è trovata di fronte a un problema gravissimo, legato alla situazione dei cosiddetti insegnanti precari nella scuola, per i quali, da molti anni, non venivano banditi i concorsi per l'entrata in ruolo. I docenti venivano assunti con contratti a termine ripetutamente rinnovati e con garanzie che erano direttamente in contrasto con le tutele stabilite per i lavoratori dall'Unione proprio per evitare gli abusi dei contratti a tempo determinato. Era una situazione difficilissima, perché l'Unione europea aveva ragione a sottolineare come l'Italia stesse violando i diritti dei lavoratori e le direttive dell'Unione europea. Tuttavia, il contesto legislativo italiano non prevede che, per i dipendenti pubblici, si possano semplicemente trasformare dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato. Inoltre, poiché erano interessate dal problema decine di migliaia di persone, la conseguenza di una decisione a favore della trasformazione diretta e immediata della forma di assunzione avrebbe creato gravi problemi anche di natura economica sul bilancio dello Stato, che già pativa gli effetti della crisi economica in atto.

La circostanza era veramente molto complicata. La decisione della Corte poteva andare nella direzione di ignorare i diritti dei lavoratori trascurando l'invito dell'Unione europea a sistemare la situazione della loro condizione di lavoro o, viceversa, accogliere da subito le indicazioni europee creando effetti potenzialmente dirompenti su altri diritti garantiti dallo Stato a causa dell'impatto sul bilancio dello Stato. La Corte costituzionale, facendo tesoro di una precedente esperienza minore, ha scelto una terza strada: ha sospeso il giudizio e, utilizzando un meccanismo processuale previsto nel trattato dell'Unione europea, il "rinvio pregiudiziale", ha posto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea una serie di interrogativi per comprendere meglio come risol-

vere queste esigenze contrapposte di fronte alle quali ci trovavamo¹². Si è trattato di un atto di dialogo giurisprudenziale: un anno dopo, la Corte di Giustizia ha formulato le sue risposte¹³, ma, nel frattempo, il governo si è messo al lavoro e ha cominciato a sbloccare i concorsi e ad effettuare quelle modifiche che, con la “Buona scuola”, hanno generato nuove immissioni in ruolo. Si è così messo in moto un processo di cambiamento legislativo ed amministrativo tale che, quando la Corte ha completato la definizione della vertenza¹⁴, a coloro che non avevano avuto ancora una sistemazione è stato riconosciuto il risarcimento del danno, viceversa coloro che erano stati immessi nei ruoli potevano considerare riparata la loro situazione sotto quel profilo, senza creare effetti troppo dirompenti, ma anzi costruttivi, che hanno gradualmente portato al risanamento di una situazione veramente difficile.

Questa esperienza è stata molto dura e anche contrastata. La Corte costituzionale è concepita come un organo di chiusura dell’ordinamento italiano e la richiesta di una forma collaborativa con la Corte di Giustizia per giudicare una determinata situazione non è un atto scontato. È stata così segnata una nuova strada che recentissimamente è stata seguita in un’altra vicenda riguardante le frodi fiscali, in cui la Corte, proprio per il successo del rinvio precedente, ha ripetuto lo stesso schema: anziché ignorare i comandi europei ed entrare in conflitto, affermando prepotentemente la propria autorità, ha deciso di aprire un dialogo collaborativo, assumendo dei rischi – perché nel dialogo non si sa *a priori* dove si può arrivare – ma creando dei processi che possano gradualmente rigenerare e risanare le ferite che si sono create a livello giuridico.

Ho raccontato questi episodi perché quei tre atteggiamenti che ci ha ricordato monsignor Sanguineti richiamando Papa Francesco – integrare, cioè unire, legare, incontrare, anziché dividere, separare, ignorare; dialogare, anziché entrare in conflitto; generare e costruire, anziché meramente criticare o distruggere – sono il suggerimento di una posizione culturale che ciascuno può giocare al proprio livello. La Corte, che può sembrare imbrigliata nei suoi sistemi processuali, ha trovato il modo di farlo. Ciascun cittadino nelle scelte della vita quotidiana ha sempre di fronte questo bivio: sviluppare una cultura dell’integrazione,

¹² Ordinanza n. 207 del 2013.

¹³ Cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Raffaella Mascolo e altri contro Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca e Comune di Napoli*, ECLI:EU:C:2014:2401.

¹⁴ Sentenza n. 187 del 2016.

del dialogo e della costruzione oppure il conflitto, la distanza, l'indifferenza dell'uno rispetto all'altro.

Di fronte ai grandi problemi che abbiamo evocato all'inizio, sembrano piccole cose, ma mi piace richiamare a questo punto una frase di Vaclav Havel, uno dei grandi protagonisti del crollo del muro di Berlino, un dissidente della Repubblica Ceca, prima perseguitato dalla polizia, e in seguito Presidente della prima repubblica dopo la democratizzazione del suo paese: "Nessuno sa quando una qualsiasi palla di neve può provocare una valanga". Proviamo a concepire in questo modo la nostra vita e il nostro impegno quotidiani, ciascuno nel suo ambito. Può essere una piccola testimonianza – diceva monsignor Sanguineti – apparentemente incapace di smuovere i grandi problemi del nostro tempo, ma con la consapevolezza che la nostra piccola palla di neve, per forze che non dipendono solo da noi, può sempre trasformarsi in una valanga, come quella che nel 1989 è stata capace di abbattere un muro apparentemente indistruttibile come il muro di Berlino.

Marta Cartabia

A 60 ANNI DAL TRATTATO DI ROMA, NUOVE SFIDE PER L'EUROPA

1. Il 25 marzo 1957 sono stati firmati a Roma i Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica. Sono passati 60 anni da quella storica decisione, che ha rappresentato un passo avanti decisivo nel processo di unificazione europea, e da allora molti significativi risultati sono stati ottenuti. In primo luogo, la pace fra i paesi europei e la stabilità politica che ne è conseguita hanno consentito di promuovere una crescita economica che, grazie allo sviluppo degli scambi all'interno del Mercato comune, hanno trasformato l'Europa nel più forte polo commerciale a livello mondiale. Questi risultati sono stati poi rafforzati da ulteriori successi: il completamento del mercato interno, con la caduta di tutte le barriere che rendevano difficile il movimento delle merci e dei capitali, e gli accordi di Schengen con la garanzia di una completa libertà di circolazione delle persone. Infine, con il Trattato di Maastricht si è aperta la strada verso l'Unione monetaria, con l'introduzione dell'euro come moneta unica dei paesi che fanno parte dell'eurozona.

Ma, dopo che la caduta del muro di Berlino nel 1989 e il successivo dissolvimento dell'Unione Sovietica hanno reso possibile l'unificazione tedesca, seguita dall'ingresso nell'Unione europea dei paesi dell'Europa centro-orientale, ormai liberi dal dominio russo – rendendo ragionevolmente concepibile la costruzione della “casa comune europea” auspicata dall'ultimo leader dell'URSS Gorbaciov –, la situazione mondiale è radicalmente cambiata con l'approfondirsi del processo di globalizzazione che ha fatto emergere nuove potenze economiche, in particolare i c.d. BRICS e fra questi soprattutto la Cina. Successivamente, a partire dal 2008, è scoppiata una crisi economica che, partita dagli Stati Uniti, ha inciso in misura significativa sulla crescita dei paesi europei, rallentando lo sviluppo e favorendo la drammatica estensione del fenomeno della disoccupazione.

2. “De quelque côté qu'on se tourne, dans la situation du monde actuel, on ne rencontre que des impasses”. Questa frase, tratta dai *Mémoires* di Jean Monnet, descrive perfettamente la situazione attuale. L'Eu-

ropa si trova a dover fronteggiare una nuova fase di crescente disordine internazionale, con le pesanti responsabilità che emergono dopo la Brexit e l'elezione di Trump, con i rischi che gravano sulla sicurezza dell'Unione a seguito della probabile riduzione della protezione americana e con l'incapacità dei paesi europei di garantire un controllo efficace del terrorismo e di gestire in modo adeguato il flusso dei migranti. Alla fine del Consiglio europeo di Bratislava del 16 settembre 2016, una solenne dichiarazione impegnava i 27 paesi membri dell'Unione ad avviare subito la produzione di beni pubblici fondamentali, con particolare riguardo al problema delle migrazioni “per assicurare il pieno controllo dei confini esterni” e per garantire “la libera circolazione prevista dagli accordi di Schengen”; alla sicurezza interna, per una maggiore efficienza nella lotta contro il terrorismo; e alla sicurezza esterna “per rafforzare la cooperazione tra i sistemi nazionali di difesa”.

Per soddisfare questi nuovi compiti sono necessarie risorse fiscali addizionali e conseguentemente è stata posta all'ordine del giorno la questione di una profonda riforma della struttura del bilancio dell'Unione. Presentando in un'intervista a *Il Sole-24 Ore* il suo Rapporto su *Future Financing of the EU*, il Presidente Monti afferma con forza che “per legittimare l'idea di una riforma delle risorse proprie è necessario rivedere la struttura della spesa. In un contesto di bilancio redistributivo come quello attuale, il metro di giudizio è il ‘giusto ritorno’. Invece se l'obiettivo diventa la produzione di beni e servizi a livello europeo che i nostri cittadini aspettano in campi quali la sicurezza o l'immigrazione, allora è necessario dare capacità all'Unione di erogare questi servizi.”

Si tratta di un punto decisivo per avviare un processo che deve portare nel tempo al riconoscimento di un potere fiscale in capo all'Unione, cui dovrà necessariamente accompagnarsi una riforma istituzionale che riconosca il ruolo del Parlamento e della Commissione – insieme al Consiglio – nell'elaborazione delle linee fondamentali di una politica economica che superi i limiti della politica di austerità, rilanciando la crescita, riducendo la disoccupazione e le disuguaglianze nella distribuzione del reddito, e favorendo la competitività della produzione europea.

3. Questo nuovo modello di politica fiscale, pur garantendo il rispetto dei vincoli imposti da un *Fiscal Compact* rinnovato, che preveda il pareggio del bilancio per la parte corrente, ma consentendo il finanziamento con debito dei soli investimenti pubblici, dovrà provvedere le risorse addizionali che sono necessarie per avviare una crescita capace di vincere le sfide del processo di globalizzazione e di tenere il

passo con la dinamica travolgente dell'innovazione tecnologica e, al contempo, compatibile con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il punto più basso del ciclo economico è stato superato, ma in molti paesi membri dell'Unione la ripresa è ancora debole e la disoccupazione, soprattutto per le classi più giovani, ancora molto diffusa. Per rilanciare lo sviluppo, l'Europa dovrà impegnare ingenti risorse per promuovere la ricerca scientifica e per sostenere i processi di innovazione, attraverso una politica industriale finalizzata a un rafforzamento del processo di Manifattura 4.0, che rappresenta un'evoluzione in atto dei processi produttivi attraverso l'applicazione ai sistemi produttivi di Internet e delle nuove tecnologie informatiche. A questo fine, un incremento della dotazione di fondi dello *European Research Council*, da un lato, e il sostegno a iniziative industriali innovative nei settori ad alta tecnologia attraverso la creazione di imprese federali europee – come è stato in passato il caso di Airbus e di Galileo – rappresentano la chiave di volta per accrescere la produttività e, quindi, la capacità di competere sui mercati globali dell'industria europea.

Ma lo sviluppo deve essere reso compatibile con la tutela dell'ambiente. La recente riunione a Marrakech della COP22 non ha realizzato significativi passi in avanti rispetto all'Accordo sul clima di Parigi, anche per l'atteggiamento passivo assunto dalla delegazione americana a seguito dell'elezione di Trump, noto per le sue posizioni negazioniste rispetto all'impatto del fattore antropico sui cambiamenti climatici. Ma, al di là di questi impegni internazionali, l'Europa deve comunque impegnarsi attivamente nel processo di decarbonizzazione del sistema economico per gli effetti positivi che lo sviluppo della produzione di energie rinnovabili può esercitare non soltanto sulle condizioni ambientali, ma altresì sulla crescita di un settore – quello energetico – che può rappresentare un fattore decisivo per l'avvio di una nuova fase di sviluppo dell'economia europea, caratterizzata da innovazione, progresso scientifico e aumento dell'occupazione.

4. Anche nei primi anni che hanno seguito il lungo periodo di recessione e che sono stati caratterizzati da una timida ripresa, la crescita dell'economia europea non è stata accompagnata da un freno all'aumento delle diseguaglianze nella distribuzione del reddito e, in particolare, a una riduzione della povertà. Il problema più grave è evidentemente rappresentato dalla quantità di giovani in cerca di prima occupazione, ma anche di persone già occupate che hanno perso il posto di lavoro in conseguenza degli sviluppi tecnologici che hanno ridotto la

quantità di lavoro disponibile nel settore produttivo. Se appare ragionevole prendere in considerazione l'idea di Keynes che proponeva, ai tempi della grande recessione del 1929, un drastico taglio dell'orario di lavoro e una redistribuzione più equilibrata del monte ore di lavoro disponibili, si deve altresì considerare la possibilità che l'Europa compia un passo significativo sul terreno della lotta alla povertà con il riconoscimento di un diritto soggettivo a ricevere un trasferimento monetario per chi è privo di un reddito sufficiente a conseguire un livello di vita accettabile. Un'iniziativa europea per un *Social Compact* che preveda la generalizzazione di forme incisive di intervento, con la definizione di un reddito minimo fondato sul principio di un universalismo selettivo, subordinato alla prova dei mezzi e alla disponibilità dei beneficiari di soddisfare precisi impegni in termini di ricerca di un lavoro, e finalizzato a contrastare il rischio di povertà, sarebbe giustificata sul piano dell'equità sociale e favorirebbe una crescita della fiducia dei cittadini nei confronti dell'Unione.

5. Un significato rilevante potrebbe altresì assumere la creazione di un secondo livello europeo per l'indennità di disoccupazione, che è stato oggetto recentemente anche di una proposta da parte del governo italiano¹. Il meccanismo proposto dovrebbe prendere in considerazione soltanto i fenomeni di disoccupazione derivanti dall'andamento ciclico, lasciando agli Stati membri la responsabilità della gestione della disoccupazione strutturale. In questo modo lo strumento potrebbe giocare un ruolo significativo di stabilizzazione a fronte di shocks asimmetrici che colpiscono l'economia di un singolo paese e la distribuzione di questa indennità supplementare verrebbe meno una volta superata la fase negativa del ciclo.

L'istituzione di un fondo di stabilizzazione regionale per far fronte a shocks asimmetrici nell'ambito di un'Unione monetaria è stata da tempo suggerita in un rapporto di un gruppo di esperti per la Commissione europea². Questo fondo dovrebbe essere attivato automaticamente qualora si manifesti uno scostamento significativo tra la variazione del tasso di disoccupazione in uno Stato membro e la media europea. L'ipotesi considerata prevedeva che ogni scarto di un punto percentuale rispetto alla media europea – escluso naturalmente il paese che rice-

¹ Ministero dell'economia e delle finanze, *European Unemployment Benefit Scheme*, Rome, August 2016, <http://www.mef.gov.it/>.

² European Commission, *Stable Money, Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of Emu*, European Economy, n. 53 (1993).

ve il trasferimento – originasse un trasferimento pari all'1% del Pil dello Stato membro in recessione, con un limite superiore al trasferimento fissato pari al 2% del Pil del paese in questione. In questo modo si stimava che “the degree of stabilization of the proposed system can be assumed to be in the range of 18 to 19%”³ e, sulla base di un esercizio controfattuale relativo al periodo 1984-1991, che il totale dei pagamenti effettuati dal fondo su base annua sarebbe ammontato in media allo 0,23% del Pil comunitario per l'anno 1990.

Nel *non-paper* italiano si ipotizza che il fondo europeo per l'indennità di disoccupazione trasferisca ai paesi beneficiari risorse da utilizzare esclusivamente per le politiche a favore dei disoccupati, nel rispetto degli istituti nazionali del mercato del lavoro. Le amministrazioni nazionali sarebbero tenute ad evidenziare sui singoli assegni di disoccupazione la quota riferibile all'indennità di disoccupazione europea. Questo consentirebbe ai lavoratori in difficoltà di “percepire una concreta azione europea di contrasto alla disoccupazione; si tratterebbe di un importante segnale di vitalità e integrazione da parte dell'Europa, necessario per rafforzare la fiducia nel progetto europeo”⁴.

6. Sono questi gli obiettivi che sul terreno economico l'Europa dovrà perseguire per avanzare verso il traguardo dell'unificazione federale, superando definitivamente i limiti di politiche nazionali incapaci di garantire il futuro del continente in un mondo globalizzato. Per raggiungere questi obiettivi è tuttavia necessario un deciso cambio di passo. Dopo quasi un decennio dallo scoppio della crisi la crescita dell'economia è ancora fragile e l'unico strumento che nell'Eurozona può essere utilizzato per sostenerla – evitando che si accrescano le divergenze fra i paesi più ricchi e quelli economicamente più arretrati e per garantire uno sbocco a giovani e meno giovani in cerca di un'occupazione – è costituito dalla politica monetaria. E non a caso, perché la Banca centrale europea è l'unica istituzione di governo federale che esista in Europa. In un'istituzione federale si possono prendere decisioni anche contro la volontà degli Stati più forti, come è avvenuto quando Draghi ha deciso di promuovere il *Quantitative Easing* nonostante il parere contrario della *Bundesbank*. Ma per la politica fiscale

³ A. Italianer, M. Vanheukelen, *Proposal for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications*, European Economy, Reports and Studies, n. 5 (1993), pp. 493-510.

⁴ Ministero dell'economia e delle finanze, *Un fondo europeo per l'indennità di disoccupazione (EUBS): nove chiarimenti*, Roma, 6 settembre 2016.

le decisioni devono essere prese all'unanimità, con il consenso di tutti i paesi, e in particolare degli Stati più forti, che temono il *default* degli Stati più deboli. E proprio al fine di garantire un comportamento ispirato ai principi del rigore e della stabilità finanziaria è stato approvato il *Fiscal Compact*, ma le misure di austerità rischiano di fallire per gli effetti recessivi che generano se non sono accompagnate da misure per sostenere la crescita, che finora si sono limitate al varo del piano Juncker, di dimensioni limitate e i cui effetti positivi si manifesteranno lentamente nel tempo.

Occorre dunque rafforzare le dimensioni finanziarie di un piano di sviluppo europeo fondato sulla crescita degli investimenti, in particolare degli investimenti pubblici destinati a promuovere le reti infrastrutturali e a sostenere la ricerca – con le sue ricadute sulla produzione – e l'innovazione tecnologica, con la formazione di imprese federali europee nei settori più dinamici e più aperti al mercato mondiale. Ma l'Europa dovrà promuovere altresì un rafforzamento del sistema di istruzione superiore, lo sviluppo di nuove tecnologie per le energie rinnovabili, la tutela dei beni ambientali e del patrimonio culturale. Tutte queste misure avranno un effetto positivo sull'occupazione e favoriranno una riduzione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito fra redditi di lavoro e di capitale, che si sono fortemente accentuate durante il decennio della crisi. Ma per attuare questo piano occorre costruire un'Unione federale, con un governo capace di prendere decisioni nei settori della politica estera e della sicurezza e per quanto riguarda le linee generali della politica economica, e con la trasformazione del Consiglio dei ministri in una seconda camera che, così come il Parlamento, decida a maggioranza, abbandonando finalmente il principio dell'unanimità che costringe oggi l'Europa all'impotenza.

7. Nella situazione di crescita debole in cui si dibatte l'economia europea esistono tutte le condizioni favorevoli per avviare una politica fiscale espansiva al fine di accrescere la competitività della produzione europea in un mondo globalizzato, di assorbire la disoccupazione e di promuovere la transizione verso una nuova struttura del mercato compatibile con la rapidissima evoluzione tecnologica. In effetti, il basso grado di utilizzo della capacità produttiva e l'ampia disoccupazione della forza lavoro escludono vincoli dal lato dell'offerta e, insieme a un livello di tassi d'interesse prossimi al limite inferiore, fanno sì che il moltiplicatore keynesiano sia significativamente più elevato di quello prevalente in periodi normali.

Le condizioni di mercato consentono altresì di considerare ragionevolmente scongiurato il pericolo che si manifestino fenomeni di spiazzamento (*crowding-out*) degli investimenti privati – a seguito dell'aumento degli investimenti pubblici – che ridurrebbero il moltiplicatore a valori prossimi allo zero. Appare invece realistico pensare che la crescita generata dalla domanda pubblica, accompagnata da una politica monetaria espansiva, favorisca parallelamente, accanto alla crescita del reddito e della produzione, un progressivo e limitato aumento dell'inflazione, il che farà ridurre ulteriormente i tassi di interesse reali, con effetti positivi anche sugli investimenti privati.

Una recessione di durata decennale, quale quella che ha afflitto l'economia europea, genera inevitabilmente fenomeni di isteresi per cui la caduta ciclica dei livelli di produzione tende a perpetuarsi anche in futuro, incidendo negativamente sul prodotto potenziale di lungo periodo. In una situazione simile, una politica espansiva non manifesterà soltanto effetti sullo sviluppo di breve periodo, ma inciderà positivamente anche sui livelli di produzione futura, con una crescita conseguente della base imponibile che consentirà di far fronte al finanziamento nel medio-lungo periodo della politica espansiva, evitando così un aumento del debito. In ogni caso, i prelievi che potrebbero essere utilizzati per aumentare le risorse proprie destinate a finanziare gli investimenti previsti dal piano di sviluppo dovranno essere tali da incidere in misura prevalente sulle rendite e sui consumi, e non sul lavoro e sulle imprese. Si può pensare, in particolare, a una *carbon tax* che gravi sull'utilizzo di combustibili fossili, anche per favorire il controllo dei cambiamenti climatici, e a un'imposta sulle transazioni finanziarie, per scoraggiare la speculazione e per promuovere l'utilizzo dei capitali per investimenti produttivi.

8. La risposta che viene proposta dai governi europei è invece debole, incerta e, spesso, addirittura di segno contrario. A fronte delle sfide che l'Europa deve affrontare, sono infatti emerse forze politiche nei diversi paesi europei che propongono un ritorno al passato, attraverso chiusure nazionalistiche che prendono di mira in primo luogo la moneta europea, considerata la causa della crisi che, iniziata nel 2007 negli Stati Uniti, si è poi diffusa in Europa e ha provocato contrazioni della produzione, disoccupazione e aumento delle disuguaglianze e della povertà soprattutto nei paesi più deboli dal punto di vista della finanza pubblica, e quindi più soggetti alla speculazione internazionale.

Posizioni di questo tipo, che arrivano a proporre l'uscita dall'Unione monetaria e quindi l'abbandono della moneta unica, sono presenti in molti paesi europei, e anche in Italia. Al di là delle scelte politiche che le motivano e di alcune fantasiose *technicalities* che cercano di giustificarle, le proposte che vengono avanzate per sostenere l'uscita dell'Italia dall'euro possono essere così riassunte, in termini sintetici: in primo luogo, uscire dall'euro significa liberarsi dai vincoli del *Fiscal Compact* e poter riprendere una politica di *deficit spending* per rilanciare l'economia e l'occupazione; in secondo luogo, il ritorno alla lira genererebbe un deprezzamento della moneta, favorendo le esportazioni e, quindi, la crescita. Ma si tratta in realtà di ipotesi del tutto prive di fondamento.

9. Trascurando tutti i problemi politici, legali e tecnici legati a un'eventuale uscita dall'euro, l'idea che si possa rilanciare lo sviluppo allentando i vincoli fiscali è del tutto irrealistica. I vincoli imposti dall'Europa riguardo alla politica fiscale sono giustificati dall'eccessiva quantità di debito accumulata dall'Italia. Ma, in realtà, il problema del debito per l'Italia è aggravato dalle dimensioni ancora significative del disavanzo. Ci sono paesi come il Giappone che hanno livelli molto più elevati di debito, ma non sono oggetti di attacchi speculativi dai mercati finanziari perché hanno una finanza solida, nonostante le politiche espansive di Abe. Per l'Italia la situazione è diversa. Il rapporto debito/Pil durante i due anni dell'ultimo governo Prodi, con Padoa Schioppa Ministro dell'economia, era sceso dal 102,6 nel 2006 al 99,8% nel 2007, ma soprattutto il disavanzo era calato dal 3,6 all'1,5 per cento, con un avanzo primario (al netto della spesa per interessi) che era salito dallo 0,3 al 3,1 per cento. I mercati finanziari erano tranquilli e lo spread fra il tasso dei Btp e i Bund tedeschi contenuto. Poi il governo Berlusconi ha rilanciato il disavanzo ed è stato punito dai mercati con un fortissimo aumento dello spread, che alla fine l'ha costretto alle dimissioni.

Oggi, quello che preoccupa i tedeschi e i mercati sono le misure che sono state recentemente proposte con l'obiettivo di rilanciare l'economia, ma soprattutto di creare consenso. Spese di dimensioni significative, che tra l'altro hanno avuto effetti espansivi molto limitati: secondo le stime di Banca d'Italia, la concessione di un bonus di 80 euro si è trasformato in un aumento dei consumi soltanto per il 40% (il resto è andato naturalmente a risparmio). Un disavanzo che si mantiene su livelli elevati non soltanto impedisce la riduzione del rapporto debito/Pil – che è in ogni caso auspicabile –, ma genera una penalizzazione da

parte dei mercati finanziari attraverso una contrazione negli acquisto di titoli di debito italiani, con conseguente aumento dei tassi e un ulteriore aumento del deficit. La politica di *deficit spending* ipotizzata da coloro che spingono verso un'uscita dell'euro per rilanciare la crescita attraverso un aumento della spesa e una riduzione delle imposte è quindi destinata a fallire e, al limite, a spingere l'economia italiana verso una situazione di *default*.

10. Il fatto che le dimensioni del debito e i livelli elevati di disavanzo impediscano di gestire una politica espansiva attraverso misure di *deficit spending* non significa affatto che non si possa fare nulla. Si tratta di contenere, attraverso un continuo monitoraggio dei canali di spesa (la c.d. *spending review*), gli interventi che non generano particolari effetti espansivi sul reddito e, d'altro lato, di proteggere le spese che o incidono positivamente sul reddito futuro come gli investimenti ovvero garantiscono livelli adeguati di *welfare*. Per quanto riguarda i consumi, essi sono frenati dall'incertezza sul futuro dell'economia e soprattutto da una cattiva distribuzione del reddito, con un'eccessiva concentrazione nelle fasce più alte caratterizzate da una minore propensione al consumo. Su questo si può agire con una diversa struttura del prelievo fiscale, che gravi in misura minore sulle classi di reddito più basse e, in generale, sul lavoro e sulle imprese, e maggiormente sui redditi elevati, sulle rendite finanziarie e sui patrimoni.

Ma si possono altresì ipotizzare interventi sulla spesa. L'Italia, ad esempio, è l'unico paese insieme alla Grecia che, in Europa, non prevede nel sistema di *welfare* interventi specifici contro la povertà. Si potrebbe prendere esempio dal *Revenu de solidarité active* francese e dall'*Arbeitslosengeld II* tedesco per introdurre anche in Italia una forma di reddito minimo, finalizzato a contrastare il rischio di povertà, fornendo protezione contro il rischio di cadere in uno stato di grave deprivazione economica e di esclusione sociale, ma pensato altresì per sostenere famiglie con bassi salari.

Toso⁵ stima per l'introduzione di un reddito minimo in Italia un costo compreso fra 4 e 7 miliardi, a seconda del carattere più o meno inclusivo della riforma, mentre l'introduzione nel 2014 del bonus fiscale di 80 euro mensili è costata a regime circa 9,5 miliardi di euro. E se il

⁵ S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 102.

flusso di reddito generato dal bonus è stato largamente destinato a risparmio, è certo che trasferimenti mirati esclusivamente alla riduzione della povertà genererebbero un flusso di nuova domanda di beni di consumo. Questa, e non la crescita indiscriminata del deficit, sembra la strada migliore per rilanciare la domanda globale attraverso una ripresa dei consumi.

11. C'è un secondo argomento che viene avanzato per giustificare l'uscita dall'euro, ed è legato agli effetti che il ritorno alla lira provocherebbe sul valore esterno della moneta. E' evidente che il ritorno a una moneta nazionale in un paese come l'Italia afflitto da gravi problemi di disequilibrio di finanza pubblica e da un tasso di crescita inferiore alla media europea si tradurrebbe rapidamente in una svalutazione della lira. Gli effetti immediati di una svalutazione consistono in una spinta alla crescita delle esportazioni – che costerebbero meno all'estero una volta che i prezzi italiani in lire fossero tradotti in euro o in dollari – e a una contrazione delle importazioni, che costerebbero di più per i consumatori italiani. Ma questi effetti positivi sono di breve periodo e non sono destinati a persistere nel tempo. Dal lato delle importazioni, l'Italia acquista all'estero materie prime, energia e semilavorati, i cui prezzi sono espressi prevalentemente in dollari e la cui domanda è fortemente inelastica, ossia varia in misura ridotta al variare dei prezzi. Orbene, in questo caso se le quantità domandate di beni esteri rimangono sostanzialmente invariate, l'esborso in dollari non si riduce – e non si ha quindi un impatto positivo sulla bilancia dei pagamenti –, mentre aumenta la quantità di lire che occorre spendere per ottenere la quantità di dollari necessaria per pagare le importazioni.

Per quanto riguarda le esportazioni, con la svalutazione crescono per un effetto di prezzo – i prezzi dei prodotti italiani si riducono se espressi in valuta estera –, ma questo vantaggio tende ad essere rapidamente eroso perché l'aumento dei prezzi delle importazioni di materie prime e semilavorati incide sui costi di produzione delle imprese. Secondo valutazioni relative al periodo precedente l'introduzione dell'euro, in circa un anno i vantaggi in termini di competitività derivanti dalla svalutazione potrebbero essere in gran parte bilanciati dall'inflazione interna generata dai costi più elevati delle importazioni. In questo caso, con il ritorno alla lira si rientrerebbe rapidamente nella spirale perversa, già sperimentata a lungo in Italia, di svalutazioni che generano inflazione, che a sua volta richiede ulteriori svalutazioni e così via di seguito.

12. Due ulteriori considerazioni finali. La prima riguarda gli effetti derivanti da una variazione delle ragioni di scambio (i c.d. *terms of trade*), ossia dei rapporti fra prezzi all'importazione e all'esportazione. Se i primi aumentano e i secondi diminuiscono, in termini reali questo significa che per ottenere la stessa quantità fisica di importazioni occorre dare in cambio una maggiore quantità fisica di beni da esportare, ossia *il paese che svaluta si impoverisce*. La seconda, più politica, riguarda il fatto che mentre l'euro è una moneta mondiale che consente all'Europa una certa autonomia rispetto al dollaro, la lira sarebbe totalmente dipendente dalle decisioni di politica monetaria della moneta egemone, ossia del dollaro. E questa considerazione dovrebbe avere un certo peso nella valutazione dei c.d. sovranisti che sperano che il ritorno alla lira significhi riappropriarsi di una sovranità perduta con l'ingresso nell'Unione monetaria.

Queste osservazioni prescindono totalmente da una valutazione del significato politico di un'uscita dall'Unione monetaria. Un conto è l'isolazionismo di Trump, che difficilmente otterrà i risultati attesi dal nuovo Presidente, ma è comunque ipotizzabile viste le dimensioni dell'economia americana; tutt'altra è la situazione dell'Italia che rappresenta una frazione trascurabile dell'economia mondiale. E inoltre occorrerebbe valutare anche gli svantaggi che deriverebbero dall'isolamento dell'Italia rispetto agli altri paesi europei (fine della libertà di movimento garantita da Schengen, limitazioni al movimento di capitali, impossibilità di affrontare in comune i problemi della sicurezza interna ed esterna, e solitudine nella gestione dei problemi della migrazione).

La via di uscita di un ritorno alla moneta nazionale appare quindi ragionevolmente esclusa, ma occorre al contempo uscire dalla situazione di stallo in cui si trova il processo di unificazione europea. La fase più drammatica della crisi economica è stata superata, ma i costi sono ancora alti in termini di disuguaglianze nella distribuzione del reddito, di deterioramento della situazione occupazionale e di ampliamento delle aree di povertà, di difficoltà da affrontare nella difficile transizione verso un'attività produttiva largamente automatizzata e in grado di competere con successo in un mercato ormai globale. Ma rimangono altresì da affrontare i problemi più scottanti che riguardano il tema della sicurezza, esterna e interna, e di una politica estera capace di garantire stabilità nelle aree più vicine all'Europa da cui provengono sia i rifugiati per situazioni di guerra, sia coloro che fuggono dalla povertà e dalle carestie.

13. In questa prospettiva si colloca la strategia globale elaborata dal Vice Presidente della Commissione e Alto responsabile per gli Affari esteri e per la Politica della sicurezza Federica Mogherini. Nella sua *Lecture* alla *Humboldt Universität* Mogherini ricorda che “our citizens and our partners – also outside of the European Union – are asking for a stronger Europe on security and defence. And we could have launched a theoretical debate or even ideological debate on, for instance, a European army (...). We decided instead – and I take responsibility for that – to start with the Treaties we have, with the instruments we have and we have not used. We decided to start with something very concrete and make it work and on this build the next step”⁶. Questo approccio di stampo monnettiano, simile a quello adottato da Monti per il finanziamento del bilancio dell’Unione, si fonda sull’idea che occorra in primo luogo rovesciare lo stato d’animo dell’opinione pubblica con una serie di provvedimenti capaci di ottenere risultati concreti e immediatamente visibili.

Il fatto dirimente è tuttavia che l’ipotesi di uno sviluppo graduale e progressivo dall’Unione monetaria all’Unione politica è stata smentita prima dalle contraddizioni emerse con lo scoppio della crisi economica e, poi, drammaticamente, con l’esito del referendum britannico del 23 giugno 2016. Per avanzare verso un’Unione politica caratterizzata da una struttura realmente federale, che consenta di trasferire a livello europeo, al di là della moneta, le competenze in materia di politica economica (con una politica di bilancio sostenuta da risorse proprie, e non trasferite dai paesi membri), e progressivamente – partendo da un più stretto coordinamento delle politiche nazionali – di politica estera, di sicurezza e di difesa, lasciando inalterata l’attribuzione delle competenze residue a livello statale e sub-statale, è necessaria un’iniziativa politica capace di risolvere rapidamente i problemi derivanti dalla Brexit e di rilanciare il progetto europeo.

14. Dopo la Brexit è cresciuta la consapevolezza che il trasferimento di reali poteri a livello europeo non potrà coinvolgere tutti i paesi che fanno parte attualmente dell’Unione, ma dovrà essere por-

⁶ F. Mogherini, *United we must stand. The European Union in testing times*, Humboldt Universität, December 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16726/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-willy-brandt-lecture-2016_et.

tato avanti *avec ceux qui voudront*, secondo la nota formula ipotizzata da Mitterrand, ma mai in seguito portata avanti con determinazione. L'avanzamento verso "un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", come previsto dall'Articolo 1 del Trattato sull'Unione europea, è pensabile soltanto all'interno di un nucleo di paesi, a partire dai paesi che fanno parte dell'eurozona, ma escludendo i paesi che al momento non sono disponibili a ulteriori cessioni di sovranità al di là di quanto imposto dal mercato unico. Da questo punto di vista la Brexit ha eliminato un fattore di confusione, sancendo definitivamente che, qualunque sia l'esito dei negoziati fra l'Unione e la Gran Bretagna, questo paese non farà comunque parte del nucleo duro che sarà infine in grado di portare a compimento il processo di unificazione avviato a partire dal Manifesto di Ventotene.

L'obiettivo di una riforma istituzionale dell'Unione rimane quello indicato da Altiero Spinelli: una Comunità di valori, fondata sul modello federale, solidale e democratica. Il problema che deve essere prioritariamente risolto è quello dell'iniziativa. L'Europa non cade dal cielo e non si può sperare che venga presa la decisione di avviare un processo costituente se non si delinea preliminarmente un'iniziativa di un paese – o di un gruppo di paesi –, sostenuta da un consenso consapevole nell'opinione pubblica⁷, volta a realizzare un rafforzamento della struttura federale dell'Unione, garantendo alla Commissione un'effettiva capacità di governo, controllata dal Parlamento eletto dai cittadini europei e da un Consiglio dei ministri trasformato in una Seconda camera che rappresenti gli Stati al livello dell'Unione.

Hic Rhodus, hic salta. Se i governi saranno capaci di offrire que-

⁷ Nel dibattito corrente la posizione di una larga maggioranza nell'opinione pubblica favorevole all'Europa viene spesso sottovalutata o travisata. In un recente lavoro (M. Ferrera, A. Pellegata, *Can Economic and Social Europe Be Reconciled? View on Integration and Solidarity*, REScEU, University of Milan, 2017) un sondaggio svolto in sei grandi paesi della UE (Francia, Germania, Italia, Polonia, Svezia e Regno Unito) mostra che la grande maggioranza del campione interrogato (89,1%) è favorevole a garantire che i paesi in gravi difficoltà vengano aiutati e più del 77% ritiene che la UE dovrebbe disporre di un bilancio che consenta di fornire assistenza finanziaria a un paese in cui cresce sensibilmente il tasso di disoccupazione. Anche sul tema scottante dell'immigrazione una buona maggioranza (65,7%) è favorevole al fatto che i controlli sulle frontiere esterne e la politica dell'accoglienza debbano essere affidati a Bruxelles. Per quanto riguarda l'esito di un possibile referendum sull'uscita dall'Unione due risposte su tre risultano favorevoli al *remain*, con la percentuale più alta per il *remain* in Germania (75%) e la più alta per il *leave* in Svezia (35%).

sta risposta con misure capaci di promuovere – in tempi brevi – passi in avanti verso una vera Unione politica, anche il referendum britannico avrà almeno prodotto l'effetto positivo di favorire lo sviluppo di un'Europa più efficace, ma anche più democratica, giusta e solidale. Nel caso contrario, sui governi ricadrà la colpa storica di aver avviato l'Europa sulla strada di un declino storico inarrestabile, aprendo la strada al successo del populismo e, in ultima istanza, a una rinascita del nazionalismo.

Alberto Majocchi

L'EUROPA E IL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ

Introduzione.

Il continente europeo è senza ombra di dubbio la zona del mondo nella quale l'integrazione tra Stati nazionali ha assunto le forme più avanzate. Non esiste infatti altra organizzazione internazionale che, come l'Unione europea, abbia condotto i suoi Stati membri ad integrarsi in settori cruciali per la sovranità statale come quello della moneta, che abbia realizzato uno spazio economico senza frontiere interne, che si sia dotata di una struttura istituzionale fondata anche su organi rappresentativi dei cittadini e che abbia il potere di emanare norme direttamente efficaci negli ordinamenti dei suoi Stati membri e invocabili direttamente in giudizio da parte degli individui.

Per queste sue caratteristiche, e per il fatto di essere stata in grado di garantire pace e prosperità agli Stati europei, l'Unione europea fino agli anni 2000 ha costituito un modello di integrazione regionale anche per altri continenti, e un polo di attrazione per gli Stati limitrofi desiderosi di farne parte. In quegli anni, il processo di unificazione europea è stato in grado di fungere da esempio non solo di integrazione economica, ma anche di convivenza pacifica tra Stati da sempre in guerra tra di loro. Questo ruolo è stato reso possibile dal fatto che il processo di integrazione, grazie a un contesto mondiale piuttosto stabile e a una congiuntura economica favorevole, è sembrato procedere senza scossoni, secondo una logica funzionalista che sembrava poter condurre, naturalmente e senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla struttura dell'Unione, verso un'integrazione sempre maggiore, sia sul piano economico sia sul piano politico, senza tuttavia mettere seriamente in discussione la sovranità degli Stati membri.

Negli ultimi anni, tuttavia, soprattutto a partire dall'esplosione della crisi economica e finanziaria, la prospettiva è mutata radicalmente. Le istituzioni dell'Unione si sono rivelate sprovviste dei poteri e delle risorse per far fronte alla crisi, i contrasti tra Stati membri si sono inaspriti e l'Unione europea è apparsa agli occhi dei più come un'organizzazione in grado solo di imporre misure di rigore, oltre ad essere dipinta dai populistici come la causa di tutti i mali. Eppure è proprio in

questo momento storico che l'Unione potrebbe mostrarsi come un modello di integrazione e potrebbe riaffermare i valori che le sono propri e che sono posti a fondamento dell'identità dell'Europa. Stiamo in effetti assistendo a livello mondiale – e il programma di governo di Donald Trump ne rappresenta un esempio lampante – al riemergere di forti spinte protezionistiche e di chiusura, alla costruzione di muri per frenare l'immigrazione, alla riaffermazione delle sovranità nazionali, alla messa in discussione dei diritti fondamentali e dei fondamenti della democrazia.

Il valore della solidarietà.

L'Unione europea in questo scenario rappresenta un attore potenzialmente in grado di opporre a tali tendenze una forte affermazione dei valori che sono sempre stati alla base delle democrazie occidentali. Tra questi, un ruolo di primaria importanza è rivestito dal valore della solidarietà, dal quale l'Unione europea non può prescindere.

Al contrario degli Stati Uniti, che hanno potuto godere di una posizione isolata dal punto di vista geografico, l'Unione è in effetti circondata da una zona di instabilità, conflitti e sottosviluppo, circostanza che porta le popolazioni dei paesi limitrofi a cercare rifugio sul territorio europeo per sfuggire a guerre, persecuzioni e fame. E' dunque un'organizzazione internazionale intrinsecamente portata alla solidarietà verso l'esterno, e cioè a svolgere un ruolo di aiuto allo sviluppo e di stabilizzazione dei paesi confinanti, condizione indispensabile per affrontare in modo adeguato il problema dell'immigrazione.

Ma la sfida della solidarietà non riguarda unicamente i rapporti con gli Stati terzi, bensì si pone anche all'interno dell'Unione. Da un lato, infatti, la crisi economica e finanziaria ha esasperato gli squilibri tra Stati membri, ponendo con forza il problema di trovare gli strumenti per favorire la convergenza tra i partner europei, anche aiutando gli Stati più deboli dal punto di vista economico. Dall'altro, le contraddizioni di un'unione monetaria non supportata da un'unione economica, unitamente agli effetti della crisi in corso e del deterioramento del problema anagrafico in Europa, ha dato luogo a tagli sul fronte della spesa sociale che rischiano di mettere in crisi un modello di Stato sociale unico al mondo e di minare profondamente la solidarietà tra cittadini.

Solidarietà esterna e riforma dell'Unione.

Tali sfide, e cioè l'affermazione della solidarietà esterna e della solidarietà interna come valori propri dell'Unione europea, richiedono la

creazione di un'Europa politica, e di un governo europeo legittimato democraticamente e che possa disporre delle risorse per esercitare le proprie (limitate) competenze. La struttura attuale dell'Unione europea non consente infatti di rispondere in modo soddisfacente alle sfide attuali.

Quanto alla solidarietà esterna, in effetti, la creazione di una zona di stabilità e pace ai confini dell'Europa, e quindi di condizioni di vita dignitose che non spingano le persone a lasciare le loro case e i loro paesi per cercare una vita migliore negli Stati europei, presuppone il fatto che l'Unione sia in grado di decidere la propria politica estera e di difesa e sia in possesso di risorse per dar vita a piani di sviluppo al suo esterno. Questo implica che le decisioni su tali questioni non siano più prese dai singoli Stati membri e solo debolmente coordinate a livello europeo, ma che vi sia un governo europeo responsabile dinnanzi a un Parlamento, e che questo gestisca la propria politica estera, di sicurezza e di cooperazione allo sviluppo.

Le disposizioni che oggi regolano la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea sono del tutto inadeguate a conseguire un simile risultato. Le norme del trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune sono infatti fondate su un meccanismo di cooperazione tra Stati di carattere prettamente intergovernativo. Non solo, dunque, non danno vita a una politica estera e di sicurezza paragonabile a quella di uno Stato, ma sono anche sottratte al cosiddetto metodo comunitario, sicché il Parlamento europeo, la Commissione e la Corte di giustizia rivestono un ruolo del tutto marginale.

Così, secondo l'articolo 24 TUE, la politica estera e di sicurezza comune "è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente". In queste ultime ipotesi, peraltro, cioè nei casi nei quali il Trattato prevede che il Consiglio possa decidere a maggioranza qualificata, tale decisione ha sempre come fondamento una delibera del Consiglio europeo adottata all'unanimità (articolo 31 TUE). A ciò si aggiunga che l'articolo 31 TUE si preoccupa di prevedere la possibilità, per ogni Stato che lo ritenga opportuno, di sottrarsi all'applicazione di una decisione adottata con la sua astensione o di opporsi all'adozione di una decisione da adottarsi a maggioranza qualificata secondo un meccanismo molto simile al "compromesso di Lussemburgo" della metà degli anni Sessanta¹. Quanto alle decisioni all'unani-

¹ A metà degli anni Sessanta, dissidi in merito alla politica agricola comune ave-

mità, infatti, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale e in tal caso non è obbligato ad applicare la decisione in questione, pur accettando che essa impegni l'Unione. Per quanto riguarda invece le decisioni a maggioranza qualificata, se un membro del Consiglio dichiara che, per specifici e vitali motivi di politica nazionale, intende opporsi a una decisione da adottarsi con tale maggioranza, della questione può essere investito il Consiglio europeo, che deciderà all'unanimità.

La possibilità di elaborare una politica estera e di sicurezza comune dipenderà dunque dal raggiungimento di un accordo tra tutti gli Stati membri, fattore questo che rende l'Unione totalmente dipendente dagli Stati in questa materia.

Dal momento poi che l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza "assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio", "conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali", anche la sua possibilità di azione sarà paralizzata in mancanza di accordo tra gli Stati membri.

Quanto al settore della difesa, secondo l'articolo 42 TUE, si giungerà a una difesa comune "quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso". Fino a tale momento, l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune si fonderà sulle capacità civili e militari degli Stati membri, che metteranno a disposizione dell'Unione le relative forze. La stessa possibilità di dar vita a una cooperazione strutturata permanente, cioè la possibilità che alcuni Stati che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia cooperino più strettamente tra loro in materia di difesa si concreta in una cooperazione intergovernativa più stretta tra alcuni Stati in questo settore.

Se si sposta poi l'attenzione al profilo del controllo delle frontiere

vano portato la Francia a non partecipare alle riunioni del Consiglio. Dal momento che tale assenza impediva al Consiglio di funzionare, essendo necessaria per la presa di decisioni la presenza di tutti i membri dello stesso, gli allora sei Stati membri avevano adottato un compromesso (il cosiddetto Compromesso di Lussemburgo) in base al quale, nelle ipotesi nelle quali una decisione dovesse essere presa a maggioranza qualificata, ogni Stato aveva la possibilità di dichiarare che erano in gioco i suoi interessi vitali e di obbligare così gli altri a proseguire la discussione fintantoché non si fosse raggiunto un compromesso unanime. L'utilizzo generalizzato di tale meccanismo ha di fatto condizionato le modalità di presa di decisione in senso al Consiglio fino alla metà degli anni Ottanta.

esterne e dell'immigrazione, appare evidente che anche in questo caso le possibilità di intervento dell'Unione europea sono molto limitate, essendo la gestione di tali questioni affidata essenzialmente agli Stati membri. La sospensione degli accordi di Schengen e il rifiuto da parte di alcuni paesi dell'Europa orientale di dare applicazione al piano di redistribuzione dei profughi varato dalla Commissione nel 2015 ne sono una testimonianza evidente².

Solidarietà interna e riforma dell'Unione.

Quanto alla solidarietà sul piano interno, la decisione di dar vita a una moneta unica, ma di mantenere le politiche economiche nelle mani degli Stati membri ha dato origine a una situazione paradossale. Gli Stati membri dell'eurozona, infatti, da un lato non possono più utilizzare gli strumenti di politica monetaria, perché la moneta unica è gestita a livello europeo dalla Banca centrale europea, dall'altra si sono vincolati, con il Patto di stabilità e crescita, al rispetto di alcuni parametri rigidi, resi necessari dalla circostanza che una moneta unica non può sopravvivere in presenza di politiche economiche troppo divergenti.

A tale impossibilità per i paesi che hanno rinunciato alla loro moneta nazionale di compiere in modo autonomo e svincolato da parametri esterni le loro scelte di politica economica non ha corrisposto tuttavia l'attribuzione del relativo potere al livello europeo. L'Unione infatti si limita a coordinare le politiche economiche degli Stati membri ed è totalmente priva di competenza fiscale³.

Di fronte alla crisi economica e finanziaria manifestatasi a partire dal 2008, essa si è dunque trovata totalmente sprovvista di mezzi e risorse adeguati. In effetti, da un lato i trattati, per evitare comportamenti improntati al *moral hazard*, attraverso la clausola di *no bail out* e la disposizione dell'articolo 123 TFUE, prevedono che l'Unione e gli Stati membri non si facciano carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali e che la BCE non conceda a queste facilitazioni creditizie, né acquisti direttamente presso gli Stati titoli di debito; dall'altro, il bilancio dell'Unione europea, il cui ammontare è deciso dal Consiglio e dagli Stati membri all'unanimità⁴, è estrema-

² Sul punto v. A. Sabatino, *Per una politica sostenibile dell'immigrazione*, Il Federalista, 58, n. 2-3 (2016), pp. 114 ss..

³ Secondo quanto dispone l'articolo 113 TFUE, la competenza dell'Unione in materia fiscale è limitata all'adozione di disposizioni di armonizzazione delle imposte indirette.

⁴ L'articolo 311 TFUE dispone che "il Consiglio, deliberando secondo una procedu-

mente esiguo e finanziato in gran parte attraverso contributi degli Stati membri.

Nonostante dunque la clausola di *no bail out* sia stata interpretata in modo piuttosto elastico⁵ e la BCE abbia forzato nella massima misura possibile le disposizioni del trattato al fine di poter intervenire in salvataggio della moneta unica⁶, di fatto è spettato agli Stati membri intervenire in aiuto di Stati, quali la Grecia, in fortissima difficoltà, o, come l'Irlanda, indeboliti dalla necessità di salvare le proprie banche. Ne è risultata un'accresciuta tensione tra Stati economicamente più forti e che sono stati in grado di attuare riforme importanti e Stati economicamente più deboli e refrattari alle riforme; e un'estrema difficoltà e len-

ra legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al Sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali".

⁵ A un'interpretazione restrittiva dell'articolo 125 TFUE, secondo la quale all'Unione sarebbe vietato intervenire a favore di altri Stati dell'Unione, ne è stata infatti preferita una più flessibile, in base alla quale l'intervento sarebbe consentito, pur non essendo obbligatorio. Detta interpretazione consente in effetti da un lato di scongiurare fenomeni di lassismo da parte degli Stati, dall'altro di intervenire quando la situazione lo renda necessario. In questo senso si è pronunciata anche la Corte di giustizia, chiamata a vagliare la compatibilità del trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità con i trattati istitutivi nella sentenza *Pringle* (sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12). Secondo la Corte, infatti, "occorre considerare che tale disposizione vieta all'Unione e agli Stati membri la concessione di un'assistenza finanziaria che avrebbe l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa.... L'articolo 125 TFUE, invece, non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta esistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa".

⁶ Numerosi sono gli interventi messi in opera da parte della BCE al fine di salvaguardare la moneta unica, riassunti nella manifestazione da parte del Presidente Draghi, alla *Global Investment Conference* di Londra del 2012, della volontà di fare "whatever it takes to preserve the euro". Oggetto di accesa contestazione sono state in particolare le operazioni di acquisto sul mercato secondario dei titoli di debito pubblico dei paesi dell'eurozona in difficoltà, la cui compatibilità con l'articolo 123 TFUE è stata contestata, tra gli altri, dalla Corte costituzionale tedesca. Sul punto v. per tutti F. Bassan, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte costituzionale tedesca*, Rivista di diritto internazionale, 97 (2014), pp. 361 ss.; T. Beukers, *The New ECB and Its Relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention*, Common Market Law Review, 50 (2013), pp. 1579 ss.; S. Cafaro, *L'azione della BCE nella crisi dell'area euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. Adinolfi, M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area dell'euro. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 49 ss.; Id., *L'Unione economica e monetaria dopo la crisi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 43 ss..

tezza nella presa di decisione, che ha contribuito ad aggravare una situazione già estremamente seria.

La realtà è che la crisi ha reso evidente come la pretesa di una solidarietà tra Stati sovrani e tra loro indipendenti sia illusoria. Il governo di uno Stato, che può contare sulle risorse fiscali provenienti dai propri cittadini ed è responsabile unicamente dinanzi a questi ultimi, è in ultima analisi responsabile del benessere unicamente della comunità politica alla quale fa riferimento e l'utilizzo di risorse a vantaggio di altri Stati, oltre a mettere a rischio la sua stabilità economica, rischia di fornire terreno fertile per populismi e nazionalismi.

Si tratta pertanto di passare dalla solidarietà tra Stati alla solidarietà tra individui, e dunque alla creazione di un governo europeo che possa contare su risorse fiscali proprie e in grado di decidere democraticamente come utilizzare tali risorse per eliminare gli squilibri esistenti all'interno dell'Unione. Negli Stati federali questa è la norma: le risorse fiscali raccolte dal livello federale vengono anche utilizzate per colmare il divario di reddito tra gli Stati membri, attraverso investimenti pubblici o altre forme di sovvenzione. E questo è possibile perché esiste un governo federale in grado di prendere tali decisioni e dotato delle risorse necessarie.

Tale passo consentirebbe peraltro anche di salvaguardare il modello di stato sociale affermatosi in Europa. Nella situazione attuale, infatti, gli Stati, a fronte di un invecchiamento della popolazione e di minori entrate fiscali a causa della crisi, tendono a sacrificare alcune prestazioni anche per rimanere entro i vincoli di debito e di deficit decisi a Maastricht, ponendo in pericolo la possibilità per gli individui con meno risorse economiche di accedere a certi servizi e di avere una vita dignitosa. Il trasferimento delle competenze in materia di politica economica e fiscale a livello sovranazionale permetterebbe invece di sollevare gli Stati membri da alcune spese, liberando risorse utilizzabili a tal fine⁷.

⁷ La questione è sollevata, anche se in un'ottica differente, anche dal *Rapporto del Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie*, presieduto da Mario Monti (*Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, December 2016). Nonostante il rapporto non si ponga nell'ottica della creazione di imposte europee, dal momento che le proposte in esso contenute non comportano una modifica dei trattati, esso sottolinea, infatti, come una ristrutturazione del sistema delle risorse proprie che sostituisca ai contributi da parte degli Stati membri nuove risorse proprie "do not aim to increase the fiscal burden for the EU tax payer. On the contrary, a reduction in national contributions, combined with EU spending that is better geared towards policies with higher added value such as security of external borders or defence,

Solo un'Europa dotata di un governo e di risorse adeguate potrebbe dunque portare avanti scelte strategiche che invertano la tendenza attuale, sollevare gli Stati membri dall'esercizio di alcune politiche e difendere un modello di Stato sociale che costituisce un valore fondamentale del processo di integrazione.

L'attualità del progetto di Statuto della Comunità politica europea e le prospettive future.

La proposta di dar vita a un governo europeo legittimato democraticamente, e quindi di costruire la prima forma di democrazia sovranazionale costituitasi pacificamente, non è un'idea astratta.

Un modello che conteneva molti elementi orientati in questa direzione era il Progetto di statuto della Comunità politica europea elaborato nel 1953 da un'Assemblea *ad hoc* e volto ad affiancare il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED). Tale progetto prevedeva infatti la presenza di un Parlamento bicamerale, composto da una Camera dei popoli eletta a suffragio universale diretto e da una camera degli Stati eletta dai Parlamenti nazionali, con funzione (anche di iniziativa) legislativa; e di un Consiglio esecutivo, nominato con un procedimento per molti aspetti simile a quello di nomina di un governo nazionale (il Senato eleggeva il Presidente, che a sua volta nominava i membri del Consiglio) e sottoposto a un voto di fiducia della Camera dei popoli e del Senato.

A tale progetto sembra essersi ispirata anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle possibili evoluzioni e aggiustamenti dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea, che prevede la trasformazione della Commissione in un vero governo, responsabile dinanzi a un Parlamento formato da una Camera bassa (il Parlamento europeo) e da un Consiglio degli Stati (composto dai membri dell'attuale Consiglio e del Consiglio europeo). Dato il differente contesto storico nel quale si colloca, la Risoluzione affronta anche il problema dell'istituzionalizzazione dell'eurozona e del finanziamento della stessa, mettendo in luce la necessità di risorse fiscali e di un Tesoro della zona euro. Come si legge nel documento, in effetti, “in order to increase financial stability, mitigate cross-border asymmetric and symmetric shocks, reduce the effects of recession, and ensure a proper level of investment, the euro area needs a fiscal capacity, based on gen-

are also aimed at better European governance and can create savings for Member States budgets”.

uine own resources and a European treasury equipped with the ability to borrow.... This treasury should be based in the Commission and be subject to democratic scrutiny and accountability through Parliament and the Council”.

Le proposte per rendere il continente europeo un modello di integrazione e di solidarietà sono dunque sul campo. Sta alla classe politica realizzarle.

Giulia Rossolillo

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARTA CARTABIA, Vice-Presidente della Corte costituzionale italiana.

LUCA LIONELLO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

ALBERTO MAJOCCHI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, Professore emerito di Scienza delle finanze dell'Università di Pavia.

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

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

GIULIA ROSSOLILLO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, professore di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

CORRADO SANGUINETI, Vescovo di Pavia.