

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



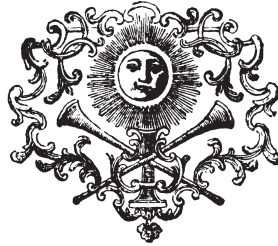
ANNO LXIII, 2021, NUMERO 1

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 euro, altri paesi 30 euro (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273 o sul ccb IT71 W030 6909 6061 0000 0007 243. www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>La tragedia dell'Afghanistan</i>	p.	3
SERGIO PISTONE, <i>Una politica estera, di sicurezza e difesa europea e il ruolo dell'Europa nel mondo</i>	»	6
NOTE		
<i>Politiche di vicinato</i> (Anna Comelli)	»	14
<i>Karlsruhe e la corsa a ostacoli del piano di recupero</i> (Domènec Ruiz Devesa)	»	23
INTERVENTI		
<i>Per una politica europea di unificazione mondiale</i> (Alfonso Sabatino)	»	30
I DOCUMENTI		
<i>Abolire il diritto di veto. La riforma del sistema di voto nel Consiglio e nel Consiglio europeo</i> (Giulia Rosolillo)	»	40
<i>La riforma dell'Unione europea: dall'Unione europea a un'Unione federale</i> (Paolo Ponzano)	»	46
<i>La nostra Europa federale, sovrana e democratica</i> (Luisa Trumellini)	»	54
TRENT' ANNI FA		
<i>La storia non aspetta l'Europa</i> (Mario Albertini)	»	75

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

La tragedia dell'Afghanistan.

L'Europa deve usare l'occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa per cambiare e potersi assumere le proprie responsabilità

Le notizie e le immagini scioccanti che arrivano dall'Afghanistan costituiscono un vulnus nella nostra coscienza di cittadini dei paesi occidentali che non possiamo pensare di archiviare dopo averle ammantate di parole di orrore e di dichiarazioni di sostegno. Deve esserci chiaro che se non sapremo farci carico di questa tragedia organizzando una solidarietà effettiva sarà la nostra stessa dignità a morirne.

Politicamente la ritirata dall'Afghanistan si è trasformata in una débacle da cui è difficile capire come riprendersi. L'elenco degli effetti di questa vittoria strepitosa dei Talebani – a cui Trump ha svenduto il Paese, senza che Biden rimettesse minimamente in dubbio la scelta e mentre gli Europei stavano a guardare – è lunghissimo, e i giornali di tutto il mondo ne stanno parlando diffusamente. Ne escono il ritorno trionfale del radicalismo islamico e la possibilità che il terrorismo riconquisti gli spazi che aveva dovuto abbandonare, ma soprattutto la perdita di credibilità e di influenza dell'America in tutta l'area medio-orientale e asiatica e quindi gli enormi vantaggi di cui potranno godere Cina, Russia e perfino Turchia. Si tratta di un disastro totale, di fronte al quale suona offensivamente ridicolo l'affannarsi a discutere se bisogna parlare o no con i Talebani che intanto uccidono, picchiano, ricercano e catturano chiunque rappresenti un'alternativa al loro Medioevo. Ovviamente servirà l'amaro realismo degli sconfitti per tentare di capire come muoversi in questo scenario; ma forse sarebbe il caso di interrogarsi e valutare che prospettive ci si vuole dare, invece di farsi travolgere dal panico dell'impotenza e di puntare solo a tenere il più lontano possibile nel breve periodo le conseguenze dei propri errori.

Non spetta a noi europei farci carico del processo attraverso cui dovranno passare gli Stati Uniti per affrontare questo disastro. Come sottolinea Fukuyama, la loro drammatica divisione interna si riflette nella loro politica estera priva di vera bussola; ma a noi europei spetta capire dove abbiamo mancato e cosa dobbiamo fare, ora, per non conti-

nuare ad essere testimoni delle stesse disumanità, incapaci di assumerci responsabilità all'altezza delle nostre possibilità.

Per questo, se in questo momento è doveroso impegnarci per tamponare la situazione, prodigandoci per costruire un'alleanza internazionale che contenga il dilagare della violenza, che faccia tutto il possibile per salvaguardare le donne e un minimo della loro autonomia riacquisita, che cerchi di mettere in salvo le vite delle cittadine e dei cittadini afgani che hanno creduto nella democrazia e nella libertà e che ora rischiano di venire uccisi o schiacciati; al tempo stesso è indispensabile tracciare già la rotta per cambiare la situazione che mantiene l'UE in questo stato colpevole di debolezza, che la rende spettatrice impotente di tragedie e orrori.

Il monito giusto è giunto sabato all'apertura del Meeting di Rimini dal nostro Presidente della Repubblica: "C'è un io, un tu e un noi anche per l'Europa e per le sue responsabilità, contro ogni grettezza, contro mortificanti ottusità miste a ipocrisia – che si manifestano anche in questi giorni – che sono frutto di arroccamenti antistorici e, in realtà, autolesionisti. (...) Anche da qui nasce l'esigenza di potenziare la sovranità comunitaria che sola può integrare e rendere non illusorie le sovranità nazionali. La sovranità comunitaria è un atto di responsabilità verso i cittadini e di fronte a un mondo globale che ha bisogno della civiltà dell'Europa e del suo ruolo di cooperazione e di pace. (...) Lo consente la riflessione in atto sul futuro dell'Europa. La Conferenza in corso deve essere occasione di ampia visione storica e non di scialba ordinaria gestione del contingente".

Costruire una sovranità comunitaria è l'unico modo per diventare capaci di agire come Europei e smettere di lasciare il destino del mondo – e il nostro – nelle mani altrui. Ci sono cambiamenti precisi e puntuali che l'UE deve fare a questo proposito: attribuire nuove competenze e poteri reali alla Commissione europea, sotto il controllo del Parlamento europeo e del Consiglio, e modificare di conseguenza i meccanismi decisionali (abolendo il diritto di veto) e le modalità di elezione degli organi europei, perché abbiano maggiore legittimità democratica. Tra i poteri effettivi da creare a livello europeo, prioritario è quello fiscale, per potere contare su risorse proprie, totalmente indipendenti dagli Stati, con cui attuare le proprie politiche; e quello di agire direttamente almeno a livello macro nei campi di propria competenza. Tra le competenze serve immediatamente, oltre a quella macro-economica, quella sulla politica migratoria. Di fronte alla tragedia dell'Afghanistan stiamo parlando di dare asilo – peraltro si spera temporaneo – ad una classe borghese istruita, e di gestire, non nell'immediato, in modo coerente e degno di paesi civili, flussi di disperati in fuga da uno dei peggiori regimi possibili. Sentire rievocare i fantasmi del 2015, pensare di attrezzarsi con gli stessi stratagemmi, frutto della divisione e, a que-

sto punto, dell'ignavia, è imboccare la strada della nostra perdizione morale. Questa volta c'è l'occasione e ci sono le condizioni per fare un salto politico a livello europeo, ed è solo una nostra responsabilità. Le fughe di lato, come, spiace dirlo, è quella di Armin Laschet (che in una recente intervista ha invocato un'"avanguardia" sulla politica estera e di sicurezza, intergovernativa, con la Polonia e i Paesi Baltici) suonano gravemente fuorvianti. Certo, in Europa si deve muovere un'avanguardia; e in politica estera e di sicurezza inizialmente sarà intergovernativa; ma dovrà essere il prodotto di un progetto politico condiviso dal gruppo di Paesi che vogliono costruire un'unione federale e che in questo quadro fissano i termini di uno stretto coordinamento in politica estera, in attesa di attribuire anche questa competenza alle istituzioni europee.

L'Afghanistan ci costringe, come europei, a fare un salto politico per assumerci le nostre responsabilità innanzitutto morali. Se falliremo, noi per primi non avremo un vero futuro.

Il Federalista

Pavia, 23 agosto 2021

Una politica estera, di sicurezza e difesa europea e il ruolo dell'Europa nel mondo*

SERGIO PISTONE

Per i sostenitori coerenti del disegno dell'unificazione europea, la costruzione di una politica estera, di sicurezza e di difesa europea realmente unitaria è sempre stata considerata una componente immancabile di una compiuta unificazione. Ciò perché una unificazione efficace e irreversibile dell'Europa richiede l'istituzione di uno Stato federale, il quale, oltre alla capacità di realizzare (con adeguati poteri di politica economica, tra cui una moneta unica e un potere fiscale sopranazionale) una unità economica solidale, deve avere una capacità di agire sul piano internazionale.

Ciò ricordato, mi concentro in questa sede sul fatto che l'Unione europea (UE) si trova oggi di fronte a sfide esistenziali alla propria sicurezza che impongono di prendere finalmente in mano in modo serio e senza indugi il problema della capacità di agire sul piano internazionale. Cerco di chiarire succintamente quali sono queste sfide.

La crisi dell'ordine mondiale.

Sul piano mondiale, mi sembra evidente che l'umanità si è venuta a trovare di fronte ad un intreccio inaudito di sfide esistenziali, le quali hanno in sostanza prodotto la globalizzazione dell'alternativa "unirsi o perire"¹ che è stata alla base dell'avvio dell'unificazione europea dopo la seconda guerra mondiale. Schematicamente la situazione può essere riassunta in tre punti:

– c'è una sfida sul terreno della sicurezza in senso stretto che si articola nei seguenti aspetti: la ripresa (dopo l'attenuazione in coincidenza con la fine della guerra fredda) della corsa agli armamenti, accompagnata

* Relazione al convegno *Chi ha paura del "Leviatano europeo"*; *globalizzazione, euroscetticismo e crisi della democrazia nel mondo*, Varese, 14-15 aprile 2021.

¹ Si tratta di un'espressione che il Ministro degli esteri francese Aristide Briand pronunciò nel 1929 in occasione della presentazione della prima proposta di unità europea emanante da un governo.

dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa che si sta estendendo alle armi cibernetiche; il dilagare delle guerre (soprattutto civili) connesse con l'arretratezza e l'instabilità cronica di intere regioni (in particolare il Medio Oriente e l'Africa) e il fenomeno degli Stati falliti; il terrorismo e la criminalità internazionale. Va qui sottolineato il nesso fra questa situazione di disordine generalizzato ed estremamente pericoloso e la fine del sistema bipolare, cui ha fatto seguito la transizione verso un sistema pluripolare in cui mancano potenze in grado di esercitare una leadership stabilizzatrice. Il sistema bipolare garantiva in effetti una relativa stabilità dal momento che si fondava sull'egemonia delle due superpotenze sulla maggior parte del mondo².

– alla sfida sul piano della sicurezza in senso stretto si aggiunge quella sul terreno economico-sociale che si articola: nella ormai cronica crisi economico-finanziaria globale accompagnata da crescenti tensioni sociali in tutte le zone del mondo; nei divari territoriali che si approfondiscono e che – assieme alle situazioni di cronica instabilità e agli squilibri ecologici – producono fenomeni di emigrazione biblica, che stanno tra l'altro mettendo in una seria crisi l'integrazione europea; nel disordine monetario, che con il diffondersi delle svalutazioni competitive produce un arretramento del mercato mondiale. E qui il fattore fondamentale è rappresentato dalla globalizzazione non governata. Si è in effetti formato un sistema economico mondiale fortemente integrato che ha prodotto un grandioso progresso (miliardi di persone stanno evolvendo verso standard di vita di tipo occidentale – si pensi in particolare alla Cina e all'India), ma che è caratterizzato dalle sopradette gravissime contraddizioni (e che inoltre deve affrontare l'enorme problema dell'avanzamento della digitalizzazione). In sostanza l'economia e la società stanno assumendo dimensioni globali mentre le istituzioni politiche hanno ancora dimensioni prevalentemente nazionali, data l'incompletezza dell'unificazione europea e la grave inadeguatezza delle organizzazioni economiche globali³. – c'è infine la sfida sul piano ecologico, che ha la sua manifestazione più pericolosa nel riscaldamento climatico, e in cui rientrano le pandemie sempre più catastrofiche che sono connesse con la situazione critica della biodiversità. E' evidente che, in mancanza di scelte urgenti e radicali in direzione di un modo di produrre e di vivere ecologicamente sostenibi-

² Si vedano di S. Pistone, *Il realismo, il federalismo e la crisi dell'ordine mondiale*, Il Federalista, 58 n. 1 (2016), p. 7, e Id., *Il realismo politico*, Il Federalista, 62 n. 3 (2020), p. 201. Inoltre, U. Morelli, *La politica di potenza. L'Unione Europea e il sistema internazionale*, Il Federalista, 62 n. 3 (2020), p. 162.

³ Si veda A. Padoa-Schioppa e A. Iozzo, *Globalizzazione e Unione Europea: sfide e strategie*, Policy Paper n. 42 del Centro Studi sul Federalismo di Torino.

le, si apre la seria prospettiva di compromettere la possibilità della vita umana nel nostro pianeta. Anche qui la questione cruciale è chiaramente l'interdipendenza non governata.

Queste sfide esistenziali richiedono con drammatica urgenza che si avvii un processo di graduale ma effettivo rafforzamento e di democratizzazione dell'organizzazione internazionale globale avente come idea regolativa l'unione pacifica e democratica dell'umanità.

In questo contesto la questione centrale è la trasformazione del sistema pluripolare – che si sta formando dopo la fine dell'equilibrio bipolare e il declino dell'egemonia americana – da un sistema conflittuale in un sistema strutturalmente cooperativo perché le sfide suddette riguardano il mondo nel suo complesso e possono trovare una risposta valida solo con la cooperazione pacifica globale. Una via di importanza cruciale in questa direzione è la trasformazione dell'ONU in un'organizzazione con più poteri per quanto riguarda la sicurezza non solo militare, ma anche economico-sociale ed ecologica. Il suo organo direttivo fondamentale deve essere un Consiglio di sicurezza in cui siedano e decidano a maggioranza non i paesi vincitori della seconda guerra mondiale (forniti del diritto di veto), bensì i raggruppamenti regionali di Stati (che vanno stabilizzati e consolidati) accanto agli Stati che hanno già raggiunto una dimensione macroregionale, in modo che tutti gli Stati siano coinvolti, attraverso le loro unioni regionali, nel governo del mondo. Al Consiglio di sicurezza si deve affiancare un'Assemblea parlamentare universale (che in una prima fase dovrebbe essere espressa dai Parlamenti delle unioni regionali), in modo da coinvolgere tutti i popoli nel governo del mondo⁴.

L'UE è chiamata a svolgere un ruolo determinante rispetto a questa prospettiva⁵. Per rendersene conto occorre sottolineare che essa ha una vocazione strutturale ad operare in direzione di un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile. In sostanza ha una radicata tendenza ad ispirare la sua azione internazionale al modello della "potenza civile", una potenza cioè che persegue il superamento della politica di potenza, in altre parole una strutturale cooperazione pacifica sul piano internazionale. In effetti tutti gli Stati del mondo sono di fronte alla sfida del superamento del sistema di Vestfalia (che alla fine della guerra dei

⁴ Si veda L. Levi, *Crisi dello stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁵ Va ricordato che la Dichiarazione Schuman indica nella pace mondiale l'orizzonte verso cui è destinata a muoversi l'unificazione europea. Si veda S. Pistone, *La prospettiva federale nella Dichiarazione Schuman*, Il Federalista, 52 n. 2 (2000), p. 116. Si vedano inoltre S. Pistone, *L'unificazione europea e la pace nel mondo*, in U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, Celid, 2000, e A. Padoa Schioppa, *Sfide planetarie, come affrontarle*, Il Federalista, 62 n. 3 (2020), p. 233.

Trent'anni nel 1648 ha formalizzato il sistema internazionale fondato sulla sovranità statale assoluta) perché è in gioco la stessa sopravvivenza dell'umanità, e la crisi storica di questo sistema (dovuta alla sempre più profonda interdipendenza al di là degli Stati ed alla crescente distruttività delle guerre) è il filo conduttore per comprendere gli sviluppi contraddittori della nostra epoca che vede convivere in un equilibrio complesso e precario la politica di potenza e gli egoismi statali con le spinte al loro superamento. Ma in questo contesto l'UE ha un'esigenza particolarmente radicata ad operare in direzione del superamento della politica di potenza e, quindi, della sovranità assoluta.

Da una parte, l'unificazione europea – un grandioso processo di unificazione tra Stati sovrani avviatosi dopo la catastrofe delle guerre mondiali – è la prima rilevante risposta alla crisi storica del sistema di Vestfalia. Dall'altra parte, l'UE deve esportare la sua esperienza perché, se non si procede verso un mondo più giusto e più pacifico, è destinato ad essere compromesso la *europaean way of life* (democrazia liberale, Stato sociale, diritti umani, sensibilità ecologica, bassa spesa militare) e, quindi, lo stesso processo di unificazione europea. Va anche ricordato che il fatto di essere la più grande potenza commerciale del mondo implica inoltre una particolarmente profonda interdipendenza con il resto del mondo e perciò un interesse vitale a un sistema economico mondiale meglio governato e più equilibrato ed anche socialmente ed ecologicamente più sostenibile. E' un dato di fatto che nell'indicazione programmatica del proprio ruolo internazionale (nei trattati relativi all'unificazione europea e nella dichiarazione del 2003 dell'alto rappresentante per la PESC, Xavier Solana "un'Europa sicura in un mondo migliore", poi ripresa nelle successive dichiarazioni sulla strategia europea) l'UE non faccia riferimento solo agli interessi e alla sicurezza europei, ma anche alla pace nel mondo da realizzare attraverso la solidarietà, lo Stato di diritto, il sistema liberaldemocratico, la globalizzazione dei diritti umani, le integrazioni regionali, il multilateralismo contrapposto all'unilateralismo. L'orientamento programmatico ha un risvolto concreto nel primato che ha l'UE, nonostante l'incompleta unificazione, per quanto riguarda l'aiuto allo sviluppo ed alimentare, le missioni di pace e il perseguimento dei diritti umani, il ruolo fondamentale rispetto a iniziative quali il Tribunale penale internazionale e l'impegno a contrastare il riscaldamento climatico⁶.

Ciò sottolineato, è evidente che la vocazione strutturale dell'Europa potrà manifestarsi in modo incomparabilmente più efficace se alla sua potenza economica si sommerà, con una politica estera di sicurezza e di

⁶ Cfr. A. Majocchi, *Carbon pricing. La nuova fiscalità europea e i cambiamenti cli-*

difesa realmente unitaria, il diventare un attore pienamente globale, non frenato dai veti nazionali. Un esempio per tutti: con la partecipazione al Consiglio di sicurezza dell'UE come soggetto unitario, e quindi in sostituzione della Francia, si avvierebbe concretamente la regionalizzazione dell'ONU, cioè il percorso strategico verso il suo rafforzamento e la sua democratizzazione.

Le sfide specifiche alla sicurezza europea.

Oltre che dalle sfide globali, l'urgente necessità di federalizzare la politica estera, di sicurezza e di difesa deriva da due concrete minacce alla sicurezza europea che provengono dalle regioni poste ai suoi confini.

La minaccia più grave è rappresentata dalla situazione del Medio Oriente e dell'Africa. La cronica instabilità di queste regioni costituisce da decenni una sfida alla sicurezza europea, i cui aspetti fondamentali sono: le guerre civili, le contrapposizioni religiose, il conflitto israelo-palestinese, la possibilità di guerre internazionali di conseguenze incalcolabili, gli Stati falliti, il terrorismo, i fenomeni migratori di crescente e incontrollabile intensità, la messa in pericolo degli approvvigionamenti energetici (che comprendono il grandioso progetto di sfruttamento dell'energia solare nel Sahara).

E' chiaro che l'Europa deve impegnarsi a fondo (anche con forze militari sul terreno) per la stabilizzazione del Medio Oriente e dell'Africa. Ma deve essere altrettanto chiaro che questo impegno, per essere efficace, deve inquadrarsi nel grande disegno di pacificazione, integrazione e democratizzazione di queste regioni che i fautori dell'unificazione europea (fra cui Altiero Spinelli⁷) propongono da decenni e che ha come modello storico il grande disegno di pacificazione, integrazione e democratizzazione dell'Europa perseguito dagli Stati Uniti con il lancio, dopo la partecipazione alla seconda guerra mondiale, del piano Marshall.

Il disegno necessario per la stabilizzazione delle regioni a est e a sud del Mediterraneo ha tre aspetti fondamentali: una conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Medio Oriente, compreso l'Iran (disarmo, misure di fiducia, *nuclear free zone*, cooperazione nel campo tecnologico, ambientale e dei diritti umani); un impegno particolarmente intenso che persegua il superamento degli Stati falliti – una situazione che riguarda in maggiore o minore misura la maggioranza degli Stati della regione – e quindi la formazione di strutture statali funzionanti, che sono la premessa imprescindibile per una reale evoluzione in senso

matici, Bologna, Il Mulino, 2020.

⁷ Si veda A. Spinelli, *PCI che fare?*, Torino, Einaudi, 1978.

democratico; l'avvio di processi di integrazione regionale sul modello dell'integrazione europea.

L'attore in grado di perseguire questo grande disegno, è costituito fondamentalmente dall'UE in collaborazione con gli Stati Uniti e tendenzialmente con la Russia, oltre che con le forze progressiste locali. Ed è evidente che in questo contesto l'UE è chiamata a svolgere un ruolo determinante in considerazione della sua esperienza di integrazione-pacificazione regionale (che è un modello per altri analoghi processi), della sua posizione geografica, dei fini solennemente dichiarati della sua politica estera, delle sue potenzialità politico-economiche. L'UE deve pertanto assumere la leadership della politica di pacificazione e di stabilizzazione del Medio Oriente e dell'Africa. Ciò comporta l'impegno a destinare a questa politica per lungo tempo grandissime risorse sul piano economico e della sicurezza, paragonabili a quelle impiegate dagli americani con il piano Marshall, e quindi incomparabilmente maggiori dei pur utili, ma chiaramente inadeguati, interventi finora compiuti dall'UE.

Il compito di importanza vitale che l'UE deve assumere nelle regioni ad est e a sud del Mediterraneo richiede evidentemente lo scioglimento del nodo rappresentato dalla sua debole capacità di agire sul piano internazionale derivante dai suoi limiti confederali nei settori della politica estera, di sicurezza, di difesa e delle finanze e della connessa inadeguata legittimità democratica.

L'altra minaccia proveniente dalle regioni confinanti con l'UE è rappresentata dalle tendenze neo-imperiali della Russia. Sinteticamente si può dire che la sfida fondamentale consiste nella stabilizzazione della Russia. Ciò significa favorire il suo progresso economico-sociale – che richiede il superamento della schiacciante dipendenza dall'esportazione dei combustibili e un deciso progresso nell'integrazione con le economie dell'Europa e in generale dei paesi occidentali – e, di conseguenza, politico-democratico. Si tratta in sostanza di porre le basi per sradicare le tendenze neo-imperiali russe che sono chiaramente connesse con l'arretratezza economico-sociale e con il regime autoritario.

La via non è dunque quella americana che, con una politica sostanzialmente di isolamento e di accerchiamento (attraverso in particolare l'allargamento della NATO), persegue di fatto la disgregazione della Russia, che equivarrebbe ad una catastrofe geopolitica. La politica che deve condurre l'UE, emancipandosi dalla linea americana, deve favorire il progetto moscovita di Unione doganale euroasiatica. Esso offre la possibilità di attuare fruttuose cooperazioni commerciali, produttive e tecnologiche fra le economie dell'area, le quali hanno potenzialità progressive

perché consentirebbero di raggiungere le economie di scala e le dimensioni politiche necessarie ad assicurare sviluppo e autorevolezza politica, in un mondo in cui i raggruppamenti regionali sono destinati ad affermarsi come i fondamentali attori positivi della politica internazionale. L'UE deve altresì promuovere l'evoluzione dell'Ucraina verso uno Stato federale che costituisca un ponte fra l'UE e l'Unione doganale euroasiatica. La prospettiva comprensiva è la costruzione della Casa comune europea, in cui si fondino la NATO, l'OSCE e il Consiglio d'Europa⁸.

Per condurre questa politica, che contiene la risposta valida alla sfida alla sicurezza europea proveniente dall'instabilità russa, l'UE – va ribadito – deve perseguire seriamente la federalizzazione della politica estera, di sicurezza e di difesa, in modo da rendersi indipendente dalla protezione americana ed essere in grado di portare avanti il grande disegno della Casa comune europea, avendo allo stesso tempo la reale capacità di bloccare le tendenze neo-imperiali russe.

La natura del sistema difensivo europeo.

Ho cercato di chiarire le ragioni fondamentali che impongono il governo federale delle relazioni internazionali dell'Europa e ho sottolineato in questo contesto che l'UE ha una vocazione strutturale ad agire come una potenza civile. Da qui discendono chiare indicazioni circa la natura del sistema difensivo europeo⁹.

– Anzitutto il concetto ispiratore della difesa europea. Il compito fondamentale che abbiamo oggi di fronte, sul piano della sicurezza, è quello della costruzione di una polizia internazionale come strumento della *state-building*, ovviamente in collegamento con l'aiuto allo sviluppo, la formazione delle strutture amministrative, ecc. Ciò implica che la costruzione di un esercito europeo – gli eserciti nazionali diventerebbero guardie nazionali⁵ – deve essere concepita come un aspetto del rafforzamento dell'ONU, a disposizione della quale devono essere poste le forze di sicurezza europee. Questa scelta deve avere un ancoraggio formale nella costituzione dell'unione politica europea, la quale deve non solo indicare nella pace la finalità guida della politica estera europea, ma anche specificare l'impegno alla limitazione della sovranità a favore dell'ONU e la programmatica disponibilità delle forze armate europee per i compiti di polizia internazionale.

⁸ Si veda S. Pistone, *Considerazioni orientative sul tema della Casa Comune Europea*, *PiemontEuropa*, 34, n. 1-2 (2009).

⁹ Cfr. S. Pistone, *Gli obiettivi della politica estera europea e la natura del suo sistema difensivo*, *Eurobull*, 29/6/2019 e D. Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2019.

– Questo principio ispiratore ha tutta una serie di implicazioni concrete in termini di mobilità, integrazione organica con i corpi di pace, capacità di stanziamento a lungo termine in Medio Oriente e in Africa (nel quadro della politica di stabilizzazione di queste regioni e a favore delle integrazioni regionali). A questo riguardo l'introduzione del servizio civile obbligatorio (con la possibilità di compierlo a livello locale o nazionale o sopranazionale) dovrebbe essere un aspetto di decisiva importanza del ruolo internazionale dell'Europa.

– Per quanto riguarda le armi di distruzione di massa, la politica europea dovrà sviluppare una strategia contro la loro proliferazione, ma anche per la loro eliminazione. In questo quadro sarà d'importanza decisiva l'impegno a trasferire ad un'ONU riformata e rafforzata questo tipo di armi che l'unione politica dovrà ereditare dagli eserciti nazionali.

– Quando si parla di difesa europea emerge normalmente il discorso sui suoi costi enormi e, quindi, sulla sua incompatibilità con il mantenimento dello Stato sociale. Questo argomento non tiene conto del fatto che le dimensioni della spesa militare americana (che viene presa come punto di riferimento) derivano dalla posizione degli USA come la più forte superpotenza e perciò spinta a dare una soluzione sostanzialmente egemonica al problema della governabilità del mondo. In realtà, ai fini di una politica di pace che l'Europa federale sarebbe in grado di attuare, non sarebbe necessario aumentare la spesa complessiva. Per rendersene conto, basta pensare agli sprechi enormi derivanti dalla divisione nazionale della spesa europea, dalla mancata standardizzazione degli equipaggiamenti, dalla dispersione e sovrapposizione delle attività di ricerca. Questi sprechi comportano che, per esprimere una capacità militare pari a quella americana, gli europei dovrebbero spendere cinque o sei volte di più degli americani. Per contro la creazione di forze armate federali europee permetterebbe enormi risparmi e quindi un'efficienza militare adeguata ai compiti di sicurezza cui è chiamata l'Europa, senza aumentare (e anzi tendenzialmente diminuendo) il livello attuale della spesa complessiva. Con un potenziale risultato non indifferente: quello di liberare risorse per la cooperazione allo sviluppo e la stabilizzazione delle aree di crisi diffuse nel mondo e in particolare ai confini dell'Europa.

Note

POLITICHE DI VICINATO

La politica estera dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona.

Nonostante il trattato di Lisbona abbia introdotto alcune novità in tema di politica estera e di sicurezza dell'Unione, il funzionamento di tale settore risulta ancora legato indissolubilmente alla volontà degli Stati membri. Infatti, sebbene il Trattato di Lisbona reciti “Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca”¹, la portata di tale affermazione viene limitata da due dichiarazioni allegate all'Atto finale del Trattato, in particolare dalla n. 13, secondo cui “le disposizioni del trattato sull'UE riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, (...), lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri (...) per la formulazione e la conduzione della loro politica estera, sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali”, e dalla n. 14, secondo cui “le disposizioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, (...) non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite”. L'importanza degli Stati è poi confermata da tutte le norme del Trattato sull'UE relative alla PESC, che attribuiscono un ruolo assolutamente centrale al Consiglio e al Consiglio europeo, che in tale settore decidono all'unanimità.

Per quanto riguarda il Parlamento europeo, il Trattato di Lisbona non ne modifica sostanzialmente il ruolo in materia di politica estera e di sicurezza comune, che, pur rafforzato, resta limitato all'informazione

¹ Articolo 24, comma 3 TUE.

o alla consultazione da parte del Consiglio o dell'Alto rappresentante.

L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha un ruolo chiave nella nuova struttura istituzionale preposta alla politica estera introdotta a Lisbona: gli sono attribuiti tre ruoli: è a capo della PESC/PSDC, concorre alla stesura di programmi e progetti in questo ambito² e partecipa ai lavori del Consiglio europeo³; è Presidente della formazione "Affari esteri" del Consiglio; è vice-Presidente della Commissione, quindi vigila sull'azione esterna di questo organo e garantisce il collegamento tra i vari settori della politica estera⁴.

La possibilità di partecipare attivamente ai lavori del Consiglio europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione, ne fa una figura di collegamento tra i due principali poli della politica estera dell'UE: la PESC e l'insieme delle politiche esterne.

Un'ulteriore importante innovazione del Trattato di Lisbona è l'istituzione di un Servizio europeo per l'azione esterna, con cui si crea *de facto* un corpo diplomatico europeo. Esso si presenta come un organo *sui generis*, con il compito di supporto sia all'Alto Rappresentante, sia alla Commissione, al suo Presidente, e al Presidente del Consiglio europeo. La creazione di tale organo non è stata esente da difficoltà. A livello organizzativo, il fatto che sia costituito unicamente da diplomatici provenienti dagli Stati membri, con culture burocratiche e metodologie di azione diverse, non ha permesso un ottimale coordinamento tra le diverse componenti. Ne consegue che le strutture preposte alla PSDC risultano caratterizzate da lentezza e inefficienza nei processi decisionali e da una coordinazione interna ancora da migliorare per molti aspetti. Inoltre, la poca chiarezza nella divisione delle responsabilità negli ambiti la cui conduzione è condivisa con la Commissione (come, ad esempio, la gestione di alcuni programmi di cooperazione esterna) ha creato problemi di coordinamento tra queste due istituzioni, quando non veri e propri scontri.

La collaborazione tra le delegazioni dell'UE e le reti diplomatiche nazionali mostra ancora ampi margini di miglioramento, sia nell'ambito della condivisione di informazioni (non ancora reciproca ai sensi della Decisione 23), sia nel coordinamento presso le sedi istituzionali multilaterali.

La gestione delle politiche migratorie a livello europeo.

Nell'UE la politica migratoria è regolata dal cosiddetto sistema di Dublino, introdotto con lo scopo di conciliare e uniformare le politiche

² Articolo 18.2 TUE.

³ Articolo 15.2 TUE.

⁴ Articolo 18.4 TUE.

degli Stati membri dell'UE in materia di asilo e inizialmente formalizzato nella Convenzione di Dublino, firmata nel 1990 dai dodici paesi che in quell'anno facevano parte dell'Unione. Esso identifica i paesi cui compete l'esame delle richieste di asilo e dovrebbe garantire ad ogni richiedente che la sua domanda sia presa in considerazione nel rispetto della convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951. Il principio fondante di questo sistema è quello del primo paese d'arrivo, secondo cui lo Stato deputato alla valutazione della richiesta è quello d'ingresso nell'Unione.

Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, nel 1999, e la conseguente "comunitarizzazione" del terzo Pilastro, il diritto d'asilo è diventato di competenza comunitaria e nel 2003 il regolamento Dublino II è subentrato alla Convenzione. Il nuovo regolamento era applicato in tutti gli Stati dell'Unione – tranne la Danimarca – e in quattro paesi non facenti parte dell'Unione: Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda. Esso confermava il principio del primo paese d'arrivo.

Il 1° gennaio 2014 è stato introdotto il regolamento di Dublino III, che ribadisce i principi basilari dei precedenti accordi, in particolare il principio del primo paese di arrivo, e conferma l'impossibilità di presentazione di domanda di asilo in più di uno Stato. Questa misura è supportata dal database Eurodac (*European Dactyloscopie*), archivio informatico delle impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone fermate mentre tentavano di entrare illegalmente nei territori dell'Unione, che consente di verificare se un richiedente asilo abbia già fatto una richiesta in un altro Stato. Tra le novità più significative si segnalano l'allargamento dei termini per il ricongiungimento familiare, la possibilità di fare ricorso contro un ordine di trasferimento e un incremento nelle tutele per i minori.

Il sistema di Dublino è stato criticato in diverse occasioni e da numerosi organi, in particolare dal Consiglio europeo per i rifugiati e dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Anzitutto si ritiene che il sistema non assicuri una protezione idonea ai richiedenti asilo, spesso obbligati ad aspettare molto tempo, a volte anche anni, prima dell'esame delle loro domande. Inoltre, esso viene tacciato di non tenere in sufficiente conto i ricongiungimenti familiari, e soprattutto viene messo sotto accusa per principio del primo paese d'arrivo, poiché causa una pressione eccessiva sui paesi posti alle frontiere meridionali dell'Unione, che costituiscono oggi il portone d'ingresso per la maggior parte dei migranti e dei profughi. Tutti questi problemi sono in gran parte legati al fatto che questo sistema era stato pensato originariamente per gestire le richieste di asilo dai paesi ex-comunisti provenienti dall'Europa dell'est dopo il 1989.

Dopo la cosiddetta crisi dei rifugiati del 2015, la sproporzione tra i paesi europei nell'accoglienza dei profughi ha reso palese l'esigenza di una nuova legislazione europea in materia di asilo. Una bozza di riforma era stata presentata dalla Commissione europea. Essa, tuttavia, non modificava le regole alla base del regolamento di Dublino. Successivamente nel novembre del 2017 il Parlamento europeo ha dato la sua approvazione ad una proposta di riforma di più ampio respiro, che però non è stata adottata dal Consiglio. Tale proposta includeva un superamento degli standard di Dublino ed eliminava il principio del primo paese d'arrivo sostituendolo con un apparato organizzativo permanente e automatico di ricollocamento delle persone che presentassero richiesta di asilo, basato su un sistema di quote, in cui sarebbero stati coinvolti tutti gli Stati membri. I principali oppositori alla riforma proposta dal Parlamento sono stati i governi del cosiddetto gruppo di Visegrad (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), l'Olanda, la Francia e l'Italia.

L'esternalizzazione.

Per tamponare la crisi migratoria del 2015, d'altra parte, l'UE ha fatto ampiamente ricorso all'esternalizzazione. Per esternalizzazione del controllo delle frontiere e del diritto dei rifugiati si intende "l'insieme delle azioni economiche, giuridiche, militari, culturali, prevalentemente extraterritoriali, poste in essere da soggetti statali e sovrastatali, con il supporto indispensabile di ulteriori attori pubblici e privati, volte ad impedire o ad ostacolare che i migranti (e, tra essi, i richiedenti asilo) possano entrare nel territorio di uno Stato al fine di usufruire delle garanzie, anche giurisdizionali, previste in tale Stato, o comunque volte a rendere legalmente e sostanzialmente inammissibili il loro ingresso o una loro domanda di protezione sociale e/o giuridica"⁵.

Quali sono i principali problemi legati a questo tipo di gestione della politica estera e migratoria adottata dall'UE? Innanzitutto, una significativa maggioranza dei 35 paesi con cui l'UE ha concluso accordi di esternalizzazione hanno regimi autoritari, se non dittatoriali. Spesso l'esternalizzazione comporta un aumento della militarizzazione per il controllo sui flussi migratori, per cui i governi di tali paesi approfittano di questi accordi per aumentare il proprio arsenale militare, investendo denaro che potrebbe essere utilizzato per migliorare le condizioni di vita della loro popolazione.

In altre parole, esternalizzare significa subappaltare per rendere invisibili, per tenere lontano dagli occhi degli elettori europei le conse-

⁵ Definizione dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI).

guenze delle proprie politiche, per impedire la visione delle sofferenze e delle disparità che questo tipo di accordi genera.

Per comprendere meglio questo fenomeno vengono esposti di seguito due paradigmatici esempi di accordi di questo tipo firmati dall'UE: il primo stipulato con la Libia e il secondo con la Turchia.

La situazione libica.

Nel 2015 è iniziato il cosiddetto Processo di Khartoum, con l'obiettivo di ridurre fino ad interrompere completamente i flussi migratori che giungevano dal Sud della Libia. Nell'ambito di questo progetto l'UE ha tentato di includere in maniera sempre più significativa il Niger in una possibile operazione anti-trafficienti, con l'intento di bloccare la via nigerina di Agadez, una delle più importanti arterie migratorie dall'Africa subsahariana.

Questa operazione tuttavia è stata condotta senza tenere sufficientemente in conto la condizione socio-economico-politica del Niger, paese privo di reali fonti di reddito: per la sua economia i guadagni derivanti dai traffici di migranti costituiscono una delle pochissime entrate sicure nel tempo, soprattutto da quando è scomparso il mercato libico, che costituiva lo sbocco privilegiato per molti nigerini in cerca di lavoro, con la conseguenza che il traffico di esseri umani costituisce per una parte significativa della popolazione sub-sahariana l'unica possibilità di avere un reddito.

L'accordo, firmato tra Italia, Germania, Francia, Spagna, Niger, Ciad e Libia, prevedeva aiuti economici, versati dai paesi europei, da impiegare per la collaborazione nel controllo dei flussi e la costruzione di nuovi centri di accoglienza per i migranti di passaggio, in cambio di un maggior impegno da parte dei governi africani nella lotta al traffico di migranti.

A questo accordo si collega il Memorandum d'intesa sottoscritto tra Italia e Libia il 2 febbraio 2017, il quale ha avuto l'approvazione dei membri del Consiglio UE attraverso la Dichiarazione di Malta sull'immigrazione del 3 febbraio 2017. Basandosi su questa dichiarazione, l'UE ha stanziato trentuno miliardi di euro, da erogare negli anni successivi, come fondi per il progresso e lo sviluppo africano, dando priorità alle iniziative dedicate ai flussi migratori relativi alla Libia.

Tutte queste misure sono state fortemente criticate: secondo molti osservatori l'Europa è stata disposta ancora una volta a ignorare le violazioni dei diritti umani perpetrate direttamente o indirettamente dai governi locali, spesso corrotti e più interessati a lucrare sugli aiuti europei che a migliorare le condizioni di vita dei loro cittadini e dei migranti.

Quindi, se non si interviene sulle ragioni che spingono le persone a migrare, per lo più strettamente legate alla povertà, finché quindi ci sarà

domanda, il traffico (anche se illecito) si protrarrà, magari spostandosi su altre rotte più pericolose.

Le denunce di questi crimini e i tentativi di reprimerli sono doverosi e importanti, ma non saranno mai in grado da soli di eradicare un fenomeno che scaturisce da ragioni economico-sociali, che andrebbero affrontate dai governi europei con un impegno non solo finanziario e militare.

Turchia.

Il 18 marzo 2016 i governi europei hanno stipulato con la Turchia un accordo riguardo alla gestione dell'arrivo dei migranti in Grecia, i cui principali punti sono:

1. *Il respingimento dei migranti dalla Grecia in Turchia*: i migranti e i profughi che utilizzano la rotta balcanica, siriani inclusi, sono riportati in Turchia a meno che non presentino domanda d'asilo presso le autorità greche.

2. *I canali umanitari*: per ogni profugo siriano che viene rimandato in Turchia dalle isole greche, un altro profugo siriano, tramite canali umanitari, è portato dalla Turchia in UE.

3. *La liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi*: viene accelerata la procedura di liberalizzazione dei visti a patto che tutti i parametri richiesti vengano soddisfatti.

4. *Gli aiuti economici alla Turchia*: l'UE ha stabilito il versamento di tre miliardi di euro alla Turchia da utilizzare per l'organizzazione e la gestione dei campi profughi.

5. *L'adesione della Turchia all'UE*: l'UE riconferma l'impegno di rilanciare le trattative sull'adesione della Turchia all'UE ferme da tempo, non appena possibile.

Questo accordo nasconde numerose criticità. Innanzitutto, la Turchia non può essere considerata un paese sicuro e rispettoso dei diritti umani. Inoltre, riguardo al ritorno forzato in Turchia per chi, giunto in Grecia, non ha presentato richiesta di asilo o per chi ha fatto domanda ma è stata rifiutata, esso può celare il concreto pericolo di una violazione del principio di *non refoulement* secondo cui è espressamente vietato espellere o respingere “in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”⁶, soprattutto perché la Turchia ha ratificato solo la Convenzione di Ginevra per i Rifugiati, ma non ha mai sottoscritto il successivo “Protocollo relativo allo status di

⁶ Art 33 della convenzione di Ginevra sui rifugiati.

rifugiato” del 1967, che elimina ogni limitazione geografica e temporale. Di fatto, dunque, la Turchia non ha nessun obbligo verso cittadini non europei che giungono nel suo territorio per presentare domanda di asilo.

La dimostrazione concreta che questo tipo di accordi non è risolutivo è costituita dagli eventi verificatisi nelle isole greche. In questi territori la situazione è precipitata il 27 febbraio 2019 quando il presidente turco Recep Tayyip Erdogan ha annunciato la decisione di aprire le frontiere verso l’Europa. La situazione è ulteriormente peggiorata quando, il 1° marzo, il primo ministro greco Kyriakos Mitsotakis ha sospeso l’esame delle richieste di protezione dei migranti in arrivo dalla Turchia invocando il comma 3 dell’articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell’UE secondo cui “qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, l’Unione può adottare speciali misure temporanee”. L’apertura delle frontiere ha provocato un’emorragia umana verso la Grecia di migliaia di persone che ora si trovano bloccate in campi profughi fatiscenti, sovraffollati, privi di qualsiasi norma igienico-sanitaria, situazione particolarmente grave anche in considerazione della pandemia di covid-19 in corso. Ci sono già stati scontri con la popolazione locale e con la polizia; inoltre un incendio causato da un focolare non controllato ha distrutto il più grande centro profughi d’Europa sull’isola di Moira, causando ulteriori disagi e ricollocamenti.

È quindi davanti agli occhi tutti l’insufficienza e l’inadeguatezza dell’esternalizzazione nella gestione dei flussi migratori.

Il nuovo Patto sulla migrazione e sull’asilo.

Il 23 settembre 2020 la Commissione europea ha presentato il nuovo patto sulla migrazione e asilo, e la relativa tabella di marcia⁷.

Alla base di questo patto vi è l’obiettivo di ridurre i flussi attraverso rigidi controlli pre-frontiera, idea già avanzata nella proposta di riforma del 2017 e alla quale la Commissione assegna un ruolo centrale per evitare che persone prive dei requisiti per la richiesta della protezione internazionale entrino in Europa.

Infatti è prevista l’istituzione di un preciso meccanismo da mettere in opera prima dell’ingresso del migrante: tutte le persone che raggiungono il territorio europeo o sono intercettate all’interno dell’UE in situazione non regolare devono essere tratteneute alla frontiera per un periodo di tempo massimo di dieci giorni, durante i quali verranno iden-

⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en.

tificate e instradate nel binario di coloro che richiedono la protezione internazionale o di chi si trova in situazione di irregolarità, quindi privo di diritto di attraversare la frontiera. Questo procedimento è già attivo in Italia in applicazione del criterio *hot-spot* dettato dalla Commissione europea stessa in occasione dell'attuazione delle risoluzioni sulla ricollocazione. Questo approccio viene esteso ora a tutta l'Unione ed anche ai migranti irregolari fermati in qualsiasi momento dopo l'ingresso. Viene quindi incrementata la propensione ad anticipare sempre di più la valutazione dell'esistenza di un diritto ad accedere al territorio europeo.

Viene anche proposto un modulo unico per tutti gli Stati membri che dovrà essere compilato dopo aver eseguito la valutazione preliminare, ma non sono ancora stati definiti con precisione i criteri che le autorità dovranno applicare per stabilire chi è richiedente asilo e chi non lo è.

Nella medesima logica si inserisce anche l'ampliamento dell'applicazione della procedura accelerata di frontiera, già presente nel sistema europeo di asilo in vigore. Esso prevede che tra gli autentici richiedenti protezione, vengano distinti ulteriormente coloro che hanno diritto ad una procedura ordinaria da quanti vanno sottoposti ad una procedura accelerata da concludersi alla frontiera. Anche in questo caso non sono stati ancora definiti criteri precisi per operare la distinzione.

La maggiore novità di questo patto è l'impegno da parte della Commissione europea a redigere un documento di previsione annuale, che fornisca una stima del numero di persone che giungeranno dalle coste meridionali dell'Europa nel corso dell'anno. Gli Stati membri verranno interpellati sulla loro disponibilità ad accogliere una parte delle persone previste. Il sistema della ricollocazione si baserebbe dunque su un gruppo di Stati volenterosi, ricalcando a grandi linee quello che era già stato approvato nell'accordo di Malta di settembre 2019. L'innovazione sta nell'offrire agli Stati non disponibili ad accogliere richiedenti protezione internazionale la possibilità di dare il loro contributo diventando sponsor dei rimpatri. Tale contributo può assumere le forme più diverse, non soltanto quella finanziaria, ma anche quella di assumere il ruolo di interlocutore privilegiato con le autorità dei paesi terzi dove le persone devono essere rimpatriate, sfruttando così le diverse aree di influenza e gli specifici accordi di riammissione bilaterali che gli Stati membri hanno concluso. In attesa del rimpatrio la persona permane nello Stato dove è sbarcato, ma, se dopo otto mesi il rimpatrio non è avvenuto, allora verrà trasferito nello Stato con funzione di sponsor per il rimpatrio.

Vi sono alcuni aspetti positivi da sottolineare. Innanzitutto, la valorizzazione dei legami familiari, anche di quelli che si sono instaurati

lungo il viaggio. Questo può essere potenzialmente molto importante, ma lo sarà unicamente se verrà accompagnato dalla semplificazione della prova dell'esistenza dei legami familiari. Su questo punto la proposta introduce solo qualche indicazione.

Un'altra nota positiva riguarda il possibile allargamento della libertà di circolazione dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lunga data, inclusi coloro che beneficiano della protezione internazionale. Tuttavia, nessuna proposta concreta è stata ancora presentata. Per questo occorrerà aspettare, secondo quanto indicato dalla tabella di marcia, il quarto trimestre 2021, sempre salvo ritardi e rinvii.

Non mancano gli aspetti negativi, prima di tutto il fatto che il nuovo patto non riempie la profonda lacuna nell'ambito della regolamentazione della migrazione economica. Il massimo che si è riusciti a stabilire, finora, è la proposta di effettuare una consultazione pubblica per riflettere su possibili proposte. L'assenza di una legislazione in materia di migrazione economica, unita alla quasi totale cancellazione di qualsiasi possibilità di entrare con il fine di trovare lavoro negli Stati membri, è tra le principali motivazioni che spingono alla migrazione irregolare.

Inoltre, è importante chiedersi se il nuovo patto costituisca o meno un superamento del sistema di Dublino. Questo viene infatti eliminato formalmente, ma la sua eco rimane nella pratica. In effetti, le regole sulla determinazione dello Stato preposto alla valutazione della domanda di protezione internazionale verranno conservate. In sostanza la Commissione conferma il principio del primo paese di arrivo, che, come detto in precedenza, è uno, se non il più, criticato punto del sistema di Dublino.

Risulta dunque chiaro che il successo del sistema risiede nei piccoli numeri: la riduzione del numero dei richiedenti protezione internazionale, ottenuta tramite il contenimento dei flussi, la limitazione dell'accesso al territorio e le procedure accelerate di frontiera, dovrebbero rendere meno difficoltosa la collaborazione degli Stati.

In generale l'auspicio della Commissione è che con un incremento nella programmazione e all'innovativo strumento della *sponsorship* sul rimpatrio, vengano temperate le tensioni tipiche sistema di Dublino. È però altamente improbabile che ciò avvenga, poiché le tensioni tra gli Stati si potranno ridurre solo se vi sarà nel futuro prossimo una diminuzione drastica degli sbarchi e quindi maggiore semplicità nell'accordarsi per l'accoglienza e il trasferimento. Ma se le misure pensate per ottenere la riduzione dei flussi non saranno efficaci, l'intero progetto non potrà ottenere i risultati auspicati.

Questo è anche conseguenza del fatto che gli strumenti individua-

ti sono solo minimamente innovativi. In effetti, la cooperazione con i Paesi di origine per moderare il numero delle partenze ed effettuare i rimpatri, il consolidamento dell'organizzazione delle frontiere esterne, il rafforzamento dei rimpatri, il divieto dei movimenti secondari sono i fondamenti della politica europea di immigrazione e asilo di ieri, oggi e probabilmente anche di domani. Le misure pensate per incrementare il sistema europeo di asilo sono quasi sempre rivolte a potenziare l'efficienza, l'efficacia delle procedure e ad aumentare l'uniformità di applicazione delle norme tra gli Stati membri. Molto raramente vengono ideate misure con il fine di innalzare il livello di tutela del diritto alla protezione internazionale nell'UE.

In conclusione, il nuovo patto sulla migrazione sull'asilo è un importante segno che l'UE si sta interrogando sulla modifica della propria gestione della politica estera e migratoria, ma deve essere visto come un punto di partenza, non come un punto di arrivo. Ci sono sicuramente segnali positivi, ma il ragionamento che guida questo patto è ancora troppo legato alla mentalità precedente e non affronta punti cruciali per la risoluzione dei problemi. La politica migratoria ed estera non potrà mai essere efficiente e garantire il rispetto dei diritti umani, di cui l'Europa si vanta di essere garante, se non sarà gestita a livello centrale e se continuerà a basarsi sulla volontà di cooperare dei singoli Stati.

Anna Comelli

KARLSRUHE E LA CORSA A OSTACOLI DEL PIANO DI RECUPERO

A poco più di un anno da quando, a causa della pandemia da covid-19, sono stati imposti i primi *lock-down* in tutta Europa, gli Stati Uniti hanno incanalato 4 mila miliardi di euro di fondi federali in stimoli fiscali anti-crisi, compresi pagamenti diretti alle famiglie. Si tratta di un intervento di molte volte superiore a quello dell'Unione europea, il cui Piano di recupero ha un bilancio di 750 miliardi di euro da spendere in tre anni, e non è ancora stato lanciato. Sommando diverse linee di credito (Banca Europea degli Investimenti, Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), Sostegno per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza (SURE), ecc.), l'impegno europeo ammonterebbe a 1,3 mila miliardi di euro.

Ciò detto, non bisogna dimenticare che il governo federale spende il 31% del PIL degli Stati Uniti, mentre l'UE amministra l'1% di quello europeo. L'impegno sopra citato non include quindi le spese anticrisi degli Stati membri – sostenute in realtà dalla BCE – che svolgono la parte del leone nello sforzo europeo... almeno per ora.

In ogni caso, anche se non è l'unico fattore (gli Stati Uniti non hanno mai bloccato la loro economia come si è fatto da questa parte dell'Atlantico, scelta che ha portato a conseguenze molto più gravi per la salute pubblica), tutte le previsioni indicano che la repubblica americana crescerà più velocemente e tornerà ai livelli di PIL pre-pandemia prima del Vecchio continente.

Ma allora, che cosa sta dietro a questa enorme differenza transatlantica nella risposta fiscale, dal momento che entrambi possono contrarre prestiti nella propria valuta (dato che sia il dollaro, sia l'euro sono valute di riserva internazionale), cosa che hanno fatto durante la crisi finanziaria del 2008?

La ragione è fondamentalmente storica e istituzionale, dal momento che lo sviluppo di un'Europa federale è a uno stadio molto più arretrato di quello degli Stati Uniti, unitamente alla forte influenza dell'ideologia liberale tedesca nella "costituzione economica" europea. A partire dalla loro costituzione nel 1787, quando si sono sbarazzati delle soluzioni confederali, gli Stati Uniti si sono avviati lungo un percorso inarrestabile di rafforzamento del sistema federale: nel 1790 il consolidamento del debito degli Stati proposto da Hamilton, nel 1908 la creazione dell'FBI, nel 1913 l'introduzione definitiva dell'imposta federale sul reddito e di una banca centrale, e, successivamente, il lancio di grandi programmi federali nel quadro del *New Deal* di Roosevelt (per tutti gli anni Trenta e Quaranta: investimenti in grandi progetti di infrastrutture per la ripresa dalla Grande depressione, l'introduzione della sicurezza sociale, i fondi di garanzia dei depositi, ecc.), la *Big Society* di Johnson (negli anni Sessanta: programmi di assistenza sanitaria per i poveri e gli anziani, *Medicaid* e *Medicare*, protezione dei diritti civili in tutto il paese, ecc.). Anche la Seconda guerra mondiale e la Guerra fredda hanno contribuito al rafforzamento dei poteri del governo centrale con l'ampliamento dell'esercito federale, la formazione del complesso militare-industriale e la creazione della CIA.

Sebbene il disastro della Seconda guerra mondiale sia stato precisamente il catalizzatore del progetto federale europeo (la dichiarazione Schuman è del 1950), in realtà non solo abbiamo iniziato questo viaggio più di un secolo e mezzo dopo quello statunitense, ma il processo

è stato guidato da un gruppo di nazioni con livelli di statualità, eredità storica e diversità notevolmente più alti delle 13 colonie americane del XVIII secolo. Da questo punto di vista, l'Unione europea, gradualmente e con un notevole sforzo per superare la resistenza dei suoi governi nazionali, si è dotata di diverse istituzioni federali chiave, come un parlamento eletto direttamente, con poteri legislativi, che nomina l'esecutivo (la Commissione); una corte le cui sentenze sono vincolanti; un quadro di cittadinanza europea in aggiunta a quelle nazionali; una moneta emessa dalla banca centrale, e diversi programmi di spesa condivisi (agricoltura, scambio di studenti, ricerca, infrastrutture, ecc.). La nostra Unione volontaria di Stati nazionali in corso di federalizzazione è senza dubbio un'enorme conquista storica, senza precedenti, che ha portato a più di 70 anni di pace e prosperità per gli europei, e non deve essere sottovalutata.

Tuttavia, è anche vero che l'UE non ha ancora un tesoro finanziato da tasse paneuropee che sia in grado di emettere obbligazioni federali – principalmente per affrontare crisi straordinarie come quella che stiamo vivendo ora, o programmi di welfare a livello continentale, per non parlare di agenzie al livello dell'FBI, o di forze armate europee. D'altra parte, il lancio dell'euro ha dovuto essere bilanciato dal Patto europeo di stabilità e crescita, che pone severi limiti al debito pubblico e al deficit e vieta alla BCE di finanziare gli Stati membri o l'Unione stessa. Tali vincoli non esistono nella Costituzione americana.

Per quanto riguarda la politica monetaria espansiva della BCE, essa è regolarmente criticata dagli euroscettici che influenzano l'opinione pubblica tedesca, e viene esaminata con la lente d'ingrandimento, in modo non sempre coerente con il diritto dell'Unione europea e con il suo primato, dal *Bundesverfassungsgericht*, la Corte costituzionale tedesca con sede a Karlsruhe. In effetti, essa ha emesso sentenze ambigue riguardo alla messa in comune della sovranità tedesca attraverso le riforme dei trattati, o semplicemente strane, per esempio nella sua posizione sul sistema elettorale del Parlamento europeo, che non ritiene "reale".

Non c'è dubbio che la questione della mutualizzazione del debito in uno spirito di solidarietà, attraverso mezzi monetari o fiscali, sia stata un tabù dal punto di vista territoriale, ideologico e istituzionale, almeno fino a quando è arrivato il colpo della pandemia, come dimostrato dalla perniciosa distinzione tra nazioni creditrici (del Nord, serie e risparmiatrici) e paesi debitori (del Sud, frivoli e spendaccioni). I programmi di acquisto del debito pubblico degli Stati membri da parte della BCE non sono formalmente destinati a mutualizzare il debito (questo

è vietato dal trattato di Lisbona), ma a trasferire più efficacemente le operazioni di politica monetaria. Diversi casi sono stati comunque già valutati a Karlsruhe con risultati più o meno soddisfacenti. Ciò detto, l'ultima sentenza della Corte costituzionale tedesca su questa materia, del 5 maggio 2020, è giunta ad ignorare la giurisprudenza della Corte di giustizia europea e ad imporre le condizioni di Karlsruhe al programma BCE. Sfortunatamente, fino ad oggi, la Commissione non ha intentato una causa contro la Germania presso la Corte di giustizia europea per aver violato il primato del diritto comunitario.

Per quanto riguarda la mutualizzazione del debito attraverso gli *eu-robond*, questa è stata rifiutata dalla Merkel al tempo della crisi dell'euro del 2010, quando è stato raggiunto un accordo su un'alternativa sotto forma di un meccanismo di prestito per salvare gli Stati membri in difficoltà (ESM) e di un progetto per costruire un'unione bancaria, che ancor oggi, dopo dieci anni, non include un sistema comune di assicurazione dei depositi. Il debito congiunto è stato parzialmente accettato dai governi dei paesi definiti "frugali" solo dopo dure contrattazioni e a certe condizioni, al fine di finanziare il Piano di recupero europeo per affrontare le ricadute economiche e sociali della pandemia. Di conseguenza, l'accordo del 21 luglio 2020 di distribuire 750 miliardi di euro di prestiti e di permettere trasferimenti per finanziare il debito comune da ripagare con future tasse paneuropee rappresenta una pietra miliare federale senza precedenti dal lancio dell'euro nel 1992.

Tuttavia, gli ostacoli politici e istituzionali all'approvazione e all'effettiva attuazione di questo accordo sono molto considerevoli, perché il trattato di Lisbona non regola esplicitamente l'emissione di debito o la sua relazione con il principio del pareggio di bilancio. Inoltre occorre l'unanimità per l'approvazione del bilancio pluriennale e per quella sulla definizione dei contributi che lo finanziano (quest'ultima richiede anche la ratifica di 27 parlamenti nazionali), dai quali dipende il Piano di recupero. I veti nazionali dovranno anche essere superati se saranno introdotte in futuro una *border tax* sul carbonio, una tassa sulle transazioni finanziarie o una tassa sul digitale – necessarie per rimborso del debito. Inutile dire che la federazione americana ha un grado di coesione nazionale che rende impossibile il dibattito creditore-debitore che vediamo in Europa, e per di più non richiede l'approvazione unanime dei suoi cinquanta Stati per le decisioni su prestiti e tasse. E' sufficiente un voto a maggioranza nelle due camere, sebbene, per certe decisioni, la vecchia usanza dell'ostruzionismo in Senato abbia alzato l'asticella (fino ad ora) nel 60% delle votazioni.

Tutti questi fattori spiegano perché, a più di un anno dalla diffusione della pandemia in Europa, il Piano non sia ancora utilizzabile (tranne qualche anticipazione, tenendo conto che la scadenza per la presentazione dei piani nazionali di spesa dei fondi è il 30 aprile). C'è il rischio che il Piano non venga attuato fino al 2022 o forse mai nel peggiore dei casi, visto il nuovo ricorso presentato alla Corte costituzionale tedesca. Per la cronaca, il Piano è stato inizialmente concepito, dal punto di vista concettuale, nel marzo 2020, con l'approvazione da parte del Parlamento europeo, in aprile e maggio, di due risoluzioni chiave, significativamente influenzate dalle proposte spagnole, franco-tedesche e della Commissione. Le resistenze alla mutualizzazione del debito opposte dai governi di Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia sono state superate a luglio in cambio di una riduzione del bilancio ordinario, di un aumento dei rimborsi dei loro contributi e di alcuni poteri di intervento sui pagamenti degli Stati membri. Il veto dell'Ungheria e della Polonia – entrambe insoddisfatte del collegamento dell'assistenza finanziaria europea al rispetto dei principi dello Stato di diritto all'interno degli Stati membri – è stato superato a dicembre in cambio di un impegno politico della Commissione a non applicare tale meccanismo fino alla sentenza della Corte di giustizia europea sulla sua conformità al trattato (di per sé, una mossa che ha tutta l'aria di essere estremamente incostituzionale). Da allora, all'inizio della primavera del 2021 e in aggiunta alle difficoltà incontrate nell'attuazione della strategia dell'UE sui vaccini, mancavano 14 ratifiche nazionali. Tra queste, quella della Germania, bloccata in via precauzionale da Karlsruhe in seguito ad una nuova causa che mette in dubbio che il Piano rispetti la Costituzione tedesca e persino i trattati europei. A brevissimo termine, questa misura precauzionale è senza conseguenze perché, purtroppo, molti altri Stati membri devono ancora ratificare i contributi al bilancio pluriennale e non è previsto che ciò avvenga prima della fine di giugno. In ogni caso, però, è molto preoccupante che la Corte costituzionale tedesca non approvi rapidamente il Piano; come è successo in casi simili del passato, ad esempio nel 2012 – come ci ha ricordato Pablo Suanzes nel suo articolo su *El Mundo* del 26 marzo –, quando fu creato il Meccanismo europeo di stabilità. C'è, tuttavia, un altro possibile scenario che non può essere escluso: che Karlsruhe interroghi la Corte di giustizia europea sulla costituzionalità del Piano rispetto ai trattati, continuando a bloccare la ratifica della Germania, decisione che sembra debba essere riconsiderata entro tre mesi. In quest'ultimo caso, qualora la misura precauzionale non venisse revocata mentre la domanda di pro-

nuncia pregiudiziale viene sottoposta alla Corte di giustizia europea e la questione viene esaminata a fondo, il processo potrebbe durare anni. Questo rappresenterebbe un colpo mortale per il Piano di recupero e aprirebbe la via alla minaccia che la Corte costituzionale tedesca ignori ancora una volta la Corte di giustizia europea e concluda che il Piano viola il diritto comunitario.

Quindi, che cosa si può fare a questo proposito? Sarebbe politicamente opportuno accelerare l'approvazione delle 13 ratifiche dei contributi al bilancio pluriennale ancora in sospeso. Idealmente, la Commissione dovrebbe lanciare una prima emissione di debito per essere in grado di iniziare ad attuare il Piano entro quest'anno (2021), rafforzando la fiducia nella possibilità di ripresa. Tuttavia, il regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che fornisce la base giuridica per questa operazione, collega esplicitamente la raccolta di fondi alla previa adozione della decisione sui contributi al bilancio (nota come decisione sulle risorse proprie dell'Unione), che non è ancora in vigore a causa delle ratifiche nazionali in sospeso, tra cui, fino a chissà quando, quella della Germania. In realtà – come ho sostenuto in altri articoli (vedi *Recovery Plan for Europe: how to circumvent the Hungary and Poland veto* su *Sistema Digital* del 19 novembre 2020), dopo il veto ungherese-polacco di dicembre – non è mai stato indispensabile legare l'emissione del debito, sulla base dell'articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'UE (che non richiede unanimità o ratifiche nazionali), al bilancio pluriennale e ai relativi contributi, purché ci siano garanzie che si possa elaborare un piano di rimborso del debito compatibile con il tetto di spesa, qualunque esso sia. Questa opzione è messa in discussione da alcuni osservatori e, se adottata, sarebbe molto probabilmente contestata dalla Corte costituzionale tedesca o dalla Corte di giustizia europea. Tuttavia, in linea di principio, non impedirebbe l'attuazione del Piano: Karlsruhe non avrebbe a disposizione una ratifica nazionale da bloccare e la Corte di giustizia europea non è nota per abusare delle misure precauzionali. Tuttavia, se Karlsruhe non dissipa rapidamente i dubbi sulla ratifica tedesca, al fine di poter procedere con urgenza all'emissione di *eurobond*, necessari alla sopravvivenza del Piano, bisogna prendere in seria considerazione l'alternativa di un nuovo regolamento *ad hoc* basato sulla suddetta ipotesi. In tal caso, sarà necessario continuare a fare affidamento per tutto alla spesa nazionale indirettamente finanziata dalla BCE, cioè alla mutualizzazione monetaria, vista l'impossibilità di innescare la mutualizzazione del debito.

A medio termine è assolutamente necessario che il primato del di-

ritto dell'UE – contestato dalla Corte costituzionale tedesca nella sua sentenza del maggio 2020 – sia riaffermato attraverso un'azione di infrazione portata davanti alla Corte di giustizia europea, iniziativa che può essere presa solo dalla Commissione, e che la Costituzione tedesca sia sottoposta a revisione. Inoltre, con l'inizio della Conferenza sul futuro dell'Europa, è fondamentale iniziare a lavorare sulla riforma del trattato di Lisbona per eliminare i requisiti dell'unanimità e delle ratifiche parlamentari nazionali per alcune questioni, perché non possiamo continuare ad essere sottoposti a questo tipo di andirivieni giudiziario e politico nazionale. È anche necessario introdurre certezza giuridica e coerenza nel trattato per quanto riguarda le decisioni sul debito e sul suo rimborso; rivedere le caratteristiche pro-cicliche del Patto di stabilità e crescita, includendo la possibilità che la BCE finanzi almeno l'Unione in circostanze eccezionali; e dare a questa nascente unione finanziaria e fiscale piena legittimità democratica, dato che il Parlamento europeo è escluso dalle decisioni sull'adozione dell'emissione del debito e delle corrispondenti tasse paneuropee. Accanto alle quattro libertà del mercato unico, potrebbe anche essere incluso un pilastro ambientale e sociale. Per l'Europa, questo programma costituirebbe il grande salto federale ancora da compiere.

Aprile 2021

Domènec Ruiz Devesa

Interventi

Per una politica europea di unificazione mondiale

1. I concetti di “fortuna” e di “virtù” di Machiavelli e il loro intervento nel processo europeo dato l’equilibrio internazionale postbellico.

Per impostare una strategia adeguata di uscita dalla crisi dell’ordine internazionale occorre fare riferimento ai concetti di “fortuna” e di “virtù” già richiamati da Machiavelli nel capitolo 25 de *Il Principe*, verificare il loro intervento nel processo di costruzione europea e valutare quali fattori possono portare a configurare un nuovo ordine internazionale fondato sulla pace e sull’emergenza ambientale.

Se si riflette sull’avvio del processo europeo, occorre riconoscere, nella sua genesi, la presenza sia della “fortuna” che della “virtù” indicate da Machiavelli. Infatti la “fortuna”, dopo le due devastanti guerre mondiali dello scorso secolo, era espressa dalla affermazione della divisione bipolare del potere mondiale. La virtù, a sua volta, si manifestò con la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 e con la rivendicazione democratica del processo, espressa da Spinelli e dal Movimento federalista europeo, da lui fondato. La divisione mondiale bipolare poggiava, dato l’esito della Seconda Guerra mondiale, sulle ragioni di Stato delle due grandi potenze vincitrici (USA e URSS) e soprattutto sulle dilaganti forze dell’industrializzazione per cui con la seconda rivoluzione industriale, nel corso del XIX secolo (elettricità, chimica, motore a combustione interna e, soprattutto, tecnologie della produzione di massa) era entrato in crisi il modello di sviluppo del sistema europeo

delle potenze nazionali con l'affermazione delle economie extraeuropee di dimensione continentale.

Gli USA e l'URSS divennero protagonisti della divisione bipolare mondiale dopo la II Guerra mondiale, con una differenza di fondo che condizionerà le rispettive ragioni di Stato. Gli USA avevano iniziato a industrializzarsi nel corso del XIX secolo e avevano bisogno di esportare una parte della loro produzione non assorbibile dal mercato interno; l'URSS, al contrario, era l'erede dell'Impero zarista che aveva avviato la propria industrializzazione solo agli inizi del secolo XX, dopo la sconfitta subita dal Giappone nel 1905.

2. *La Ragion di Stato dell'URSS.*

Lo stalinismo, dietro il velo ideologico della costruzione del socialismo, in realtà, portava avanti, a ritmo accelerato, con i piani quinquennali, un processo di industrializzazione militare a fini difensivi, sottolineando la continuità con le strategie di sviluppo (fondate sull'imperativo del passaggio da un'economia prevalentemente agricola a un'economia industriale) dei ministri zaristi Stolypin e Witte, al potere dopo la sconfitta subita ad opera del Giappone nel 1905.

Tuttavia, il problema dell'industrializzazione dell'URSS rimase al centro della ragion di Stato moscovita, come fu evidenziato dallo scontro tra Stalin e Trozkiĵ sulla scelta tra il consolidamento della rivoluzione socialista in un solo paese, ovvero l'industrializzazione dell'URSS, e la diffusione mondiale della rivoluzione, che, a ragione, avrebbe esposto l'URSS alle reazioni del capitalismo mondiale.

Il Giappone, primo tra le potenze non europee, aveva compreso le ragioni e la forza del colonialismo occidentale (individuati, al tempo, nell'industrializzazione, nella ristrettezza dei mercati nazionali, nella necessità di vasti mercati protetti: il cosiddetto "spazio vitale") e aveva avviato la propria industrializzazione ai fini della propria indipendenza e della sua possibile espansione in Asia orientale per disporre di un ampio mercato protetto e accedere alle materie prime necessarie per la propria economia. Il Giappone seguiva, in questo, il modello di sviluppo economico, diretto dallo Stato, della Germania guglielmina. La sua lezione fece scuola nell'Impero zarista, ma il ritardo dei progetti di industrializzazione, gli ostacoli politici interni alle necessarie riforme e la partecipazione alla I Guerra mondiale, non riuscirono a impedire la rivoluzione del 1917. Infatti la sconfitta zarista del 1905, ad opera del Giappone, è stata sempre sottovalutata in Occidente, ma non a Mosca, dove nel 1939, dopo l'attacco giapponese e del Manciuokuò, la Manciu-

ria allora controllata dai giapponesi, alla Mongolia, i sovietici insistettero con la Germania nazista per stipulare il patto Molotov-Ribbentrop il 23 agosto 1939 che assicurava la pace ad occidente e altri vantaggi per Mosca.

Oltre che rimandare lo scontro con la Germania, il patto assicurava all'URSS molti vantaggi territoriali (la spartizione della Polonia, i Paesi Baltici, la Moldavia, la Bessarabia), conquiste poi mantenute dopo la II Guerra mondiale. La Germania riceveva in cambio forniture di materie prime e di alimentari per essa essenziali per sostenere il confronto con il Regno Unito. Nel 1941, poi la Germania attaccò l'URSS poiché le forniture sovietiche erano state volutamente ridotte da Mosca e Hitler riteneva di poter risolvere il conflitto in breve tempo, sbagliando di grosso, e senza coordinarsi con il Giappone. Il conflitto mongolo-giapponese terminò con la vittoria sovietica del generale Zukov (poi vittorioso a Berlino) che accerchiò, con i carri armati, la sesta armata giapponese, costringendola alla resa. I giapponesi, dopo la sconfitta, già impegnati in Cina, preferirono attaccare il sud-est asiatico e l'Indonesia, poco difesi, per accedere alle risorse petrolifere dell'area.

La vittoria giapponese del 1905 sull'impero zarista e quella sovietica del 1939, che arrestò l'espansionismo giapponese in Asia centro-settentrionale, sono fatti poco considerati in occidente, ma sono decisivi per capire lo svolgimento e l'esito della II Guerra mondiale. L'URSS ha potuto resistere all'invasione tedesca e vincere la guerra, perché non era impegnata contro il Giappone. Non bisogna dimenticare il ruolo avuto dalla spia tedesca, ma comunista, a Tokio, il famigerato agente Richard Sorge, che informò Stalin che il Giappone non avrebbe attaccato, permettendo a Stalin di ritirare in tempo truppe dalla Siberia per evitare la caduta di Mosca a dicembre 1941.

3. *La Ragion di Stato USA.*

In questo quadro evolutivo extraeuropeo, gli Stati Uniti svilupparono una ragion di Stato rivolta ad egemonizzare i mercati internazionali e assicurare il loro libero accesso. Questa scelta, già formulata agli inizi del secolo XX, poté materializzarsi solo successivamente con la II Guerra mondiale, dopo che l'amministrazione Roosevelt, con il *New Deal* e il rafforzamento del governo federale, aveva posto le basi per il rilancio della politica internazionale del paese. La manifestazione palese della nuova politica internazionale degli Stati Uniti si trova, infat-

ti, nella Carta atlantica¹. Il documento concordato il 14 agosto 1941 dal presidente USA Franklin D. Roosevelt con il premier inglese Winston Churchill, il quale aveva bisogno dell'aiuto americano per resistere all'offensiva nazista. Nella Carta atlantica vennero poste le basi per la costruzione di un ordine internazionale liberoscambista postbellico fondato sul libero accesso di tutti i paesi al mercato internazionale. Ovviamente ciò significava la fine del colonialismo, che era stato alla base della crisi degli anni Trenta negli Stati Uniti d'America e nel mondo, a causa della introduzione da parte di Londra, ormai potenza in declino, della tariffa imperiale, fortemente protezionista dei commerci all'interno dell'Impero britannico e all'origine della diffusione mondiale dell'involuzione protezionistica, che limitava l'accesso USA ai principali mercati mondiali².

La Carta Atlantica costituì poi la base per la Dichiarazione di San Francisco che portò alla nascita dell'ONU. Il disegno USA, di organizzare la sicurezza e l'economia mondiale sulla base delle proprie necessità, fu poi completato nel 1944 dalla Conferenza di Bretton Woods, che pose le basi per il regime monetario internazionale, ancorato al dollaro, e nel 1947 dalla Conferenza dell'Avana che portò alla costituzione del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e quindi al processo mondiale di liberalizzazione degli scambi. Va a questo punto sottolineato che gli Stati Uniti d'America, al tempo, posero le basi per la costruzione delle prime istituzioni di governo mondiale sovranazionale: ONU, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale.

4. *La divisione bipolare del mondo.*

Il disegno USA di egemonizzare l'economia mondiale, cozzava necessariamente con la ragion di Stato dell'URSS. L'URSS, nel secondo dopoguerra, aveva l'obiettivo primario di ricostruire il proprio apparato industriale, andato ampiamente distrutto dall'invasione nazista, e di condurre a termine, e in sicurezza, il proprio processo di industrializzazione militare interrotto dalla guerra. Mosca non poteva condividere l'apertura al commercio internazionale che avrebbe comportato una sua dipendenza da Washington. Ciò spiega l'obiettivo sovietico

¹ <https://www.lasecondaguerramondiale.com/la-carta-atlantica.html>.

² L'Inghilterra degli anni Trenta riprendeva le tematiche della "tariff reform campaign" di J. Chamberlain. Nell'estate 1932 si tenne la Conferenza economica imperiale di Ottawa, che deliberò l'introduzione di una tariffa doganale protettiva e un regime di preferenza doganale a favore dei Dominions britannici. Vennero anche introdotti controlli sulle esportazioni di capitali, da cui conseguì una caduta del livello del commercio internazionale, Cfr. https://en.wikipedia.org/wiki/British_Empire_Economic_Conference.

di isolarsi e di portare il più lontano possibile da Mosca i confini della propria sfera egemonica, realizzata a caro prezzo con la vittoria sulla Germania nazista, istaurando nell'Europa centro-orientale una cintura di regimi satelliti strettamente controllati, organizzati poi nel Patto di Varsavia (la cortina di ferro), e, sul piano interno, realizzando una rigida repressione del dissenso.

Le relazioni USA-URSS, a conclusione della II Guerra mondiale, pertanto, non potevano che essere conflittuali. Da parte sovietica, pur essendo al tempo coscienti del monopolio atomico degli Stati Uniti, furono fatti dei tentativi per espandere la propria sfera di influenza, per eliminare la presenza occidentale a Berlino e sondare il livello della risposta statunitense (vedi il blocco delle comunicazioni terrestri occidentali con Berlino ovest), al quale rispose la mobilitazione logistica USA (ponte aereo di rifornimenti) che aggirò il blocco terrestre senza ricorrere ad interventi militari. A seguito della mobilitazione USA, l'URSS si rese conto che, in un eventuale conflitto diretto, gli USA, al di là del loro monopolio atomico, avrebbero avuto una maggiore capacità di resistenza. Ma anche da parte americana si volle evitare uno scontro militare diretto a ridosso della conclusione del secondo conflitto mondiale, che, per la stanchezza delle popolazioni, non avrebbe trovato sufficiente supporto popolare negli USA e all'interno della propria sfera di influenza, ancora poco consolidata, data la guerra civile in corso in Grecia e la presenza di un forte partito comunista in Italia. Tuttavia, la risposta statunitense si concretizzò in modo evolutivo con la costituzione dell'Alleanza Atlantica (e della NATO) e con il lancio del piano Marshall. Entrambe le iniziative erano dirette a consolidare la sfera di influenza statunitense e furono alla base del nuovo corso della storia europea, fondato sulla indotta e necessaria riconciliazione franco-tedesca, sotto l'ombrello protettivo statunitense, e sull'avvio successivo del processo di costruzione europea.

5. L'assestamento dopo la II Guerra mondiale, l'indipendenza della Cina e la distensione.

La guerra in Corea, rivolta a eliminare la presenza statunitense sulla terraferma asiatica, per l'URSS una minaccia costante, e a sondare il livello di risposta americana in estremo oriente, e la conquista maoista del potere in Cina appartengono, più propriamente, alla fase di assestamento che seguì la II Guerra mondiale, anche se al tempo furono interpretati in occidente come tentativi di espansione del comunismo. In realtà, la vittoria nel 1949 di Mao Tse dong sulle forze di Chiang Kai shek non può

essere considerata pienamente una espansione del comunismo. Nel 1949, la Cina riconquistò la propria indipendenza dalle influenze straniere, ponendo fine a quello che i cinesi chiamano “il secolo della vergogna”, 100 anni di ripetuti tentativi coloniali occidentali (compresa la guerra dell’oppio). In verità la vittoria di Mao non fu la vittoria del comunismo sulla democrazia, in quanto il generale Chiang Kai shek era un autocrate sostenuto dagli americani, quindi portatore di una soluzione coloniale. Inoltre, non tutti i seguaci di Mao erano comunisti, come Chou En lai, per anni primo ministro della Repubblica popolare cinese e Lin Piao, poi annoverato nella “banda dei quattro” dopo la Rivoluzione culturale maoista. Questi personaggi erano dei nazionalisti, sostenitori dell’indipendenza cinese dalle influenze straniere, che si erano alleati a Mao durante il suo confronto con Chiang Kai shek e la resistenza all’invasione giapponese. In ogni modo la Rivoluzione culturale rappresentò il canto del cigno del disastroso comunismo maoista che aveva solo peggiorato le condizioni di sviluppo del paese. Morto Mao nel 1976, nel 1978 il suo successore Deng Xiaoping avviò le riforme che in meno di cinquant’anni hanno permesso alla Cina di diventare la seconda potenza economica mondiale, e in un futuro ormai prossimo, la prima potenza per livello di PIL.

Acquistata nel 1950 la parità atomica da parte dell’URSS, le due grandi potenze si aprirono alla distensione, organizzando tacitamente le regole del gioco della “Guerra fredda” nel quadro dell’equilibrio nucleare mondiale e nel rispetto delle reciproche sfere di influenza, (Vedi la rimozione statunitense nel 1951 del generale Mac Arthur dal comando delle forze in Corea – sembra che volesse usare l’arma atomica e attaccare la Cina, con il rischio di accendere un conflitto atomico con l’Unione Sovietica – e vedi, inoltre, nel 1956 il mancato intervento occidentale nella rivolta ungherese e l’ingiunzione di Washington a Francia e Regno Unito di ritirarsi dopo il loro intervento a Suez, che può essere considerato il segnale della fine del colonialismo). Ai margini della divisione bipolare del mondo si sviluppò il movimento degli “Stati non allineati”, guidato dalla Jugoslavia di Tito, dall’Egitto di Nasser, dall’India di Nehru, e dall’Indonesia di Sukarno. Tuttavia questo movimento non incise sul quadro di potere mondiale e progressivamente scomparve con la morte dei suoi protagonisti e l’avvento del processo di decolonizzazione. A causa della decolonizzazione, negli anni Sessanta del secolo sorso, si aprì un nuovo teatro di confronto bipolare in Africa e in Asia a seguito del tentativo delle due grandi potenze di attrarre nella propria area di influenza i nuovi Stati che accedevano all’indipendenza.

6. *L'avvio del processo europeo.*

Ora se la pressione dell'URSS sull'Europa occidentale, lo scoppio della guerra in Corea e la conquista maoista del potere in Cina, posero il problema della ricostruzione dell'apparato industriale tedesco-occidentale per organizzare una barriera contro le pressioni espansionistiche comuniste, e possono costituire i fattori della "fortuna" machiavellica che ha permesso l'avvio del processo di costruzione europea, va aggiunto che tale processo non si sarebbe avviato senza la "virtù" della proposta Monnet-Schuman di realizzare la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), quale primo passo del processo di costruzione europea. Allo stesso modo, alcuni anni dopo, non sarebbe nata la Comunità economica europea (Mercato europeo comune e, quindi, disporre delle risorse da destinare alla costruzione del suo armamento nucleare (da un lato) e al bisogno della Germania occidentale (dall'altro lato) di ancorarsi, per la sua ricostruzione economica, politica e morale, dopo l'esperienza nazista, al sistema di alleanze democratiche occidentali (riconciliazione franco-tedesca sotto l'ombrello NATO, convergenza delle ragioni di Stato e affermazione dell'asse franco tedesco come motore del processo europeo).

Occorre a questo punto aggiungere un elemento importante che ha segnato un fattore decisivo di svolta nell'avanzamento del processo inceppatosi per la crisi valutaria della fine degli anni sessanta, che ha permesso il rilancio europeo dopo la crisi petrolifera del 1972, e costituisce ancora oggi un fattore di spinta del processo di costruzione europea in presenza della crisi generata dalla pandemia Covid-19. Si tratta della rivendicazione democratica per l'avanzamento del processo europeo introdotta da Spinelli con il suo *Manifesto di Ventotene* (*Manifesto per l'Europa libera e unita*) e la fondazione del Movimento federalista europeo. Infatti, il processo di costruzione europea, entrato in stasi dopo il completamento del Mercato comune e la crisi del dollaro, alla fine degli anni sessanta, si sbloccò nel dicembre 1975, con la decisione, presa al vertice di Roma, sull'elezione diretta del Parlamento europeo (PE). Va ricordato che nel 1967 il MFE aveva lanciato in Italia l'"Iniziativa legislativa popolare per l'elezione diretta della delegazione italiana all'Assemblea parlamentare europea" (questo il nome all'epoca del Parlamento europeo). L'iniziativa italiana trovò seguito in iniziative parlamentari in Francia (ad opera di Mitterrand) e in Belgio. Oggi, a oltre quaranta anni dalla prima elezione diretta del Parlamento europeo, quindi della prima esperienza di democrazia sovranazionale, è significativo che la Commissione europea si coordini

con il Parlamento di Strasburgo per sostenere i suoi piani di governo dell'economia rivolti a superare la crisi economica e sanitaria del Covid-19 (Vedi intervento al PE del 27 maggio 2020 della Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, per la presentazione del nuovo Quadro finanziario Pluriennale 2021-2028 e del piano di rinascita "*Next Generation EU*", sostenuto da emissioni di debito pubblico a carico delle istituzioni europee per 750 miliardi di euro). Ciò significa che il quadro istituzionale europeo sta assumendo, all'interno, una connotazione sovranazionale federale capace di influire, all'esterno, sulle vicende mondiali, come avvenne negli anni Settanta del secolo scorso.

Infatti, dopo il vertice di Roma del 1975, queste spinte si manifestarono immediatamente. Si aprì una stagione di grandi avanzamenti istituzionali e politici, vedi l'iniziativa Spinelli (eletto nel 1979 al Parlamento europeo) sul Trattato costituzionale, la ratifica dell'Atto unico europeo (che introdusse il voto a maggioranza per il completamento del mercato unico), il rilancio del processo di unificazione monetaria dell'Europa, grazie all'iniziativa del presidente francese Giscard d'Estaing e del cancelliere tedesco Schmidt per la creazione dello SME al fine di rinsaldare i legami tra le monete europee, essenziali per il funzionamento del mercato unico europeo che si voleva completare nel 1992, e sottrarle, in tal modo, alle influenze dei comportamenti erratici del dollaro USA. Infatti, alle spinte svalutative del dollaro USA del tempo, dovute al finanziamento monetario della loro guerra in Vietnam, rispondeva una rivalutazione competitiva del *Deutsche Mark* e una svalutazione altrettanto competitiva del Franco francese e della Lira italiana, con la conseguente alterazione delle ragioni di scambio nel Mercato comune europeo.

L'attrazione che il processo europeo ebbe sulle forze democratiche di opposizione nei paesi dell'Europa centro orientale (satelliti dell'URSS), alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, pose le premesse per la caduta del muro di Berlino, per la riunificazione tedesca, per la nascita dell'Unione europea (Trattato di Maastricht), per la nascita dell'euro e dell'Unione monetaria europea (UEM), per lo scioglimento dell'Unione Sovietica e per l'allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa centro-orientale, già appartenenti al Patto di Varsavia. Queste considerazioni permettono di porre in secondo piano, tra le cause della crisi sovietica, la pressione su Mosca del riarmo statunitense promosso dal Presidente USA Donald Reagan. Senza il processo europeo, che indicava la costruzione di un nuovo ordine

internazionale, fondato su rapporti internazionali pacifici condivisi, l'URSS avrebbe reagito al riarmo americano con un ritorno allo stalinismo, opzione realmente considerata al Cremlino prima dell'avvento al potere di Michail Gorbacev, che invece fu portatore del progetto della "Casa comune" europea. Va ricordato che all'epoca, il premio Nobel russo Andrej Sacharov affermò che l'Unione europea era "il motore e il modello dell'unificazione mondiale".

7. Le nuove opportunità di sviluppo europeo e mondiale; la fortuna e la virtù necessarie.

Le nuove opportunità di sviluppo europeo sono offerte dal piano *Next Generation EU*, presentato al Parlamento europeo il 27 maggio 2020 dalla presidente della Commissione europea, e approvato dal Consiglio europeo, riunito a Bruxelles, dal 17 al 21 luglio. La "fortuna", in senso machiavellico, nelle presenti circostanze che sottolineano la raggiunta interdipendenza mondiale, è rappresentata dall'emergenza climatica e da quella sanitaria, espressa dalla pandemia Covid-19. La "virtù", a sua volta, è data dalle proposte della Presidente della Commissione che rafforzano l'impegno europeo per superare la crisi Covid 19 e quella ambientale e invitano a concepire una svolta nelle relazioni esterne UE (ruolo mondiale geopolitico dell'UE) e per il suo sviluppo interno (affermazione di poteri di governo federali in ambito UE).

La svolta nelle relazioni esterne dell'UE è ravvisabile nella gestione del prelievo alle frontiere sul contenuto di carbonio delle merci importate nell'UE (*carbon tax*). Sul punto valgono le osservazioni dell'economista anglo-americano Kenneth Rogoff³, il quale argomenta che nei paesi in sviluppo le centrali termoelettriche hanno attualmente un'età media di 12 anni, su una durata media di 50 anni, evidenziando un costo elevato per la loro conversione energetica imposta dalla politica UE (introduzione della *carbon tax* penalizzante le loro esportazioni verso l'UE). Se l'UE devolvesse, in tutto o significativamente, il gettito della sua "*carbon tax*" a beneficio della conversione energetica dei paesi in sviluppo acquisterebbe una posizione di leadership mondiale per la fondazione di un nuovo ordine mondiale "ambientale", con la stessa influenza mondiale che ebbe la Carta Atlantica.

Pertanto, sarà decisiva la posizione del Parlamento europeo sul progetto presentato dalla Commissione. Infine, va anche considerato che

³ Cfr: Kenneth Rogoff, *A Fairer Way to Help Developing Economies Decarbonize*, Project Syndicate, 6 Jan. 2021, <https://www.project-syndicate.org/commentary/developing-economies-decarbonization-taxes-financial-aid-by-kenneth-rogoff-2021-01>.

anche il piano europeo di rilancio dell'economia *Next generation UE* può diventare un modello mondiale di gestione della crisi economica mondiale generata dalla pandemia Covid-19 e della conversione ambientale, poiché molti Stati nel mondo potrebbero essere colpiti dalle devastanti e diffuse conseguenze economiche, generate da entrambe.

Per superare le dette sfide, è necessaria la cooperazione tra Cina, USA e UE per attivare le possibilità di intervento anche del Fondo Monetario Internazionale (FMI), con emissione di prestiti in DSP (Diritti Speciali di Prelievo) a favore dei paesi in crisi, valorizzando, in tal modo, e attualizzando il ruolo dell'istituzione monetaria mondiale creata nel 1944 a Bretton Woods. Ma è assolutamente necessaria, a tal fine, l'unificazione delle quote dei paesi euro presso il FMI e l'indipendenza strategica internazionale dell'UE per modificare i rapporti di forza internazionali e i regolamenti del Fondo. L'UE, alleata con l'Unione euroasiatica e l'Unione africana, può assolutamente condurre un'iniziativa di mediazione tra USA e Cina, per la creazione di nuove istituzioni e strumenti di Governo mondiale, per la trasformazione del FMI in uno strumento di governo dell'economia mondiale.

In questo quadro, che certamente condiziona i lavori della "Conferenza sul futuro dell'Europa", e le conseguenti riforme istituzionali, diventerà di primaria importanza la mobilitazione dell'Italia a favore di nuovi rapporti nel Mediterraneo, rivalutando l'iniziativa dell'UPM, e sostenendo attivamente la cooperazione tra l'Unione Europea e l'Unione africana. Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro possono diventare protagoniste di un rilancio mediterraneo, e specificatamente del Mezzogiorno, qualora gestissero piani coordinati di sviluppo per migliorare le relazioni con il Medio Oriente e l'Africa. Ma non solo. Potrebbero addirittura essere protagoniste di una coraggiosa iniziativa di costruzione delle nuove istituzioni di governo mondiale, a iniziare dalla moneta e dal credito.

Alfonso Sabatino

I documenti

ABOLIRE IL DIRITTO DI VETO. LA RIFORMA DEL SISTEMA DI VOTO NEL CONSIGLIO E NEL CONSIGLIO EUROPEO*

La necessità di superare il potere di veto da parte di singoli Stati membri estendendo il voto a maggioranza a tutti i settori di competenza dell'Unione europea è sicuramente una questione centrale nel dibattito sul futuro del processo di integrazione europea. L'abbandono dell'unanimità nei settori nei quali essa è tuttora applicata e la sua sostituzione con decisioni a maggioranza qualificata è, infatti, una delle riforme indispensabili per l'emancipazione dell'Unione europea dal controllo che gli Stati membri tuttora esercitano sul suo funzionamento e quindi per la sua trasformazione in una federazione. Tuttavia, è importante sottolineare che la sola riforma del sistema di voto all'interno degli organi che rappresentano direttamente gli Stati non è sufficiente alla creazione di un'Unione federale, perché essa dovrebbe accompagnarsi a passi ulteriori.

L'unanimità come metodo di decisione nei settori che toccano il cuore della sovranità statale.

L'unanimità costituisce ancor oggi il metodo di votazione utilizzato in alcuni settori cruciali per il funzionamento dell'Unione. Se è vero, infatti, che dalla creazione della Comunità Economica Europea ad oggi le ipotesi di decisione all'unanimità nel Consiglio sono notevolmente diminuite, soppiantate da decisioni a maggioranza qualificata, non va dimenticato che nei due settori che costituiscono il nocciolo duro della

* Documento preparato a sostegno della campagna del Movimento federalista europeo in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa.

sovranità, un consenso unanime degli Stati in seno al Consiglio (o al Consiglio europeo) è sempre richiesto. Si tratta della fiscalità (l'ammontare del bilancio dell'Unione e la natura ed entità delle risorse che lo finanziano sono decisi dal Consiglio all'unanimità e tale decisione deve poi essere ratificata da tutti gli Stati membri; come pure l'unanimità è richiesta per l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale) e della politica estera e di difesa (nel quale ogni decisione è presa dal Consiglio o dal Consiglio europeo con il consenso unanime di tutti gli Stati). La necessità di un accordo unanime in seno agli organi europei che rappresentano i governi relativamente a questi due settori risulta poi ulteriormente rafforzata da alcune altre disposizioni che rendono evidente come fosse ferma intenzione degli Stati mantenere nelle loro mani il controllo delle competenze che definiscono la sovranità statale.

Innanzitutto, in entrambi i casi non solo è richiesta una decisione unanime del Consiglio, bensì il Parlamento europeo è quasi totalmente escluso dalla presa di decisione. Nel caso della decisione sulle risorse proprie, infatti, esso viene solo consultato, e lo stesso vale nel settore della politica estera e di sicurezza comune. In tale ultimo settore, peraltro, l'art. 31 TUE prevede espressamente che non si possano adottare atti legislativi, escludendo in questo modo che si possa prevedere l'adozione di decisioni con una procedura (quella legislativa ordinaria) che ponga su un piede di parità Parlamento europeo e Consiglio.

Inoltre, se è vero che i Trattati prevedono – sia in alcune disposizioni specifiche, sia in generale nell'art. 48 TUE – le cosiddette clausole passerella, e cioè la possibilità che il Consiglio europeo (o nelle ipotesi specifiche il Consiglio) consenta, all'unanimità, che in un determinato settore il Consiglio non decida più all'unanimità, bensì a maggioranza qualificata (o si passi da una procedura legislativa speciale a una procedura legislativa ordinaria), non va dimenticato che il trattato vieta espressamente che tali passerelle si applichino nel caso di decisioni “che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa” o alle ipotesi di cui agli artt. 311, commi 3 e 4, e 312, comma 1, par. 2, TFUE (decisione sulle risorse proprie e approvazione del Quadro finanziario pluriennale).

Al di là del fatto che tali passerelle, anche nei settori nei quali sarebbero possibili, non sono mai state applicate, l'espressa previsione dell'impossibilità di farne uso nei due settori che costituiscono il nucleo della sovranità statale non è casuale, bensì risponde appieno alla logica del metodo comunitario e alle caratteristiche di fondo del processo di integrazione così come concepito fin dalla creazione della CEE.

Il successo del metodo comunitario nella creazione del Mercato unico e i suoi limiti.

In effetti, fin dalla creazione della Comunità Economica Europea, il processo di integrazione si è fondato sull'idea di creare forme di cooperazione sempre più stretta tra Stati sovrani e di esercizio in comune di funzioni statali in alternativa al trasferimento di alcune di queste a livello europeo. Per quanto l'evoluzione del processo di integrazione abbia con ogni probabilità superato le aspettative degli stessi Padri Fondatori in termini di rafforzamento dei legami e dell'interdipendenza tra gli Stati membri, tali caratteristiche si sono mantenute inalterate nell'Unione europea, proprio perché specifiche del patto fondativo sulla base del quale il processo di integrazione si è sviluppato. La struttura dell'Unione europea è infatti acfala, nel senso che si tratta di un'organizzazione concepita espressamente come priva di un governo, cioè di un potere superiore agli Stati in grado di assumere decisioni politiche, ed è fondata esclusivamente su forme di *governance*, ossia forme di esercizio in comune di sovranità statali.

Si tratta di un meccanismo che ha funzionato particolarmente bene per la creazione di un mercato comune, dato il particolare tipo di intervento di natura tecnica e amministrativa necessario in questo settore. In questo campo, per quanto l'Unione europea non disponga di un apparato amministrativo proprio sul territorio degli Stati membri, e dunque in ultima analisi l'esecuzione delle disposizioni dell'Unione dipenda dall'attività delle amministrazioni degli Stati membri, il metodo comunitario ha esplicito tutte le proprie potenzialità: un Parlamento europeo co-legislatore insieme al Consiglio, e dunque limitazione delle ipotesi di decisione all'unanimità, atti – quali i regolamenti – direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri, un controllo giurisdizionale pieno da parte della Corte di giustizia. Si tratta di settori, infatti, nei quali, la sovranità statale subisce delle compressioni, ma non è posta in pericolo, e dunque gli Stati hanno accettato che il diritto dell'Unione europea, attraverso i propri strumenti di carattere normativo, si imponesse agli Stati membri, anche senza il loro consenso unanime.

Un discorso totalmente differente, come accennato sopra, va applicato invece ai settori che toccano il cuore della sovranità statale e che implicano decisioni di carattere politico: in particolare quello della fiscalità (finanziamento dell'Unione) e quello della politica estera e di difesa. In detti settori, infatti, il potere decisionale è stato mantenuto nelle mani del Consiglio o del Consiglio europeo, con decisione all'unanimità, e si è esclusa dunque la possibilità che il Parlamento europeo esercitasse la sua funzione di co-legislatore e che in tali materie l'Unio-

ne potesse legiferare mediante atti direttamente applicabili nel territorio degli Stati membri. Si tratta di una soluzione perfettamente coerente con le premesse del processo di integrazione: in mancanza di un potere esecutivo legittimato democraticamente, le decisioni sono prese in comune dagli esecutivi nazionali che, pur riconoscendo la necessità di cooperare per affrontare sfide di dimensione continentale, non accettano di dar vita a una sovranità europea a loro superiore.

In ultima analisi, come è stato notato, il metodo comunitario facilita la cooperazione tra Stati, ma non comporta un trasferimento di certi poteri politici a un livello di governo superiore indipendente dagli Stati stessi. Se questo è il modello sul quale i Trattati istitutivi si sono fondati, ne consegue che mantenendosi all'interno dei meccanismi previsti dagli stessi Trattati è possibile tentare di migliorare la cooperazione tra Stati, ma non superarla a favore di un modello – quello fondato su una reale integrazione, il modello federale – che poggia su presupposti completamente diversi.

L'esempio della fiscalità.

Per tornare alla contrapposizione maggioranza/unanimità, e prendendo in considerazione uno dei settori cardine della sovranità statale, quello della fiscalità, anche ipotizzando (ipotesi vietata espressamente dai Trattati) che nel determinare le risorse a disposizione dell'Unione e il loro ammontare il Consiglio possa decidere a maggioranza qualificata anziché all'unanimità, non usciremmo comunque dalla logica intergovernativa nella quale si muovono in questa materia i Trattati. In primo luogo perché l'art. 311 TFUE stabilisce che tale decisione entri in vigore solo previa approvazione da parte di tutti gli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali. In secondo luogo perché l'organo rappresentativo dei cittadini, il Parlamento europeo, manterrebbe un ruolo irrilevante. E in terzo luogo perché la decisione sulle risorse dell'Unione non si rivolge ai cittadini, ma agli Stati membri, dal momento che la potestà fiscale rimane nelle loro mani. Gli Stati membri manterrebbero quindi il potere di decidere e di condizionare la possibilità che l'Unione si finanzia e dunque possa funzionare.

La necessità di passare da un modello fondato sulla cooperazione a un modello fondato sulla creazione di un potere sovranazionale.

Che in un contesto quale quello definito dai Trattati attuali il passaggio dall'unanimità alla maggioranza non sia la soluzione emerge chiaramente anche dall'esperienza degli Stati Uniti d'America. L'articolo IX degli *Articles of Confederation* stabiliva in effetti – contrariamente

a quanto fanno i trattati istitutivi dell'Unione europea – che anche in materia di finanziamento della Confederazione e di politica estera e di difesa il Congresso (composto dai rappresentanti degli Stati membri) decidesse a maggioranza¹. Come nota Hamilton nel *Federalist* n. 15, tuttavia, il fatto che la decisione non fosse presa all'unanimità non aveva alcuna influenza, dato che le decisioni del Congresso si rivolgevano agli Stati, che dovevano fornire il denaro per finanziare la Confederazione e gli uomini per formare il suo esercito, e che potevano dunque rifiutarsi di darvi esecuzione².

Non solo dunque il passaggio da decisioni all'unanimità a decisioni a maggioranza qualificata nei settori che toccano il cuore della sovranità statale non è possibile a Trattati costanti, ma una riforma del genere

¹ “The united states in congress assembled shall never engage in a war, nor grant letters of marque and reprisal in time of peace, nor enter into any treaties or alliances, nor coin money, nor regulate the value thereof, nor ascertain the sums and expences necessary for the defence and welfare of the united states, or any of them, nor emit bills, nor borrow money on the credit of the united states, nor appropriate money, nor agree upon the number of vessels of war, to be built or purchased, or the number of land or sea forces to be raised, nor appoint a commander-in-chief of the army or navy, *unless nine states assent to the same*; nor shall a question on any other point, except for adjourning from day to day be determined, *unless by the votes of a majority of the united states in congress assembled*”. [corsivo mio].

² “The great and radical vice in the construction of the existing Confederation is in the principle of legislation for states or governments, in their corporate or collective capacities, and as contradistinguished from the individuals of which they consist. Though this principle does not run through all the powers delegated to the Union, yet it pervades and governs those on which the efficacy of the rest depends. Except as to the rule of appointment, the United States has an indefinite discretion to make requisitions for men and money; but they have no authority to raise either, by regulations extending to the individual citizens of America. The consequence of this is, that though in theory their resolutions concerning those objects are laws, constitutionally binding on the members of the Union, yet in practice they are mere recommendations which the States observe or disregard at their option ... Government implies the power of making laws. It is essential to the idea of a law, that it be attended with a sanction; or, in other words, a penalty or punishment for disobedience. If there be no penalty annexed to disobedience, the resolutions or commands which pretend to be laws will, in fact, amount to nothing more than advice or recommendation. This penalty, whatever it may be, can only be inflicted in two ways: by the agency of the courts and ministers of justice, or by military force; by the coercion of the magistracy, or by the coercion of arms. The first kind can evidently apply only to men; the last kind must of necessity, be employed against bodies politic, or communities, or States. It is evident that there is no process of a court by which the observance of the laws can, in the last resort, be enforced. Sentences may be denounced against them for violations of their duty; but these sentences can only be carried into execution by the sword. In an association where the general authority is confined to the collective bodies of the communities, that compose it, every breach of the laws must involve a state of war; and military execution must become the only instrument of civil obedience. Such a state of things can certainly not deserve the name of government, nor would any prudent man choose to commit his happiness to it”.

da sola non renderebbe l'Unione in grado di autodeterminare la propria condotta indipendentemente dagli Stati e non la sottrarrebbe dunque al ricatto da parte di questi.

È dunque necessario che l'abolizione del voto all'unanimità e del diritto di veto nei settori in cui sono previsti dai Trattati si accompagni ad un cambiamento strutturale, che sostituisca la logica della cooperazione tra Stati sovrani con la creazione di un potere sovranazionale legittimato democraticamente e in grado di agire, nella propria sfera di competenza, indipendentemente dagli Stati membri.

Prendendo ancora una volta a punto di riferimento il finanziamento dell'Unione, tale cambiamento avverrà quando all'organo che rappresenta i cittadini, il Parlamento europeo, verrà attribuita una delle prerogative essenziali di ogni Parlamento: la potestà fiscale. La condizione necessaria per la nascita di un'Unione fiscale di natura federale è dunque che anche in questa materia il Parlamento europeo assuma il ruolo di co-legislatore e che il potere di determinare le risorse a disposizione dell'Unione sia sottratto al monopolio del Consiglio e agli Stati membri.

In sintesi, dato che le decisioni nell'ambito dei settori chiave della sovranità richiedono un controllo democratico diretto da parte dell'organo che rappresenta i cittadini, ossia del Parlamento, l'effettivo superamento della regola dell'unanimità e, conseguentemente, del diritto di veto, deve corrispondere anche ad un cambiamento strutturale nel sistema decisionale dell'Unione europea. Tale cambiamento comporta l'attribuzione al Parlamento europeo di un potere diretto nei settori in questione, così da determinare la nascita di un effettivo governo europeo, responsabile nei confronti dei cittadini europei e da essi controllato, in grado di sostituire le forme di coordinamento tra governi nazionali attualmente esistenti.

Febbraio 2021

Giulia Rossolillo

LA RIFORMA DELL'UNIONE EUROPEA: DALL'UNIONE EUROPEA A UN'UNIONE FEDERALE*

Premessa.

La prima questione da porre è se la riforma dei meccanismi istituzionali e delle politiche dell'Unione europea esige necessariamente una riforma dei Trattati europei in vigore o se sia possibile un'evoluzione progressiva della stessa UE attraverso modifiche puntuali della governance in vigore attuate dai governi nazionali e dalle istituzioni esistenti. L'accordo intervenuto sulla creazione di un nuovo strumento finanziario (il *Next Generation EU*) e su un debito comune europeo che gli Stati rimborseranno progressivamente fino al 2058 tramite l'introduzione di nuove imposte europee che forniranno risorse proprie al bilancio europeo potrebbe far pensare che l'UE sia in grado di evolvere progressivamente verso un governo europeo senza la revisione dei Trattati in vigore. Nulla garantisce tuttavia che i passi in avanti realizzati con il *Next Generation EU* e il debito comune europeo in quanto risposta dell'UE alla crisi pandemica diventino strumenti permanenti e non contingenti della governance europea se non fossero a termine consolidati in una riforma dei Trattati in vigore. Da un lato, infatti, alcuni Stati hanno accettato la messa in atto di tali strumenti solo in quanto straordinari e non permanenti, dall'altro si tratta di strumenti che possono sempre essere contestati in quanto non previsti dai Trattati in vigore (artt. 125, 310 e 311 TFUE). Per questo occorre mettere mano ad una vera e propria riforma costituente dell'Unione europea.

Come riformare l'Unione europea.

La procedura oggi in vigore per la modifica dei Trattati (art. 48 TUE) implica necessariamente l'accordo di tutti gli Stati membri al momento della firma e l'accordo unanime successivo degli stessi Stati (27) tramite ratifica da parte dei rispettivi Parlamenti oppure, in alcuni Stati, tramite un referendum popolare. È tuttavia notoria la difficoltà di

* Documento preparato a sostegno della campagna del Movimento federalista europeo in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa.

trovare un accordo tra i 27 Stati membri, date le divergenti visioni sugli obiettivi del processo d'integrazione. Il diritto internazionale offre due soluzioni per aggirare tale difficoltà. Una soluzione sarebbe quella di invocare la clausola *rebus sic stantibus* prevista dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati e di concludere pertanto un nuovo Trattato con regole diverse con gli Stati che fossero d'accordo per una riforma più sostanziale dell'Unione europea. Tale soluzione condurrebbe al risultato di aggirare la regola dell'accordo unanime degli Stati prevista dall'art. 48 TUE e di permettere la conclusione di un nuovo Trattato con l'accordo di una maggioranza (da determinare) degli Stati attuali. Questo risultato potrebbe essere raggiunto anche attraverso un'altra via, e cioè con l'inserimento nel testo del nuovo trattato di una clausola che preveda la sua entrata in vigore nei soli paesi in cui i rispettivi Parlamenti nazionali lo avessero ratificato (oppure in cui le rispettive popolazioni lo avessero approvato nel referendum popolare). Infatti, in assenza di un vero e proprio popolo europeo (il Trattato di Lisbona parla di cittadini dell'Unione e non di un popolo europeo), sarebbe giuridicamente e politicamente impossibile vincolare uno o più Stati all'adesione al nuovo Trattato nel caso in cui il loro Parlamento oppure la loro popolazione si esprimessero in senso contrario a tale adesione nel voto parlamentare oppure nel voto referendario.

La conclusione di un nuovo Trattato potrebbe risolvere il problema dell'integrazione differenziata in seno all'attuale Unione europea in quanto gli Stati desiderosi di mantenere l'attuale livello di integrazione potrebbero farlo rimanendo vincolati alle disposizioni dei Trattati attuali, mentre gli Stati che volessero progredire verso una vera e propria unione federale sarebbero liberi di concludere il nuovo Trattato contenente disposizioni supplementari in questa direzione. Naturalmente, occorrerebbe precisare nello stesso Trattato o in un Trattato separato le relazioni tra l'attuale Unione europea e la nuova Unione federale.

Stato federale oppure Unione federale.

La riforma dell'Unione europea sarà funzione degli obiettivi che gli Stati membri, le forze politiche e i cittadini dell'attuale Unione europea si prefiggono di raggiungere. Non è realistico pensare alla creazione di uno Stato federale che sostituisca gli Stati nazionali esistenti, in alcuni casi, da centinaia di anni, poiché in tal caso occorrerebbe dotare le istituzioni del nuovo Stato della totalità delle competenze che spettano oggi agli Stati nazionali. Se invece ritenessimo che lo Stato nazionale non è più in grado di svolgere la totalità delle funzioni svolte nell'Ottocento ed

esercitare una sovranità assoluta in tutti i suoi campi di attività, in tal caso la soluzione più realistica sarebbe di creare un'Unione federale degli Stati nazionali esistenti (o di una parte di essi) per aggregazione degli stessi ma senza per questo sopprimere gli Stati nazionali esistenti. Si tratterebbe in tal caso di condividere la sovranità che al giorno d'oggi non può più essere assoluta come nell'Ottocento ma condivisa tra lo Stato nazionale e un'Unione federale che disponga di poteri "limitati ma reali".

Il potere costituente.

Questo testo non è il luogo appropriato per un'analisi teorica della dottrina costituzionalista e delle diverse forme che potrebbe assumere il potere costituente in quanto atto fondativo di una nuova Unione europea (che si fondi su una Costituzione europea o su una Legge fondamentale). Basta limitarsi a constatare l'esistenza di una dottrina detta "contrattualista" secondo cui la "Costituzione" o altro Atto fondativo si configura come un "contratto sociale" mediante il quale una comunità di persone o di popoli decidono di darsi uno "statuto" di cittadini di una nuova organizzazione politica.

Nel caso dell'Unione europea, tale potere costituente potrebbe essere esercitato in diversi momenti della sua vita istituzionale: 1) alla fine della Conferenza sul futuro dell'Europa, qualora un numero significativo di cittadini e di organizzazioni europee chiedessero al Parlamento europeo di elaborare un progetto di riforma dell'Unione europea al fine di ampliare le sue competenze e di concludere un nuovo Trattato costituzionale che desse vita ad un'Unione federale; 2) alla vigilia di una delle prossime elezioni europee, qualora le principali forze politiche europee volessero dotare il nuovo Parlamento europeo eletto dai cittadini di un ruolo costituente da esercitare nel corso della legislatura elaborando un nuovo progetto di Trattato da sottoporre ai Parlamenti nazionali o ad un referendum paneuropeo; 3) al più tardi, quando gli Stati europei attualmente membri del G7 non disponessero più di un prodotto interno lordo (PIL) che li situasse tra i sette paesi più industrializzati del pianeta. In tal caso, solo la nuova Unione europea disporrebbe dei requisiti economici per essere membra di un futuro G7.

I progetti costituzionali nella storia dell'integrazione europea.

Nel corso del processo di integrazione europea si è giunti in due occasioni all'elaborazione di progetti, poi abortiti, che avrebbero comportato passi in avanti decisivi nella direzione della creazione di un'Unione federale.

a) *Il progetto dell'Assemblea ad hoc.*

Il primo progetto costituzionale abortito è stato il progetto di “comunità politica europea” (CPE) elaborato nel 1953 dall'Assemblea *ad hoc* della CECA (su mandato dei governi dei sei paesi fondatori). Tale progetto era fondato sull'art. 38 del Trattato della Comunità europea di difesa (CED). Esso prevedeva un Parlamento bicamerale, di cui la prima Camera o Camera dei popoli eletta a suffragio universale e la seconda un Senato designato dai Parlamenti nazionali. Il progetto di Trattato prevedeva un Consiglio esecutivo europeo (ispirato dall'Alta Autorità della CECA) che avrebbe esercitato il governo della Comunità e la cui nomina non dipendeva dagli Stati membri. Era previsto anche un Consiglio dei ministri nazionali, formato dai rappresentanti degli Stati membri, al fine di armonizzare l'azione del governo europeo e quella dei governi nazionali. Tale progetto non ha avuto seguito a causa della bocciatura della CED da parte dell'Assemblea nazionale francese nel 1954.

b) *Il progetto Spinelli.*

Il progetto di Trattato, elaborato all'iniziativa e sotto l'impulso di Altiero Spinelli e votato dal Parlamento europeo nel Febbraio 1984, costituisce il secondo tentativo di dotare l'Unione europea di una base costituzionale (anche se, con il suo realismo politico, Altiero Spinelli non utilizza il termine “costituzionale” per qualificare il suo progetto). Malgrado tale prudenza di linguaggio, il Trattato del 1984 conteneva numerose innovazioni fondamentali che si possono qualificare di “costituzionali” nel senso classico del termine: una separazione più chiara dei poteri tra due Camere legislative che votavano a maggioranza (il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione, quest'ultimo votando in regola generale a maggioranza qualificata, salvo per un periodo transitorio di 10 anni) ed un esecutivo/governo (la Commissione europea); una responsabilità politica chiara della Commissione nei riguardi del Parlamento europeo; una differenziazione tra la “legge organica” e la legislazione ordinaria relativa alle politiche; l'attribuzione all'Unione di un potere fiscale autonomo; l'introduzione dei diritti fondamentali e di sanzioni nei riguardi degli Stati membri che li violassero (prima della Carta europea dei Diritti fondamentali); *last but not least*, il principio maggioritario (maggioranza degli Stati membri rappresentanti i due terzi della popolazione) per l'entrata in vigore del Trattato. Il tentativo di Altiero Spinelli di dotare l'Unione di un testo costituzionale fallì a profitto di una riforma più limitata dei Trattati (l'Atto unico europeo)

che non conteneva nessuno degli elementi novatori del Trattato Spinelli. Tuttavia, i due terzi delle disposizioni innovatrici del progetto Spinelli sono stati introdotti progressivamente nei Trattati successivi, all'eccezione delle norme più importanti (il principio maggioritario per l'entrata in vigore dei Trattati, il potere fiscale autonomo dell'Unione e la gerarchia delle norme).

In maniera generale, si può affermare che i due progetti "costituzionali" preservavano sostanzialmente il ruolo delle istituzioni principali dell'attuale Unione europea, compreso il Consiglio europeo, sia pure con competenze diverse, e il ruolo degli Stati membri nell'architettura istituzionale dell'Unione europea.

Elementi necessari alla creazione di una Unione federale.

Se l'Unione europea dovesse avviare una fase costituente (vedi sopra), occorrerebbe definire gli elementi e/o le competenze che dovrebbero essere iscritti/e in un nuovo Trattato affinché l'attuale Unione europea diventi un'Unione federale:

1. Il primo elemento necessario sarebbe l'elaborazione e l'approvazione di un testo costituzionale che attribuisca una legittimità politica e giuridica alla nuova entità attraverso un processo costituente che permetta la sua validazione da parte dei cittadini europei e/o dei suoi rappresentanti attraverso una ratifica popolare o parlamentare. Il termine "Legge fondamentale" – già utilizzato dalla Germania odierna per differenziarlo dalla Costituzione di Weimar – sarebbe preferibile a quello di Costituzione (pur avendo lo stesso significato e contenuto) al fine di evitare una polemica in un eventuale referendum popolare sulla questione di sapere se la nuova "Costituzione" europea sia o no superiore alle Costituzioni nazionali esistenti. La risposta è evidentemente che la nuova "Legge fondamentale" ha la priorità rispetto alle Costituzioni nazionali nei soli campi di attività in cui essa ha attribuito competenze (e quindi sovranità) all'Unione europea, ma non intacca le disposizioni delle Costituzioni nazionali negli altri campi di attività.

2. Il secondo elemento necessario sarebbe la costituzione di un vero e proprio governo europeo – responsabile nei riguardi di un Parlamento europeo – che disponga delle funzioni esecutive indispensabili nei settori di competenza dell'Unione (= poteri limitati ma reali). Alcuni ritengono che il nuovo governo europeo dovrebbe essere un'emanazione dell'attuale Commissione europea modificando tuttavia la sua composizione di un membro per ogni Stato e le sue competenze. La

Commissione europea ha già indicato in un suo rapporto sull'Unione europea la sua disponibilità ad essere soppressa nel momento in cui si formerà un vero e proprio governo europeo. L'essenziale è che i membri del futuro governo europeo, che siano scelti dal Presidente unico della nuova UE – eventualmente eletto direttamente dai cittadini europei – oppure dai governi nazionali degli Stati membri, siano responsabili direttamente nei riguardi del futuro Parlamento (composto da una doppia Camera degli Stati e dei popoli) e facciano l'oggetto di un voto di fiducia di quest'ultimo. Se i membri del nuovo governo europeo fossero scelti direttamente dal Presidente unico dell'Unione, non dovrebbero necessariamente avere la nazionalità di tutti gli Stati Membri (vale a dire che il Presidente del governo europeo potrebbe scegliere più cittadini di uno Stato membro e al tempo stesso nessun cittadino di un altro Stato). Il Trattato dovrà precisare se il nuovo governo europeo disporrà di un diritto d'iniziativa legislativa oppure se quest'ultimo sarà affidato al nuovo Parlamento composto da due Camere. I due progetti costituzionali già elaborati prevedono sostanzialmente che l'iniziativa legislativa spetti sia all'organo esecutivo (= governo), sia all'organo parlamentare.

3. Il terzo elemento è che il governo europeo dovrebbe essere responsabile nei riguardi di un nuovo Parlamento bicamerale (composto da una Camera degli Stati e una Camera dei popoli). Il problema che si pone è quello di mantenere o meno in vita l'attuale struttura di un Consiglio di Ministri (e, *a fortiori*, di un Consiglio europeo) in quanto secondo organo legislativo e, addirittura, per quanto riguarda il Consiglio europeo, come organo principale di direzione e di impulso politico dell'Unione. I due progetti costituzionali già menzionati prevedevano entrambi il mantenimento di una struttura politica intergovernativa (nel caso della CPE a complemento di un Parlamento bicamerale). Una soluzione potrebbe essere quella, *mutatis mutandis*, del progetto Spinelli, nel senso di mantenere in vigore una struttura "intergovernativa" per un periodo transitorio prima di passare ad un unico Parlamento bicamerale. Una volta deciso di rimpiazzare l'attuale Consiglio dei ministri (e anche il Consiglio europeo), composti entrambi da un rappresentante per ogni Stato membro e che decidono spesso all'unanimità o per consenso, sarà indispensabile che la nuova Camera degli Stati sia composta da un numero paritario di Stati (mentre la Camera bassa sarà composta in modo proporzionale alla popolazione), entrambe votando con procedure maggioritarie. Se questa soluzione è stata accettata nella Costituzione americana con il "*great compromise*" di Filadelfia, *a fortiori* dovrebbe

essere prevista nella nuova Unione federale europea in cui molti Stati membri esistono da molti secoli (contrariamente agli Stati federati americani). L'essenziale è che la nuova Camera bassa sia votata dai cittadini europei sulla base di liste transnazionali (inizialmente per una parte dei seggi, che venga aumentata progressivamente) e pertanto di partiti effettivamente europei con programmi realmente comuni e non, come oggi, sulla base di programmi genericamente europei ma che sono in realtà la somma di programmi nazionali. Occorrerà evitare che i membri della nuova Camera bassa votino su basi sostanzialmente nazionali, come accade assai frequentemente per gli eurodeputati del Parlamento europeo (ad esempio, i MEPs francesi votano in blocco le risoluzioni in materia di politica agricola che corrisponde ad un interesse nazionale francese).

4. Il quarto elemento sarebbe quello di introdurre nella Legge fondamentale un nuovo sistema di ripartizione delle competenze tra l'Unione federale e i suoi Stati membri che abbia un carattere più permanente e che soprattutto abolisca il potere esclusivo degli Stati membri di attribuire competenze all'Unione federale (vale a dire abolire il potere attuale degli Stati di essere i "padroni dei Trattati"). Questo cambiamento sarebbe legittimato da un'approvazione popolare o da parte dei Parlamenti nazionali della nuova "Legge fondamentale". Nello stesso tempo, un nuovo sistema di ripartizione delle competenze dovrebbe attribuire all'Unione federale una sua "autonomia strategica" che le permettesse di esercitare competenze proprie sia nella politica estera che in quella interna. In politica estera, l'Unione federale avrà bisogno di una capacità di difesa autonoma che renda credibili le sue decisioni (invio di missioni di mantenimento della pace, forze d'intervento, ecc.) ma non potrà per molto tempo assumere l'interessa della sua capacità militare (gli Stati membri dovranno conservare un ruolo militare essenziale). Inoltre, in politica interna, l'autonomia strategica dell'Unione federale riguarderà la moneta (ruolo internazionale dell'Euro), l'economia/finanza (capacità fiscale autonoma), la sicurezza interna (lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata), la capacità di competere nel mercato globale (a cominciare dall'agenda digitale e dalla intelligenza artificiale), le relazioni con i paesi vicini (la politica di prossimità avviata da Prodi) e con l'Africa, che appartengono all'azione esterna dell'UE e che possono essere rafforzate in una logica federale con un ruolo di iniziativa e di rappresentanza del governo europeo e con le decisioni delle due Camere legislative prese a maggioranza.

5. Il quinto elemento (già accennato nel quarto) sarebbe quello di dotare la nuova Unione di un bilancio federale che disponga di vere e proprie risorse proprie e, in particolare, di una capacità fiscale autonoma che permetta alla nuova Unione federale di imporre imposte europee direttamente sulle imprese e sui cittadini dell'Unione. Infatti, nella sua stesura attuale, l'art. 311 TFUE secondo cui "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi" è interpretato diversamente dagli esecuti dei Trattati. Secondo alcuni, esso autorizza l'imposizione di tasse europee, secondo altri (vedi rapporto Monti del 2016) l'UE non può imporre direttamente tasse europee. Vedremo fra poco tempo, secondo il calendario concordato tra il Consiglio dei ministri ed il Parlamento europeo, se l'UE sarà in grado di procurarsi autonomamente nuove risorse proprie attraverso l'imposizione di tasse europee quali la *web tax*, la *carbon tax* o la *corporate tax*. L'essenziale è che la nuova Unione federale disponga della capacità autonoma di prelevare direttamente delle imposte europee sulle imprese e sui cittadini (come faceva nel passato l'Alta Autorità della CECA nei confronti dei produttori di carbone o di acciaio) senza passare attraverso l'armonizzazione preventiva delle imposte nazionali e pertanto senza l'intervento dei bilanci nazionali.

6. Il sesto e ultimo elemento necessario alla creazione di una vera e propria Unione federale sarebbe la revisione delle disposizioni dei Trattati vigenti in materia di difesa dei valori fondamentali dell'Unione e dello Stato di diritto. Il Trattato di Lisbona è stato interpretato diversamente da chi attribuisce un valore preminente alla difesa dell'identità nazionale e da chi ritiene preminente il rispetto dello Stato di diritto e il principio di leale collaborazione tra le istituzioni e gli Stati membri. La Corte di giustizia ha già sancito la necessità di rispettare l'autonomia di una magistratura indipendente come anche di una stampa libera e non soggetta a censura da parte del potere politico. Pertanto, sarebbe necessario rivedere le disposizioni attuali che impediscono, grazie ad una procedura che richiede l'unanimità, di sanzionare effettivamente le violazioni dello Stato di diritto. In altre organizzazioni come l'ONU o il Consiglio d'Europa è prevista la possibilità di sospendere uno Stato membro in caso di violazioni dello Stato di diritto. Una disposizione in tal senso dovrebbe essere introdotta nella Legge fondamentale dell'Unione federale europea.

Paolo Ponzano

LA NOSTRA EUROPA FEDERALE, SOVRANA E DEMOCRATICA*

Il nostro Movimento giunge quest'anno a celebrare il suo XXX Congresso nazionale, che coincide con l'anniversario degli 80 anni del *Manifesto di Ventotene*. Quasi 80 anni di vita per la nostra organizzazione, che è riuscita non solo ad avere una continuità decisamente non comune per i piccoli movimenti di avanguardia caratterizzati da un'attitudine rivoluzionaria verso il potere costituito, ma che ha anche saputo mantenere la capacità di giocare un ruolo di iniziativa politica nell'ambito del processo europeo, come ci dimostrano il riscontro e l'attenzione che il Movimento continua a ricevere nel rapporto con la classe politica a tutti i livelli.

Se due anni fa il Congresso di Bologna era stato il momento di preparazione della campagna in vista dell'avvio della Conferenza sul futuro dell'Europa, quest'anno a Vicenza, mentre ci accompagnano ancora le manifestazioni e gli effetti della pandemia, e mentre siamo impegnati a condurre all'interno di questo quadro del tutto inaspettato la campagna a lungo evocata e preparata, è il momento di fare il punto sulle nostre priorità, a fronte delle sfide rimaste intatte in tutta la loro gravità, e di ritagliarci uno spazio per riflettere sulla nostra responsabilità politica e sulla nostra battaglia, in riferimento agli obiettivi e alle prospettive con cui dobbiamo misurarci.

Queste tesi non hanno assolutamente la pretesa di essere esaustive, né sul piano dell'analisi, né tanto meno su quello dell'intervento sui temi cruciali della geopolitica europea e mondiale che in questo momento sono al centro del dibattito. L'obiettivo è soprattutto quello di mettere a fuoco, nel contesto complicato in cui ci troviamo, la battaglia politica che dobbiamo condurre in questo momento in cui si è aperta una finestra di opportunità per noi straordinaria, e che ha una durata limitata: un'occasione che dobbiamo saper sfruttare al meglio perché può essere decisiva.

* Si tratta delle tesi pre-congressuali diffuse dal Presidente e dal Segretario nazionale del Movimento federalista europeo in vista del XXX Congresso nazionale, Vicenza, 22-24 ottobre 2021.

Uno sguardo allo scenario internazionale

Difficile, se non impossibile, in questa fase identificare una tendenza chiara della situazione mondiale. Questi due anni appena trascorsi hanno sicuramente visto fratture profonde e impresso una ulteriore forte scossa al sistema internazionale, senza che si sia delineato ancora un cammino per risolvere le grandi sfide che avevamo evocato in occasione del Congresso di Bologna¹: il rilancio della politica democratica, la costruzione di un nuovo ordine mondiale, il governo della globalizzazione. Da un lato sono ancora più pressanti le minacce che accomunano tutta l'umanità: la questione climatica, innanzitutto, cui si è aggiunta la pandemia; ed è evidente la necessità di governare l'interdipendenza economica. Sono tutte sfide esistenziali che nessun paese può vincere da solo e che si sommano a quella della transizione digitale e alla "madre di tutte le sfide", quella sociale. Dall'altro ci sono i conflitti di interesse e di potere tra le maggiori potenze, e la corsa a guadagnare supremazia (tecnologica, economica, geopolitica, militare), *in primis* di USA e Cina, e le mire delle potenze regionali. La divisione e la competizione tendono ad aumentare in questa fase, ulteriormente alimentate dallo sconvolgimento portato dalla pandemia, che non sta spingendo ad unire in modo nuovo e sostanziale gli sforzi, ma viene vissuto come un momento strategico delicatissimo, in cui si costruiscono le basi del potere e della supremazia per i prossimi decenni.

In questo scenario, non c'è neppure più – né per ora si delinea – uno Stato egemone o una coalizione che abbia la forza di guidare il mondo imponendo, in senso culturale e politico, delle regole comuni e organizzandole attraverso le indispensabili istituzioni multilaterali. Crescono di conseguenza i teatri di crisi, che tendono ad allargarsi, perché diventano terreno di guerre per procura dove si misurano le mire delle diverse potenze; e cresce il nazionalismo, che però non fornisce risposte per la situazione di interdipendenza che il mondo vive, ed è quindi incompatibile con qualsiasi ipotesi di progresso, in ogni campo.

C'è, inoltre, una contrapposizione tra sistemi democratici e modelli autocratici, con questi ultimi che continuano a guadagnare terreno; ma la contrapposizione convive con l'interdipendenza economica. Sotto questo aspetto, l'ipotesi di ricostituire due blocchi contrapposti, eco-

¹ Cfr. L. Trumellini, *Il senso della battaglia per la rivoluzione federale in Europa, Tesi pre-congressuali per il XXIX Congresso MFE, Bologna, 18-20 ottobre 2019*, Il Federalista, 61 n. 3 (2019), p. 188, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/i-documenti/2427-il-senso-della-battaglia-per-la-rivoluzione-federale-in-europa>.

nomicamente e ideologicamente omogenei al proprio interno – come ai tempi della Guerra fredda – è improponibile. Lo scontro di potere per la supremazia globale con l'URSS non era fondato solo sulla contrapposizione radicale tra due sistemi di valore, e quindi tra due tipi di regime politico, ma anche tra due sistemi economici incompatibili. Oggi la situazione è chiaramente diversa, e il vero problema è piuttosto l'assenza di una visione politica democratica capace di offrire un'indicazione per governare in modo positivo i processi in atto. L'evidente crisi dell'internazionalismo liberale, che pur con tutti i suoi limiti ideologici e le sue automistificazioni aveva permesso di individuare alcuni punti cardine attorno a cui costituire un sistema di rapporti internazionali, non viene compensata dalla nascita di nessun nuovo pensiero positivo.

È, dunque, più che mai il momento in cui è necessario far crescere una visione nuova muovendosi al tempo stesso con grande pragmatismo. Ancora una volta dobbiamo ribadire che questo è il momento dell'Europa, dell'Europa federale, per affermare nel mondo un nuovo sistema di valori e una nuova cultura politica.

L'Unione europea e gli Stati Uniti.

In questo momento la prima vittima della crisi della propria ideologia di riferimento, l'internazionalismo liberale, sono proprio gli USA. Dopo aver vinto trent'anni fa, culturalmente e politicamente, la competizione contro l'ideologia della collettivizzazione, dell'abolizione della proprietà privata e della libera iniziativa e del mercato, negli ultimi vent'anni la visione della storia fondata sull'ipotesi di un cammino verso l'affermazione della libertà ("La storia ha flussi e riflussi, ma ha anche una direzione chiara, stabilita dalla libertà e dal Suo Autore" – George W. Bush nel suo secondo discorso inaugurale), ha subito sconfitte e fallimenti pesantissimi, che le si sono ritorti contro. La stessa ambizione di poter promuovere la democrazia e i diritti vacilla. Biden stesso l'ha rinnegata rispetto all'Afghanistan. D'altro canto Biden si trova a raccogliere i cocci anche dell'eredità di Trump e della sua personale interpretazione della teoria del realismo politico ("Un elemento centrale di continuità nella storia è la lotta per il potere. Il nostro tempo non fa eccezione") che gli serviva per giustificare la sua "politica" e il suo *America first*, a fronte dei costi pagati dagli USA per la sua stessa politica tra gli anni Novanta e il primo decennio degli anni Duemila. Il Paese è profondamente diviso al suo interno, lacerato, e, come spiega Francis Fukuyama sulle pagine dell'*Economist*, per questo incapace di promuovere un disegno coerente in politica estera.

L’Afghanistan rappresenta la prova più eclatante di questo duplice fallimento. La tragedia di questo Paese si sta consumando mentre sono in preparazione queste tesi. Rimando sotto questo profilo al comunicato diffuso il 23 agosto e alla dichiarazione del Presidente dell’UEF². Al di là di tutti gli errori gravissimi commessi durante i vent’anni di occupazione (l’assenza di un progetto vero, la mancanza di capacità politica, persino di volontà politica di gestire la situazione senza lasciare che i vizi di una società corrotta logorassero gran parte degli sforzi), il punto centrale è che gli USA hanno iniziato la guerra con l’obiettivo non solo di sconfiggere Bin Laden e distruggere le basi del terrorismo – come dice oggi goffamente Biden – ma anche di lanciare un grande piano di “conquista” dell’area alla democrazia (e all’influenza americana), un progetto cui anche Obama nei fatti si è allineato. Può servire riprendere una citazione dalla *National Security Strategy* del 2006: “The goal of our statecraft is to help create a world of democratic, well-governed states that can meet the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system. This is the best way to provide enduring security for the American people”. In questo, gli Stati Uniti hanno subito una sconfitta clamorosa, trascinando con sé, nell’onta, i loro alleati e l’intero “Occidente”. Il cinico disprezzo di Trump per qualsiasi valore lo ha portato a negoziare un ritiro “pacifico” in cambio del ritorno dei talebani – ossia della vittoria del nemico; e Biden ha confermato che gli USA si ritirano dalle guerre che hanno l’obiettivo di portare stabilità, ed è così debole da non riuscire neanche a riconoscere gli errori commessi, arrivando a sostenere che “La nostra missione in Afghanistan non è mai stata quella del *nation-building*. Non abbiamo mai pensato di dover costruire una democrazia centralizzata e unificata. Il nostro interesse vitale in Afghanistan rimane lo stesso: prevenire un attacco terroristico sul suolo americano.”

Come possono *questi* Stati Uniti continuare ad essere la guida del mondo, o anche solo dell’Occidente? Al di là dell’illusione che alcuni Democratici ancora coltivano l’idea di continuare ad essere portatori di un sistema di libertà, la realtà è che non hanno più la forza di orientare la propria politica estera sulla base di questa ideologia, come invece è spesso accaduto (senza dimenticare anche qui errori o debolezze) quando si sono assunti la responsabilità di “governare il mondo”. In passato,

² Movimento federalista europeo, *La tragedia dell’Afghanistan*, 23 agosto 2021, <https://www.mfe.it/port/index.php/prima-pagina/interventi/4838-la-tragedia-dell-afghanistan>; Unione europea dei federalisti, *The Tragedy of Afghanistan*, 26 August 2021, <https://www.federalists.eu/news-uef/view/the-tragedy-of-afghanistan>.

quando l'internazionalismo liberale era un orientamento condiviso – anche se spesso assunto in modo quasi automatico, senza grande riflessione – esso è stato comunque determinante per indirizzare le scelte della politica americana; la missione era quella di strutturare l'ordine mondiale andando ad impiantare ovunque il seme della liberal-democrazia e del libero mercato. Non potervi più fare riferimento con fiducia, rende gli USA incerti e deboli, privi di una guida teorica, come evidenzia bene Gideon Rose, nel saggio con cui segna l'addio alla sua direzione di *Foreign Affairs*; il problema maggiore è che gli Stati Uniti non hanno risorse per cercare una nuova via per ricostruire la posizione americana e il ruolo degli USA nel mondo. Di fronte alla loro inadeguatezza, il prezzo che dovrà pagare la parte di mondo che ancora fa riferimento agli Stati Uniti rischia così di diventare altissimo. Perché è pur vero che gli americani non sono più egemoni, ma restano pur sempre i più forti; sono sfidati da una nuova potenza, ma sono ancora in grado di condizionare il sistema internazionale; sono (a tratti) consapevoli della necessità di rilanciare il multilateralismo, ma si ritrovano senza riferimenti per come farlo. In più, in tutto questo, soprattutto, a fronte delle sfide globali, si ritrovano con debolezze interne drammatiche; come scrive sempre Gideon Rose, negli Stati Uniti alle ultime elezioni “la democrazia non ha prevalso. Ha avuto fortuna”. La loro *leadership* incerta e di breve respiro provoca pertanto contraccolpi pericolosi.

Per i loro alleati più importanti, gli europei, la lezione da trarre dovrebbe essere chiarissima in questo quadro, su come sviluppare il rapporto con l'alleato. Anche da un'analisi così schematica e sommaria, appare chiaro il peso determinante che potrebbe avere l'Unione europea per lo sviluppo di una politica estera americana più coerente, già a partire dal fatto di diventare un partner molto più solido e autorevole di quanto non sia in questo momento; ma gli europei si ritrovano a loro volta a metà del guado nella costruzione di una loro identità e di un loro ruolo, per ora ancora ambigui e, per molti versi, inaffidabili. Agli USA resta così solo il tentativo di puntellare le proprie debolezze con il realismo politico, la legge del potere, ma questo orientamento da solo sicuramente non basta per costruire un sistema solido di relazioni a livello internazionale e per capire lungo quali assi cercare di indirizzare la propria politica estera in un mondo così complesso. Un mondo interdependente ha bisogno di molto di più, per riorganizzarsi, che non un confronto tra interessi nazionali.

Questa difficoltà americana si riflette nei tentennamenti della pur a tratti volitiva politica di Biden, oltre il caso dell'Afghanistan (e delle

conseguenze nel tempo che ne deriveranno). Pertanto, non sono giusti, né utili, né i richiami a costruire l'alleanza delle democrazie contro le autocratie, né il disegno di ricostituire il vecchio concetto dell'Occidente; così come non servono dichiarazioni roboanti che puntano ad "isolare" la Cina. Agli USA servirebbe agire con realismo, senza perdere la bussola del riferimento ai valori liberal-democratici. Le voci interne in questo senso non mancano. Ad esempio, nei confronti della Cina (come ricordano Zack Cooper e Adam Liff in un recente articolo su *Foreign Affairs*), molti sostengono che sarebbe importante innanzitutto ricostruire una rete di rapporti e alleanze che non sono riusciti a decollare anche per lo stop al TTP, creando le condizioni per strutturare il peso della presenza americana in quel continente ormai strategico: un'agenda positiva e una strategia regionale non pensata semplicemente come reazione nei confronti di Pechino, ma per rafforzare il commercio e sviluppare l'integrazione economica, aumentando anche le risorse in termini diplomatici e militari, contribuendo così attivamente alla pace, alla sicurezza e alla prosperità della regione, che sono anche un diretto interesse americano. Analogamente, a livello globale, gli USA dovrebbero impegnarsi per stringere accordi che sviluppino il commercio e gli investimenti a livello internazionale, rafforzando al tempo stesso la rete delle proprie alleanze, a partire dall'Unione europea.

In questo senso devono spingere gli europei, se vogliono avviare una nuova agenda strategica globale; avendo però chiaro che gli USA non hanno più la forza della potenza *leader* e, se ce la faranno a consolidarsi nuovamente (anche grazie al sostegno di un'Europa più responsabile e presente sulla scena internazionale), resteranno comunque una potenza tra le potenze. Non verrà da loro la capacità di ridisegnare il nuovo ordine internazionale in un mondo interdipendente che ha bisogno di molto di più, per riorganizzarsi, della fiducia nella libertà individuale e nei meccanismi democratici formali che sono a fondamento dell'internazionalismo liberale di cui gli USA sono stati promotori.

Le responsabilità globali dell'Unione europea.

L'Unione europea rappresenta veramente un *unicum* non solo nel panorama politico attuale, ma anche nella storia. Il suo sistema istituzionale è un ibrido su cui si sono spesi, e si continuano a spendere, fiumi di inchiostro per cercare di analizzarne la natura giuridica. Sinora è l'unico sistema che ha fatto convivere per oltre due decenni competenze e istituzioni federali (la moneta e la Banca centrale europea) con la sovranità politica ancora saldamente nelle mani degli Stati membri; ha

un funzionamento, nelle materie di sua competenza, di una complessità forse unica. Al tempo stesso, può vantare successi straordinari, a partire dal Mercato unico e dall'Euro, e non è retorica dire – nonostante la gravità delle crisi che attraversa e la evidente necessità di un salto qualitativo del suo sistema decisionale e della sua capacità di azione politica – che continuamente riesce a riconfermarsi come quadro di riferimento imprescindibile per gli Stati membri, i quali devono all'adesione al progetto comunitario tutti i loro progressi. In questa legislatura, l'accelerazione sui grandi piani per la riconversione ecologica e per la transizione digitale – cui la decisione coraggiosa, ancorché legata a condizioni eccezionali, del *Next Generation EU* ha dato ulteriore impulso – indicano una volontà di portare gli Stati membri ad impegnarsi verso traguardi ambiziosi (benché complessi e non privi di rischi sul piano sociale, rispetto ai quali servirà molta attenzione politica). Non stupisce allora che molti si lascino irretire da ciò che l'UE ha realizzato e si illudano più o meno in buona fede – sia per inerzia, o per volontà di mantenere il potere di controllo politico a livello nazionale, o per scarsa comprensione della natura dei processi politici e soprattutto delle categorie del federalismo, che sono le sole che permettono di capire la natura del sistema istituzionale europeo – che l'Unione europea possa evolvere senza rotture e senza cambi di paradigma verso un'unione politica più stretta. Del resto, è giusto ripeterlo, questa fatica a concepire la natura del salto federale che ancora manca all'UE non può stupire. Basta elencare ciò che il processo di integrazione europea ha portato: 71 anni di pace garantiti da istituzioni comuni (e non da circostanze esterne o interne favorevoli, che per definizione non sono direttamente controllabili), quasi 65 anni di integrazione funzionalista che ha fatto dell'Unione europea la prima potenza commerciale e hanno portato quattro dei suoi Stati membri (incluso in questo caso il Regno Unito) tra i 7 paesi più industrializzati del mondo, la creazione della moneta unica a suggello della costruzione di un mercato unico che è arrivato a superare i 500 milioni di cittadini e che ha permesso agli europei di affrontare, anche se con fatica, la globalizzazione (che avrebbe schiacciato qualsiasi paese europeo lasciato a sé stesso), la prima e unica elezione diretta dei membri di un Parlamento comune sovranazionale, l'attenzione ai valori, ai diritti, al principio della giustizia sociale, alla sostenibilità ecologica, alla regolamentazione a tutela dei diritti del cittadino-consumatore; e sicuramente l'elenco non è esaurito.

Questa schematica descrizione spiega anche le ragioni della resilienza dell'UE e l'impegno degli Stati più importanti a salvarla nei mo-

menti più bui delle crisi che ne hanno minacciato la sopravvivenza. Spiega anche le ragioni per cui la *Brexit*, nonostante abbia coinciso con l'apice dell'ondata nazionalista anti-europea, non ha provocato l'effetto "valanga" su cui contavano le forze populiste e nazionaliste. Sostanzialmente tutti gli Stati europei sono consapevoli che senza mercato unico e senza euro non hanno le risorse per reggere una competizione internazionale sempre più agguerrita. Per questo è giusto che tra gli obiettivi della politica "ordinaria" delle istituzioni europee e delle forze politiche ci sia quello di rafforzare e sviluppare ulteriormente il mercato unico, a partire dall'armonizzazione fiscale per impedire il *dumping* fiscale tra partner europei. Oltretutto questo si accompagna anche con un impegno a livello globale, che rappresenta (in riferimento all'accordo di stabilire un'aliquota minima per la *corporate tax* al 15%) il maggior successo al momento nel quadro del G20 conseguito da Biden con i Paesi europei che condividono l'obiettivo.

Al tempo stesso, sono evidenti anche le carenze di questa UE. Le competenze più sensibili politicamente restano escluse e anche le modalità di intervento dell'UE rispetto agli Stati membri nei settori afferenti alle competenze comunitarie si traducono sempre in "supporto alle politiche nazionali". Sono tutte carenze che vanno a comporre l'impotenza che si manifesta clamorosamente nel campo della politica internazionale e che determinano la paralisi dell'UE anche di fronte a sfide interne cruciali che toccano il cuore della sovranità degli Stati. Ancora una volta l'esempio pratico della tragedia afghana evidenzia bene la situazione, e ci fa capire anche quale deve essere la direzione da prendere per superare lo stallo. Gli europei hanno subito la decisione americana in merito al ritiro dall'Afghanistan (che ancora una volta sapevano essere sbagliata nei tempi e nei modi) come spesso è accaduto in questi ultimi vent'anni; nonostante l'operazione in Afghanistan fosse condotta in ambito NATO, sia Trump che Biden hanno agito unilateralmente. In più, con il precipitare della situazione *in loco*, gli europei si sono trovati nella trappola di essere totalmente dipendenti dalle scelte e dalle decisioni americane, la cui presenza è condizione necessaria anche per evacuare i propri concittadini e i collaboratori afgani, altrimenti abbandonati ad un destino drammatico (che peserà molto sulle nostre coscienze). Da qui gli interventi che chiedono di accelerare nella creazione di un esercito dell'UE, da parte di molti politici europei; interventi ovviamente giusti, ma che restano ambigui se non si chiarisce in quale quadro questo esercito deve essere costituito. Nel quadro attuale, infatti, a chi risponderebbe? Come verrebbero stabilite le sue "*missions*"? Il Trattato prevede che sia il Con-

siglio europeo l'istituzione che definisce, all'unanimità, gli indirizzi della politica comune estera e di sicurezza. Chi fa queste proposte cosa ha in mente? Una difesa sulla base del modello dell'integrazione "à la carte", solidamente intergovernativa, con una molteplicità di cooperazioni strutturate in base ai contesti e ai diversi interessi geostrategici? Che altro progetto è possibile, se non questo *patchwork*, anche se fosse accolta la proposta di abolire la prassi di decidere per consenso nel Consiglio europeo (che è la sola istituzione che ha potere di indirizzo in questa materia)?³ È evidente che l'impotenza dell'UE nel campo della politica estera e di sicurezza affonda le sue radici nel fatto che la sovranità in questi ambiti resta prerogativa *esclusiva* degli Stati membri e che i Trattati rispecchiano questa situazione di fatto, che, per essere superata, non necessita solo di piccoli ritocchi formali, ma di un diverso progetto dello stare insieme nel quadro dell'UE. È nell'ambito della condivisione di questo nuovo progetto – ossia del passaggio ad un'unione politica federale – che si può definire il percorso per una politica estera e una difesa europee. Torneremo a breve a sviluppare questo punto nell'ultima parte delle tesi dedicata alla nostra battaglia per l'Europa federale nel quadro della Conferenza sul futuro dell'Europa. Qui il dibattito di questi giorni in seguito alla tragedia dell'Afghanistan ci serve per evidenziare cosa manca a questa Unione europea e a comprendere che non ci possiamo illudere che il funzionalismo che ha creato l'UE sia anche in grado di far emergere il nuovo sistema federale, dove il passaggio cruciale diventa *la condivisione della sovranità politica (da esercitarsi in base al principio di sussidiarietà) tra l'Unione europea e gli Stati membri nei settori chiave*.

³ Per un approfondimento sul tema della riforma del sistema di voto nel Consiglio e nel Consiglio europeo si rimanda al Quaderno federalista scritto sulla questione da Giulia Rossolillo (*Abolire il diritto di veto – La riforma del sistema di voto nel Consiglio europeo*, <https://www.mfe.it/port/index.php/2021-per-la-conferenza-sul-futuro-dell-europa/i-quaderni-per-la-conferenza/4729-abolire-il-diritto-di-veto>, e Il Federalista, questo numero, p. 48). Sul tema, affine, delle differenziazioni cfr. invece un recente articolo di Sergio Fabbrini (*Differentiation or federalisation: Which democracy for the future of Europe?*, Eur Law J., 2021;1–13. <https://doi.org/10.1111/eulj.12384>), che spiega con chiarezza come la possibilità di utilizzare gli strumenti di flessibilità (fino all'*opting out*) all'interno dei Trattati attuali nei casi in cui uno o più Stati non intendano partecipare ad una maggiore integrazione in una specifica materia sensibile rispetto alla sovranità statale (la cosiddetta "*sovereignty-induced differentiation*") sia una pratica direttamente legata al metodo della governance intergovernativa, di cui diventa una regola complementare (ed infatti è diventata un modo di procedere stabile dell'UE dopo il Trattato di Maastricht). La costruzione di un sistema federale implica invece un approccio completamente diverso, costruito (anche se non all'unanimità e probabilmente solo da parte di un gruppo, ancorché largamente maggioritario, di Stati) intorno all'adesione ad un sistema istituzionale che fonda una sovranità (condivisa) del livello di governo federale centrale.

L'Afghanistan sta mettendo in evidenza anche un'altra carenza drammatica di questa Unione europea, sempre dovuta al fatto che la sovranità politica resta agli Stati. Si è riaperto il dibattito sulla politica migratoria, in teoria in gran parte di competenza comunitaria, fatto salvo poi che tutti i poteri e gli strumenti (e gran parte delle risorse) necessari per implementarla sono degli Stati. La politica migratoria – ne abbiamo parlato a lungo e spesso – è uno dei peggiori fallimenti dell'UE, che non riesce ad uscire dalla paralisi decisionale a causa del contrasto tra i paesi membri, che sono investiti in modo diverso dal problema e che si richiudono in un ottuso egoismo, anche a causa della sensibilità politica del tema per l'opinione pubblica. Oggi la reazione sta rischiando di essere la stessa del 2015, di fronte alla tragedia dei profughi siriani, con la differenza che non c'è più una Germania disposta ad accogliere oltre un milione di rifugiati per evitare che gli eserciti dei Paesi che avevano eretto le barriere di filo spinato finissero per sparare sulla folla inerme accampata in cerca di salvezza. Resta invece inalterato il ricatto cui è sottoposta l'UE nella misura in cui affida quasi esclusivamente il controllo dei flussi migratori a Paesi terzi. Questa volta, in cui la responsabilità diretta di noi "occidentali", europei inclusi, è così diretta, non possiamo permetterci di macchiarci nuovamente della colpa di chiudere gli occhi, cercando semplicemente di respingere l'ondata di profughi che arriverà. Anche qui, allora, più che ritocchi ai Trattati sulle regole di voto servono progetti comuni su come si vuole agire come europei; ma anche questi sono possibili solo nella condivisione di un progetto politico che deve tradursi nella volontà di costruire un'unione politica federale. È in questa prospettiva che diventa allora strategico che un gruppo di paesi inizi a formare un'avanguardia scegliendo di gestire insieme una politica migratoria degna di questo nome – con assistenza in loco, i corridoi umanitari, criteri uniformi di accoglienza condivisa –, e usando a questo scopo gli appositi fondi UE.

L'altro aspetto che per noi federalisti è fondamentale, riguardo ai limiti dell'attuale Unione europea, è quello dell'impossibilità per questo sistema istituzionale incarnato dall'UE di farsi modello per il governo della globalizzazione e paradigma dell'avvio del processo di unificazione mondiale. Sin dal Congresso di Bari, con lo slogan *Unire l'Europa per unire il mondo*, abbiamo investito culturalmente e politicamente sul valore del progetto federale europeo inteso come primo tentativo di affermare nella storia il principio politico dell'unire i popoli, quale unica vera garanzia di pace. Questo vale a maggior ragione oggi a fronte delle sfide ambientali comuni e della crescente interdipendenza

che, se non governata, porta a scontri esiziali, tanto più devastanti, tanto maggiore è l'interdipendenza, unita alla capacità tecnologica. Il dramma sperimentato dall'Europa con la Prima Guerra mondiale, e poi nei trent'anni successivi e con lo scoppio della Seconda, lo testimoniano. Il federalismo è l'unica ideologia che capisce la natura profonda della fase sovranazionale della storia che l'umanità ha imboccato a seguito degli sviluppi della rivoluzione industriale; ed è l'unico pensiero politico che offre la soluzione concreta per il governo dei nuovi processi politici indicando le modalità per rendere possibile l'allargamento dell'orbita della democrazia a livello sovranazionale. Questo avviene attraverso la costruzione di un nuovo modello di Stato sovranazionale, di cui la Federazione europea sarebbe la prima affermazione storica. Come le rivoluzioni liberali, democratiche e socialiste hanno affermato storicamente i principi della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia sociale, e le relative innovazioni istituzionali necessarie a questo scopo, così la rivoluzione federale, attraverso la realizzazione in Europa del primo esempio di unione sovranazionale (federale) democratica, può affermare nella storia il principio della vera pace e della solidarietà sovranazionale. Finché l'Europa non farà questo salto la sua funzione di laboratorio per l'unificazione dell'umanità non potrà dispiegarsi. Oggi l'UE è un modello di integrazione per la creazione di un mercato dalle caratteristiche straordinarie, ma non lo è ancora per quanto riguarda l'unificazione politica. È ferma a metà del guado, nel senso che il progetto di partenza prevedeva l'approdo ad una federazione in tempi brevi, non la graduale costruzione di un mercato sovranazionale; oggi, anche se l'intero processo si è sempre basato sui valori e sul senso dell'avvio originario, dettato dalla volontà di voltare pagina rispetto al nazionalismo, è innegabile che molte idealità si sono perse lungo il cammino, insieme all'obiettivo politico federale, ed ora è più faticoso recuperarli, anche se possiamo contare, come dicevamo, sullo straordinario collante creato proprio dal mercato europeo.

La pandemia, la crisi degli Stati Uniti, la crescente competizione globale, le lezioni della crisi economica e finanziaria hanno ora aperto una nuova possibilità all'Europa di terminare il suo percorso e di approdare al traguardo federale. È in questa prospettiva che si colloca la Conferenza sul futuro dell'Europa. Con fatica, ma anche con inaspettato vigore, la cultura federalista rimasta sotterranea, ma viva proprio grazie al lavoro costante e coraggioso del federalismo organizzato, sta riemergendo. Le circostanze in cui si concretizzano le possibilità di vittoria di una lunga battaglia politica non si scelgono; ma quando si verificano

bisogna saperle cogliere, fino in fondo. Ed è quello che dobbiamo fare noi ora, consapevoli sia di avere la responsabilità di non sprecare gli sforzi di chi ci ha preceduto portando avanti per quasi 80 anni questa grandiosa battaglia; sia di dover giocare una partita da cui dipende il futuro dell'umanità, sapendo di essere ancora – come 80 anni fa lo è stato il *Manifesto* – il punto di riferimento politico-culturale per rendere possibile la nascita della Federazione che cambierà la storia degli europei e dell'umanità.

La nostra battaglia per la Federazione europea, il nostro ruolo, le nostre responsabilità

La grande tradizione culturale e politica del federalismo europeo, che ha compiuto uno straordinario salto con il *Manifesto di Ventotene* – da cui è scaturito l'impegno politico concreto per la realizzazione della Federazione europea – ci ha sempre fornito nel corso del processo di integrazione europea gli strumenti concettuali per interpretare la natura del sistema istituzionale che man mano si formava sotto la spinta dell'integrazione funzionalista. Tutte le battaglie del Movimento, a partire da quella del Congresso del popolo europeo, per proseguire con quella per l'elezione diretta del Parlamento europeo e quella per la moneta unica, sono state sviluppate partendo dalla consapevolezza della natura confederale delle scelte che hanno portato ai Trattati di Roma e che in essi sono state incorporate. Su questa base, grazie al genio di Spinelli e Albertini e al lavoro del Movimento, i federalisti sono stati il motore sotterraneo dell'evoluzione del processo, riuscendo ad identificare di volta in volta i punti su cui far leva per sfruttare le contraddizioni insite in un'integrazione che avanzava senza intaccare formalmente (e giuridicamente) la sovranità degli Stati e che al tempo stesso la svuotava, rendendo così evidentemente necessarie cessioni di porzioni di potere politico e di sovranità a favore del livello europeo. È quello che Albertini ha teorizzato come il potere di iniziativa del Movimento, l'essenza stessa della nostra ragion d'essere; perché solo un'avanguardia rivoluzionaria dedicata esclusivamente alla battaglia federalista poteva (e può) preparare i passaggi politici che la politica normale tende ad ignorare finché non finisce in un *cul de sac* che la costringe a dover scegliere tra l'avanzamento radicale del processo, un vero e proprio salto qualitativo, e l'avvitamento in una crisi esiziale. In quei momenti (rari nel corso del processo, che non coincidono con qualsiasi crisi, ma solo con quelle più profonde, in cui le fondamenta del sistema in essere

si sono ormai logorate), l'alternativa di natura federale – o che scatena dinamiche che vanno in senso federale – deve essere pronta: matura, come proposta, già circolata nel mondo della politica e della classe dirigente, concreta e capace di cambiare il quadro; se questa proposta non è stata preparata (dai federalisti), essa non esiste nel processo, e la politica cade nel precipizio. La battaglia federalista ha quindi non solo fatto progredire l'Europa, ma ha addirittura salvato l'Europa.

Oggi ci ritroviamo con lo stesso compito. In un momento cruciale della storia del mondo, e quindi dell'Europa, le condizioni che portano gli Stati in un *cul de sac* si sono manifestate, insieme alla possibilità del cambiamento. È il momento della soluzione federalista, e questa volta sappiamo che sarà decisiva, perché può realizzare l'obiettivo che le conquiste precedenti prefiguravano e hanno preparato. In questi ultimi anni abbiamo individuato, sviluppato e portato avanti la consapevolezza della riforma cruciale che serve all'Unione europea per compiere il salto politico, in termini di potere e sovranità, e che è la preconditione del successo di tutte le altre riforme che riguardano le competenze, i meccanismi decisionali, lo sviluppo di una politica transnazionale. Si tratta dell'attribuzione al Parlamento europeo del potere fiscale, ossia della riforma necessaria per garantire il passaggio qualitativo rispetto alla natura giuridica del sistema europeo. Il potere fiscale è la condizione dell'autodeterminazione e dell'autonomia politica delle istituzioni europee rispetto agli Stati membri, e quindi della nascita di un vero governo europeo e dell'avvio della costruzione di una federazione che possa acquisire la competenza anche nel campo della politica estera e di sicurezza, e che possa consolidarsi sulla base del principio di sussidiarietà.

Con le ovvie differenze legate allo stadio di sviluppo dell'UE, questa battaglia era già al centro del lavoro politico che ha portato Spinelli, anche con il sostegno dei federalisti, a concepire tra il 1981 e il 1984 la riforma dell'allora Comunità europea con l'elaborazione del Progetto di Trattato approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio del 1984⁴. L'UEF, per sostenere l'iniziativa del Parlamento europeo (che il 9 luglio 1981 aveva deciso di preparare un progetto di trattato per la riforma delle istituzioni dell'allora Comunità europea e per la creazione dell'Unione europea) aveva istituito nel dicembre 1981 un Comitato, presieduto da Francesco Rossolillo, per elaborare un progetto di

⁴ Parlamento europeo, *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, martedì, 18 febbraio 1984*, G.U. delle Comunità europee, n. C17/33, 19 marzo 1984, http://www.altierospinelli.it/interventi/Progettotrattato_spinelli.pdf.

riforma istituzionale della Comunità adattando alle mutate circostanze le Risoluzioni del *Comité d'Etudes pour la Constitution européenne* (CECE) che nel 1952, sotto la direzione di Spaak, aveva preparato i lavori dell'Assemblea *ad hoc* e la base della proposta di Comunità politica che doveva completare il progetto della Comunità europea di difesa⁵. Come spiegava Francesco Rossolillo al Congresso UEF di Milano nel 1982⁶ illustrando i criteri che avevano orientato la rielaborazione delle Risoluzioni del CECE, la strategia federalista si era basata su tre punti cardine: l'elaborazione di un modello federale che fissasse la direzione delle riforme; l'individuazione del minimo istituzionale; l'indicazione della procedura da seguire per la ratifica.

Il modello, frutto come si diceva della rielaborazione delle Risoluzioni del CECE, non era stato pensato in termini astratti (nel senso del miglior sistema di governo in teoria), ma come un sistema istituzionale federale coerente, in grado al tempo stesso di includere l'*acquis communautaire*, e quindi basato sulla realtà della Comunità europea come si era andata formando. Questo implicava, tra le altre cose, la presa d'atto che le condizioni politiche del momento (l'eterogeneità delle visioni degli Stati membri all'interno della Comunità, le loro profonde differenze, ecc.) rendevano necessarie delle tappe preparatorie alla piena realizzazione del sistema federale (in particolare prevedendo una fase di transitoria di cooperazione intergovernativa nel campo della politica estera e di sicurezza).

Il *minimo istituzionale* identificava invece le riforme in grado di cambiare la natura dei rapporti di forza tra gli Stati membri e il polo europeo, rendendo quest'ultimo autonomo e quindi in grado di governare direttamente nella sfera delle sue competenze.

L'individuazione di una *procedura di ratifica* adeguata, infine, era un punto cruciale perché per avere successo la riforma non doveva cadere nella trappola dell'unanimità. Si tratta di un problema peculiare tipico di quando si vuole creare un nuovo sistema di potere: le regole del sistema in essere sono fatte per perpetuarlo, per cui bisogna forzare il sistema. In Europa a questo si aggiunge il fatto che non tutti gli Stati

⁵ M. Albertini e F. Rossolillo, *Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità europea – Aggiornamento delle risoluzioni del Comité d'Etudes de la Constitution européenne del 1952*, Il Federalista, 24 n. 2-3 (1982), p. 80, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/la-campagna-per-il-governo-europeo/656-proposte-per-la-soluzione-della-crisi-istituzionale-della-comunita>.

⁶ F. Rossolillo, *La strategia per la riforma istituzionale della Comunità*, Il Federalista, 24 n. 4 (1982), p. 207, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/la-campagna-per-il-governo-europeo/662-la-strategia-della-lotta-per-la-riforma-istituzionale-della-comunita>.

membri sono disponibili a condividere la riforma in senso federale, e che pertanto la regola dell'unanimità in vigore nel sistema cela anche la volontà, da parte dei governi contrari, di impedire agli altri di andare avanti. Per questo nel documento dell'UEF era stato previsto che il nuovo trattato (come poi cercò di fare Spinelli con il suo Progetto di Trattato) prevedesse la regola della maggioranza e fosse inviato direttamente ai parlamenti nazionali per la ratifica, aggirando il passaggio della Conferenza intergovernativa prevista dai Trattati.

Anche oggi ci ritroviamo a dover utilizzare lo stesso tipo di criteri. L'Unione europea nata con Maastricht ha adottato molte delle indicazioni contenute nel Progetto di Trattato, ma, nonostante la nascita dell'Euro, ne ha depotenziato l'aspetto politico, escludendo la nascita di un primo nucleo di potere politico europeo in campo economico, come passaggio per la piena federalizzazione delle altre competenze. In particolare, come concordano ormai moltissimi studiosi, il Trattato di Maastricht ha strutturato la nascita del metodo intergovernativo, stabilendo che le materie al cuore della sovranità dello Stato – che nel nuovo quadro definito dalla fine del blocco sovietico e dalla nascita della moneta unica richiedevano una gestione a livello europeo – fossero “europeizzate” soltanto attraverso il coordinamento intergovernativo. Tutti gli avanzamenti successivi, soprattutto in termini di maggiori poteri di intervento (codecisione) al Parlamento europeo, fino al Trattato di Lisbona incluso, sono stati viziati da questo *vulnus* che, per le competenze politiche cruciali, lascia esclusivamente agli Stati la sovranità politica. È proprio questo sistema che va scardinato, iniziando a costruire una sovranità politica europea sulle materie che è ormai necessario governare a livello europeo; e il passaggio che apre questa via passa dall'istituzionalizzazione nei Trattati dell'attribuzione di un potere fiscale al Parlamento europeo. Senza questo passaggio – che rappresenta il *minimo istituzionale* su cui oggi è indispensabile tenere la barra ferma per poter modificare i rapporti di potere tra il livello europeo e gli Stati membri – non si costruisce la sovranità europea. In estrema sintesi: non può esistere un governo politico europeo se non ha il potere di reperire le risorse necessarie per attuare le proprie politiche; questo potere è anche quello che permette di sottrarre le scelte politiche all'indirizzo esclusivo da parte del Consiglio europeo, come invece avviene oggi, e di sviluppare una dinamica politica effettivamente europea; al tempo stesso un governo europeo dotato di potere di imposizione diretta sui cittadini e sulle imprese non può essere disgiunto da un controllo democratico pieno, cosa che comporta un'evoluzione istituzionale in seno

all'UE che rafforzi il controllo politico e il rapporto diretto tra il Parlamento e la Commissione, aprendo anche sotto questo aspetto nuovi spazi per una vera dinamica politica transnazionale di dimensione europea.

Vi rimando, su questo tema, per non ripetere cose già più volte dette e sviluppate in tanti scritti, ai testi di approfondimento prodotti in questi due anni, che trovate sulle nostre pubblicazioni. Alcuni documenti sono riportati alla fine di questo documento, insieme ad un elenco di comunicati e dichiarazioni. Aggiungo che, chi volesse rivedere le Tesi pre-congressuali preparate nel 2019 – che restano complementari a quelle di quest'anno e che si possono leggere anche a partire dal link riportato nella nota 1 o nella breve bibliografia in fondo – può ritrovare anche in quel documento i fondamenti di questa analisi. È stata la capacità di focalizzarci già nel 2019, in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa, su questo punto preciso e cruciale che ci ha permesso di cogliere subito l'opportunità politica che *Next Generation EU* rappresenta per l'avanzamento del processo europeo, facendo proposte puntuali, che ci hanno fatto guadagnare grande attenzione e consenso, e quindi capacità di influenza, presso la classe politica, così come all'interno dell'organizzazione federalista europea.

Gli altri due punti determinanti da chiarire per la nostra strategia, riguardano il *modello istituzionale*, inteso nel senso concreto con cui è stato definito nel 1982 dall'UEF, e la *procedura di ratifica*. Per quanto riguarda il primo, la configurazione istituzionale dell'Unione europea si è molto più definita a partire dal Trattato di Maastricht, e *l'acquis communautaire* ha oggi, rispetto ai primi anni Ottanta, un peso molto maggiore, e prefigura ormai abbastanza chiaramente come deve strutturarsi il rapporto politico tra Parlamento e Commissione. La stessa battaglia in corso sulla riforma elettorale per l'elezione del PE e del Presidente della Commissione, con la creazione di liste transnazionali – ormai una battaglia politica identitaria delle forze che vogliono affermare il principio di una politica democratica europea transnazionale – conferma questa tendenza. Resta ancora abbastanza aperto il confronto sulla scelta tra un modello parlamentare (previsto nella proposta dell'UEF e nel Trattato Spinelli) ed uno presidenziale, che viene a volte evocato con l'idea di eleggere un Presidente unico per la Commissione europea e per il Consiglio europeo. Penso che in questa fase sia ancora presto per ritenere questo dibattito davvero cruciale. Il passaggio preliminare da fare nell'Unione europea, come anche in qualche modo la Conferenza sul futuro dell'Europa spinge a fare, riguarda la nuova natura federale dell'assetto istituzionale europeo con l'attribuzione a livello europeo

di poteri, risorse e strumenti con le relative modifiche nel sistema decisionale. È da queste riforme, che devono approdare all'abolizione del diritto di veto come suggello di un governo europeo federale democratico, che passa oggi la battaglia per l'Europa federale. Il confronto sul modello di governo sarà piuttosto oggetto di un passaggio successivo.

Per quanto riguarda invece la fine dell'unanimità, questo tema investe, oggi, come quarant'anni fa, anche la questione della *procedura di ratifica*. Il vincolo della ratifica all'unanimità previsto oggi dai Trattati, e disciplinato dall'articolo 48 TUE, costituisce un enorme ostacolo alle riforme istituzionali. Il problema politico che nasconde è, come è sempre stato dall'ingresso della Gran Bretagna, la diversa visione del progetto europeo che hanno gli Stati membri. Nonostante la *Brexit*, questo rimane un nodo cruciale, perché nell'UE a 27 permangono tre posizioni molto eterogenee: i) quella di alcuni Stati fortemente nazionalisti – che addirittura sfidano il principio dello Stato di diritto e alcuni principi fondamentali del processo di integrazione, contando sulla difficoltà di questa Unione a sanzionare in modo efficace i loro comportamenti teoricamente incompatibili con la loro stessa permanenza nell'UE –; quella degli Stati che sostengono la visione di un'Europa integrata tramite il mercato, ma che deve rimanere priva di ambizioni (e capacità) politiche; e quella del gruppo di Stati che invece da tempo sente la necessità di far compiere un salto politico all'UE, e condivide, in tutto o almeno in parte, le categorie del federalismo. In quest'ultimo gruppo di Stati sono presenti in questo momento, convintamente e attivamente, il governo italiano con Draghi, e quello francese con Macron, insieme ad alcuni Paesi soprattutto del Sud Europa; la loro alleanza è determinante per l'evoluzione della Germania, che dovrà chiarire la propria posizione (che rimane dirimente) all'indomani delle elezioni. Al momento si tratta di un gruppo di Stati minoritario, anche se può contare sulla sinergia con le forze più avanzate all'interno del PE, che deve porsi l'obiettivo di fungere da avanguardia per aprire la via al cambiamento dei Trattati. In questa ottica resta fondamentale, nel dibattito attuale – che rimane spesso ambiguo – non cadere nella confusione tra proposte volte a promuovere integrazioni differenziate di natura intergovernativa (sulle politiche) che vanno nel senso dell'Europa *à la carte*, e integrazioni frutto della condivisione di un progetto politico di unificazione di natura federale e di una strategia consapevole. Le prime, anche laddove si accompagnano alla rivendicazione del voto a maggioranza, perpetuano e rafforzano il sistema intergovernativo; le seconde sono passaggi transitori utili per preparare il terreno della creazione di un sistema fe-

derale. Per questo la cartina di tornasole per capire se si è di fronte ad una vera avanguardia federale è la condivisione dell'obiettivo – ormai pienamente maturo, come abbiamo tante volte spiegato – di un'unione politica in campo economico con l'attribuzione del potere fiscale al PE, come base per il nuovo sistema federale. Sotto questo aspetto oggi resta valida la stessa dinamica prevista dalla proposta di riforma dell'UEF e dallo stesso Trattato Spinelli della piena unione in campo economico e della fase di transizione nel campo della politica estera e di sicurezza – dove però la cooperazione diventa capace di trasformarsi in azione anche efficace perché fondata su un progetto e una visione comuni e sulla volontà di costruire una vera unione politica. In questo quadro, l'avanguardia che, insieme al PE – sfruttando l'occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa –, dovrebbe sostenere la riforma dei Trattati, deve necessariamente includere nella sua strategia la richiesta di procedere a maggioranza anche per la ratifica. Sotto questo aspetto, anche oggi la strategia dell'invio diretto ai Parlamenti nazionali immaginata e tentata quarant'anni fa, sembra la più efficace, a maggior ragione perché nella Conferenza siedono anche i rappresentanti dei parlamenti nazionali, con cui è possibile iniziare a costruire alleanze strutturali; e bisogna addirittura, in caso di necessità, essere pronti ad azioni di rottura⁷.

Il nostro compito politico come federalisti è lavorare innanzitutto perché non si confondano mai le due inconciliabili proposte “di avanguardia”, e si chiariscano sempre meglio le proposte che portano all'unificazione federale. Sotto questo aspetto abbiamo un ruolo sia politico che culturale importantissimo, considerando il rapporto di collaborazione che abbiamo instaurato tramite l'UEF con l'avanguardia all'interno del Parlamento europeo (che fa capo al Gruppo Spinelli), e in Italia con l'Intergruppo parlamentare e i rappresentanti nazionali all'interno della Plenaria della Conferenza sul futuro dell'Europa. Tramite l'UEF abbiamo canali che arrivano ai governi francesi e spagnolo, abbiamo un'influenza in Germania, mentre in Italia (diventata più che mai cruciale sia per il peso della figura di Draghi, sia per convincere la Germania della utilità di un'unione politica, dimostrando che la “buona Europa” della solidarietà fa cambiare in meglio i paesi più problematici molto di più dell'austerità) sappiamo di poter contare su rapporti politici consolidati, come dimostra una volta di più la presenza del Presidente Mattarella a

⁷ Cfr. a questo proposito la *Lettera Europea* n. 74, giugno 2021, *L'urgenza di modificare i Trattati, superando il problema dell'unanimità. Questioni politiche e giuridiche*, <http://www.letteraeuropea.eu/sito/index.php/it/2021-it/le-74-it>.

Ventotene per gli 80 anni del Manifesto di Ventotene. Questo significa che la nostra interlocuzione con i decisori politici è determinante, e per questo la nostra campagna e le nostre posizioni devono essere coerenti e all'altezza del momento politico.

Con l'autunno la nostra campagna deve quindi ripartire, forte di una consapevolezza ulteriormente accresciuta e capace di slancio ancora maggiore. Abbiamo alle spalle due anni intensissimi, di campagne di successo, a livello nazionale e sul territorio: costituiscono un patrimonio su cui dobbiamo ulteriormente investire, per prepararci a promuovere le "100 Assemblee per la Conferenza sul futuro dell'Europa".

Il Congresso sarà il momento per raccogliere le forze per lanciare, in vista degli ultimi mesi della Conferenza, questa grande campagna, con l'orgoglio di portare il nostro contributo in un momento storico e politico decisivo e al tempo stesso con la consapevolezza della nostra fortuna di nani sulle spalle dei giganti, e quindi con la giusta umiltà, indispensabile anche per avere la capacità politica di essere in sintonia con le forze che condivideranno con noi questa battaglia.

Pavia, 27 agosto 2021

Luisa Trumellini

Breve bibliografia

Tesi pre-congressuali:

L. Trumellini, *Il senso della battaglia per la rivoluzione federale in Europa, Tesi pre-congressuali per il XXIX Congresso MFE, Bologna, 18-20 ottobre 2019*, *Il Federalista*, 61 n. 3 (2019), p. 188, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/i-documenti/2427-il-senso-della-battaglia-per-la-rivoluzione-federale-in-europa>.

Quaderni federalisti:

1. Giulia Rossolillo, *Il finanziamento dell'Unione europea*, <https://www.mfe.it/port/index.php/2021-per-la-conferenza-sul-futuro-dell-europa/i-quaderni-per-la-conferenza/4739-il-finanziamento-dell-unione-europea>.
2. Giulia Rossolillo, *Abolire il diritto di veto. La riforma del sistema di voto nel Consiglio e nel Consiglio europeo*, <https://www.mfe.it/port/index.php/2021-per-la-conferenza-sul-futuro-dell-europa/i-quaderni-per-la-conferenza/4729-abolire-il-diritto-di-veto>; e *Il Federalista*, questo numero, p. 48.

3. Paolo Ponzano, *La riforma dell'Unione europea. Dall'Unione europea all'Unione federale*, https://www.mfe.it/port/documenti/campagne/2021_per_la_cofeu/quaderni/210618_la_riforma_dell_ue.pdf; e *Il Federalista*, questo numero, p. 54.
4. Luca Lionello e Giulia Rossolillo, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?* <https://www.mfe.it/port/index.php/2021-per-la-conferenza-sul-futuro-dell-europa/i-quaderni-per-la-conferenza/4725-cosa-significa-creare-una-capacita-fiscale-europea>; e *Il Federalista*, 61 n. 3 (2019), p. 179, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/i-documenti/2426-cosa-significa-creare-una-capacita-fiscale-europea-e-perche-e-cosi-importante-per-il-processo-di-integrazione>.

Materiale della campagna dalla *homepage* del sito MFE, <https://www.mfe.it/port/index.php>, e nella sezione *Archivio documenti del sito*, <https://www.mfe.it/port/index.php/archivio/archivio-dei-documenti>.

Appello europeo dell'UEF con il Gruppo Spinelli e il Movimento Europeo Internazionale, <https://sway.office.com/GGMxDqX0MJU20c-DB?ref=Link>.

Comunicati, dichiarazioni, interventi politici dal maggio 2020 (*in ordine cronologico decrescente*)

- *La tragedia dell'Afghanistan*, 23 agosto 2021, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/210823_afghanistan.pdf.
- *La sfida di Draghi: un'Italia europea per un'Europa federale*, 18 febbraio 2021, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/210219_governo_draghi.pdf.
- *Prima che il sasso rotoli. Dichiarazione del MFE sulla crisi di governo*, 19 gennaio 2021, <https://www.mfe.it/port/index.php/comunicati/4736-prima-che-il-sasso-rotoli-dichiarazione-del-mfe-sulla-cri-si-di-governo>.
- *La crisi della democrazia americana chiama l'Europa ad assumersi le proprie responsabilità*, 7 gennaio 2021, <https://www.mfe.it/port/index.php/comunicati?start=10>.
- *Verso la Conferenza sul futuro dell'Europa. L'Italia per un'Europa federale*, 3 dicembre 2020, <https://www.mfe.it/port/index.php/4710>.

- *L'Unione europea non può più essere ostaggio di chi non riconosce il principio dello Stati di diritto*, 17 novembre 2020, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/201117_veto_ungheria_polonia.pdf.
- *L'On. Tabacci e il Sen. Nannicini inviano insieme al Mfe l'appello #ItalyxCoFedEU al Presidente Conte*, 13 novembre 2020, www.mfe.it/port/index.php/4700.
- *Perché Trump rimanga una parentesi*, 8 novembre 2020, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/201108_elezioni_usa.pdf.
- *Il discorso sullo Stato dell'Unione europea. L'Europa sarà ciò che noi vorremo che sia*, 16 settembre 2020, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/200916_stato_dell_unione_europea.pdf.
- *Dopo l'accordo raggiunto dal Consiglio europeo si apra la strada di una profonda riforma politica dell'UE*, 21 luglio 2020, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/200521_chiusura_consiglio_ue.pdf.
- *Una ripartenza per l'Europa. Appello al Parlamento europeo*, #iMillexEuropafederale, 15 luglio 2020, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/200715_iMilleperEuropaFederale_consegna_appello.pdf
- *Lettera del Mfe e dell'Intergruppo federalista al Premier Conte*, 15 giugno 2020, <https://www.mfe.it/port/index.php/4641>.
- *Next Generation EU: Nel nome del Fondo straordinario per la ripresa e il rilancio europeo, il programma per costruire l'Unione europea del futuro*, 28 maggio 2020, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/200528_next_generation_eu.pdf.
- *Il Recovery Fund apre la strada ad un'Unione Fiscale – Lettera del Presidente dell'UEF al Parlamento Europeo*, 25 marzo 2020, <https://www.mfe.it/port/index.php/4630>.
- *70° Anniversario della Dichiarazione Schuman. La nuova sfida dell'Europa. Evento e Dichiarazione comune MFE-GFE, Movimento europeo Italia, AICCRE*, 9 maggio 2020, https://www.mfe.it/port/documenti/doc-mfe/comunicati/200508_9_maggio.pdf.

Trent'anni fa

LA STORIA NON ASPETTA L'EUROPA*

1. Si stanno per concludere i lavori delle Conferenze intergovernative sull'Unione politica e sull'Unione economico-monetaria convocate dal Vertice di Roma del dicembre 1990. Di fatto si sta dunque decidendo se, sulla base del mercato unico, avremo una moneta europea, e quindi anche una politica monetaria, economica, fiscale, ecc. europee al posto di quelle nazionali. Si sta per decidere inoltre quali modifiche istituzionali della Comunità siano necessarie per gestire queste politiche e per garantire il ruolo che l'Europa, giunta a questo grado di capacità d'azione, dovrà e potrà esercitare nel mondo. Di qui il problema dell'Unione. Si prospetta dunque un cambiamento ben più rivoluzionario di quelli intervenuti nel secolo scorso con le unificazioni italiana e tedesca. Per definizione, questo cambiamento non solo restituirebbe all'Europa la sua indipendenza, ma farebbe anche scomparire una serie di annosi problemi rimasti sempre senza soluzione: quelli non determinati da bisogni reali degli uomini, ma dalla divisione dell'Europa in Stati nazionali esclusivi. Non è questo, però, il modo con il quale la classe politica, il mondo della cultura e quello dell'informazione considerano i fatti che accadono, le decisioni da prendere e le prospettive che si aprono. In Italia, ad esempio, si discute solo di altro, e soprattutto delle riforme nazionali da introdurre per avere il «buongoverno», senza tener conto del fatto che la miglior Italia possibile sarebbe comunque una ben povera cosa, destinata a naufragare in un mare sempre più tempestoso, se l'Europa non troverà subito la via della vera unità e il mondo la via della pace.

* Documento elaborato dal Presidente del Movimento federalista europeo, Mario Albertini, nell'ambito della Campagna per un'Europa democratica capace di agire, approvato dal Comitato Centrale del MFE del 26 ottobre 1991 e pubblicato in *Il Federalista*, 33 n. 3 (1991), p. 251.

E' vero che i governi, ivi compreso quello italiano, parlano di Unione, ma sanno perfettamente che si stanno occupando solo di come avvicinarsi all'Unione politica, e non di come farla. La questione non è, però, solo di parole. Il fatto è che in questo modo essi celano all'opinione pubblica, al mondo degli ideali e a quello degli interessi, ciò che stanno davvero facendo. Se insieme ai problemi della moneta e della difesa europee essi discutessero davvero anche quelli dell'Unione (cioè della democrazia europea), l'opinione pubblica non resterebbe inerte, come lo è attualmente per mancanza di informazioni, ma con i suoi interrogativi, le sue aspirazioni e i suoi orientamenti scatenerrebbe un dibattito ben maggiore di quello che è in corso in Italia circa i problemi delle riforme interne. In sostanza i governi stanno prendendo decisioni europee di interesse capitale in modo antidemocratico. Non è dunque un caso se la materia reale del contendere riguarda praticamente solo alcuni problemi della difesa e della sicurezza e non anche, come era stato deciso a Roma, i problemi della cittadinanza europea e della democrazia europea.

Ma qual è il senso di una quasi Unione per quanto riguarda la moneta e la stessa sicurezza? In che modo sarà assicurata la coesione della Comunità nel più vasto quadro che sta per imporsi rapidamente sulla base degli accordi già intervenuti con i paesi dell'EFTA e con l'inevitabile, e di per sé auspicabile, ingresso nella Comunità di Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria? In che modo giocherà per l'Europa il fattore tempo che sta mettendo in questione addirittura la sopravvivenza dell'ex URSS, e sta portando il mondo sempre più vicino all'alternativa finale tra l'integrazione e la disintegrazione?

Alcuni governi si propongono di rispondere a questa sfida con la creazione di un piccolo esercito europeo a fianco della vera e propria difesa, che è ancora affidata agli eserciti nazionali, integrati o no nella NATO. Ma in questo modo portano l'impresa della costruzione europea sul terreno della divisione, perché continuano a riproporre la scelta tra una difesa europea autonoma o dipendente dagli USA prima ancora di avere la base per una difesa autonoma: un potere europeo. C'è un solo terreno sul quale si può unire davvero l'Europa: quello della democrazia europea, e del superamento del quadro nazionale come riferimento politico supremo.

In realtà bisogna misurarsi col problema storico di fondo, che non è quello del mondo monopolare, come si dice, ma del suo inevitabile fallimento se in un futuro non remoto la forza, attualmente illuminata, degli USA non sarà affiancata da quella dell'ex URSS che resti una effettiva potenza nucleare, e da un forte centro europeo; o almeno da questo, qualora fosse già troppo tardi per difendere l'unità dell'ex

Unione Sovietica. E' con questa misura che bisogna valutare che cosa l'Europa potrà fare nei prossimi anni se le sue strutture saranno ancora quelle attualmente esistenti e prevalenti in seno alle Conferenze intergovernative, o che cosa potrà invece fare se sarà dotata di un vero governo democratico. Ammettendo che l'Europa abbia virtualmente un potenziale di cento, è certo che oggi, essendo ancora divisa sul terreno politico, essa non ne sfrutta che una minima parte. Questa constatazione diventa ancora più grave quando si tenga presente che, più che un potenziale di egemonia, l'Europa ha un potenziale di unificazione interno ed esterno sufficiente per indirizzare il mondo verso la democrazia internazionale e non verso le egemonie e i vecchi rapporti di forza.

2. Per affrontare il problema del che fare non ci si può limitare a considerare se si otterrà o no, in questo o in quel campo, qualche piccolo progresso. Fino ad oggi la costruzione europea è vissuta al riparo dell'Alleanza atlantica e del mondo bipolare, e ciò rendeva possibile e positiva anche una crescita lenta dell'unificazione. Adesso invece la Comunità può progredire solo se diventa uno dei fattori principali dello sviluppo del nuovo sistema mondiale. Per dare un ordine a sé stessa, deve contribuire a dare un ordine ai paesi dell'Europa dell'Est e all'ex Unione Sovietica; e ristabilire, su questa base, i suoi rapporti con gli USA e il Giappone. Se non ci riuscirà, registreremo non solo il fallimento di una politica, ma dello stesso tentativo di unificazione. Sia il fallimento della Comunità, sia la sua riuscita hanno già, del resto, una forma precisa: la diluizione della Comunità in una grande area di libero scambio incapace di tenuta politica in un mondo che starebbe disintegrandosi, o la democrazia europea subito, senza ulteriori indugi.

Questo è il punto fondamentale. Alcuni governi sembrano pensare che si potrebbe avere un progresso reale dell'unificazione con la creazione della moneta europea dopo il 1997, con l'impegno a sviluppare una piccola forza europea d'intervento, estendendo con prudenza i poteri di codecisione del Parlamento europeo, o con altre misure di questo genere, che si ispirano alla politica dei piccoli passi. Ma tutti sanno che si può fare una grande politica solo quando si ha il consenso specifico di una maggioranza popolare. E tutti devono ammettere ormai, come molti Capi di Stato e lo stesso Delors non cessano di ripetere ma senza provvedere, che la Comunità o fa una grande politica o scompare. Fermi restando il mercato unico, la moneta europea, l'impegno sul terreno della sicurezza e un ampliamento adeguato della codecisione legislativa, bisogna aggiungere: a) che la nomina della Commissione europea e il suo programma di governo devono essere sottoposti al voto di fiducia del Parlamento

europeo; b) che è necessario rendere generale il principio delle decisioni a maggioranza in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dei Ministri; c) che è indispensabile l'intervento costituzionale del Parlamento europeo.

Un consenso generico come quello che in realtà esiste in Europa non basta più. Anche le dittature possono a volte avere il favore dell'opinione pubblica. Ciò che occorre all'Europa è invece il consenso determinato per una politica determinata in un dibattito aperto. Nessun altro mezzo può unire l'Europa ed esprimere interamente tutto il suo potenziale. Un progresso nel settore della difesa e della sicurezza che non fosse accompagnato dalla creazione di un governo democratico, non renderebbe l'Europa più sicura ma meno sicura di un'Europa ancora priva di competenze difensive specifiche ma già gestita in modo democratico. Che la costruzione dell'Europa debba ancora continuare dopo la scadenza delle Conferenze intergovernative è un fatto. Ciò che si tratta di capire è tuttavia che questo progresso, che comporta ormai l'assunzione di scelte strategiche nel quadro mondiale, può basarsi solo su un'Europa che abbia già istituzioni democratiche.

3. Vale ormai a scadenza immediata l'alternativa fissata nel *Manifesto di Ventotene*: o il progresso con la democrazia europea, o il regresso se i popoli e i partiti resteranno prigionieri delle sovranità nazionali. In realtà la svolta di fronte alla quale si trova la Comunità è anche, nello stesso tempo, la svolta di fronte alla quale si trova la democrazia. La superiorità della democrazia ha ricevuto una conferma storicamente grandiosa con il rovesciamento dei regimi tirannici nell'Europa dell'Est e con il tentativo di democratizzazione della stessa Unione Sovietica. Ma non bisogna dimenticare che la democrazia è sulla difensiva nei paesi dove si è da tempo affermata, è in difficoltà negli stessi paesi dell'Europa dell'Est e su molti fronti viene indebolita, umiliata o calpestata dalla ripresa del nazionalismo. Per prosperare la democrazia deve dimostrare di saper avanzare, e la via sulla quale ora può davvero avanzare è solo quella della sua estensione graduale alle relazioni internazionali. Il problema dell'unità europea è uno dei grandi problemi mondiali proprio perché in Europa è possibile fare il primo tentativo e il primo esperimento di democrazia internazionale. Il mondo è davvero di fronte alla prospettiva dell'integrazione o della disintegrazione. Ciò che deve ancora imparare è che questa è l'alternativa tra il federalismo e il nazionalismo. L'umanità è di fronte a problemi terribili e la democrazia deve ancora dimostrare di saper raggiungere un livello ragionevole di libertà e di uguaglianza non solo tra gli individui ma anche tra i popoli; e deve anche dare la prova di saper garantire la pace permanente. Solo su questa

via sarà possibile riavvicinare la politica ai cittadini, e ritrovare la fiducia nel pensiero politico e nella sua capacità di costruire il futuro.

4. Ciascuno dei dodici governi della Comunità può, in ipotesi, ammettere – come del resto molti statisti fanno – che quanto affermano i federalisti è vero, ma che purtroppo le decisioni europee di grande rilievo non dipendono dai governi come singoli, presi a uno a uno, ma dall'espressione della stessa volontà, nello stesso momento, da parte di tutti i governi, cioè da una circostanza difficile e fortuita. In parte ciò è vero, ed è proprio per questo che la battaglia europea è difficile. Ma in parte soltanto, perché l'Europa, nonostante ciò, ha progredito. Perché ci sia davvero la lotta per l'Europa, ciò che conta è che un governo – o un gruppo di governi – sappia proporre obiettivi europei la cui ragionevolezza e necessità si impongano come una evidenza. In questo caso anche i governi mal disposti sono costretti, sotto la pressione dell'opinione pubblica e la spinta degli interessi e degli ideali, a marciare. E' così che è nata la Comunità, ed è così che ha superato le grandi svolte della sua costruzione. Ciò è quanto il MFE, come sezione italiana dell'UEF, chiede all'Italia; e quanto, insieme con l'UEF, chiede agli altri governi. Il compito dell'Italia è duplice: per un verso essa deve contribuire alla formazione della democrazia europea perché può restare in Europa solo se l'Europa c'è; per l'altro, deve risanare la sua situazione interna. Compiti di questo genere non possono essere realizzati da un solo partito ma da tutta la nazione, sia che essa si esprima con un governo comune di tutti i partiti, sia con un governo e un'opposizione concordi sulla questione essenziale, l'Europa.

Già in passato l'Italia, per merito di De Gasperi e di Spinelli, è riuscita ad imporre ai paesi che con essa stavano costruendo l'esercito europeo il tentativo di costruire parallelamente una Comunità politica elaborata da un'Assemblea di carattere costituente (Assemblea *ad hoc*). La situazione oggi è immensamente più favorevole ed è certo, tenuto conto anche dell'orientamento della Germania, del Belgio, dell'Olanda e, sia pure con difficoltà maggiori, della stessa Francia, che l'Italia può vincere la battaglia per la democrazia europea subito, già a Maastricht, oppure nell'immediato dopo Maastricht.

Ma devono impegnarsi non solo i governi, devono impegnarsi anche i partiti, che allo stato dei fatti sono ancora inerti, come devono impegnarsi anche gli organi di informazione e tutti gli uomini di buona volontà. L'Europa è a portata di mano e l'avremo solo se sapremo volerla.

Mario Albertini

NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANNA COMELLI, Gioventù federalista europea, Pavia.

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

PAOLO PONZANO, Segretario generale del Movimento europeo-Italia, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, Docente di Governance europea, Collegio europeo, Parma.

GIULIA ROSSOILLO, membro dell'Executive Bureau dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

DOMÈNEC RUIZ DEVESA, parlamentare europeo, portavoce per gli affari costituzionali dell'Alleanza progressista dei socialisti e democratici nel Parlamento europeo, vice-Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

ALFONSO SABATINO, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo.

LUISA TRUMELLINI, Vice-Presidente dell'Unione europea dei federalisti e Segretaria nazionale del Movimento federalista europeo.